

Derechos sociales y rechazo a las propuestas constitucionales en Chile

Social rights and rejection of constitutional proposals in Chile

Marco Rosas-Leutenegger

Resumen

Durante el período 2019-2023 se dieron cabida en Chile dos procesos que buscaron aprobar un nuevo texto constitucional. Este ensayo de alcance teórico tiene como objetivo contribuir a responder a la pregunta respecto a las razones que habrían explicado el rechazo a ambas propuestas de constitución. Se establecen 3 hipótesis conceptuales de trabajo provenientes de enfoques que pueden entregar algunas dimensiones explicativas: a) el cambio tanto en las correlaciones de fuerza y el marco interpretativo; b) los límites y contradicciones propias de los mecanismos participativos; y c) la brecha preexistente sociedad-política que ambos procesos no pudieron cerrar. El artículo cita trabajos empíricos para ilustrar y discutir las hipótesis planteadas, aunque se advierte la necesidad de profundizar en investigaciones empíricas que permitan abordar una pregunta de carácter multifactorial que aún no está del todo resuelta desde las ciencias sociales. Se concluye la idea de que la constitucionalización de los derechos sociales no habría sido una razón importante que llevó a empujar a un grupo mayoritario de los sufragantes a rechazar ambos textos constitucionales, sino que éstas estarían más bien en la forma respecto a la cual se llevó a cabo el proceso, así como la intensidad y tratamiento de los derechos sociales. Palabras clave: Constitución; Derechos Sociales; rechazo.

Marco Rosas-Leutenegger

Universidad de La Frontera | Santiago de Chile | Chile | marco.rosas@ufrontera.cl

<https://orcid.org/0000-0002-4262-5207>

<http://doi.org/10.46652/pacha.v5i14.311>

ISSN 2697-3677

Vol. 5 No. 14 mayo-agosto 2024, e240311

Quito, Ecuador

Enviado: mayo 15, 2024

Aceptado: agosto 12, 2024

Publicado: agosto 31, 2024

Publicación Continua

Abstract

During the period 2019-2023, two processes took place in Chile that sought to approve a new constitutional text. This theoretical scope essay aims to contribute to answering the question regarding the reasons that would have explained the rejection of both constitutional proposals. 3 working conceptual hypotheses are established from approaches that can provide some explanatory dimensions: a) the change in both the correlations of force and the interpretive framework; b) the limits and contradictions of participatory mechanisms; and c) the pre-existing society-political gap that both processes could not close. The article cites empirical works to illustrate and discuss the hypotheses raised, although the need to delve into empirical research that allows addressing a multifactorial question that has not yet been fully resolved by the social sciences is noted. The idea is concluded that the constitutionalization of social rights would not have been an important reason that led to pushing a majority group of voters to reject both constitutional texts, but that these would rather be in the form in which they were carried out. Carry out the process as well as the intensity and treatment of social rights.

Keywords: Constitution; Social rights; rejection.

Introducción

Antecedentes contextuales

Durante el mes de octubre del año 2019 se da en Chile el denominado Estallido Social (Zepeda, 2023), noción que ha servido para entender las diferentes movilizaciones sociales desarrolladas en el país a contar del mes de octubre del año 2019, y que tuvieron entre sus demandas cuestiones relativas tanto a derechos sociales (salud, educación, pensión, vivienda, entre otros) así como aspectos socioculturales y/o identitarios tales como género, medio ambiente y derechos de pueblos originarios (Zepeda, 2023).

Dada la diversidad de las temáticas que fueron puestas de relieve en las diferentes movilizaciones, así como la inédita masividad e intensidad de las manifestaciones, la institucionalidad política decidió canalizarlas mediante la redacción de una propuesta de modificación de la Constitución de Chile.

De esta manera, durante el período comprendido entre el mes noviembre del año 2019 y diciembre del año 2023, tuvieron cabida dos procesos que intentaron redactar una nueva constitución. Es posible mencionar el proceso impulsado bajo el gobierno de la presidenta Michelle Bachelet durante el período 2014-2018, el que buscó proponer un nuevo texto constitucional a través de un proyecto de Ley, el que finalmente, una vez cambiado el gobierno, no continuó. Sin embargo, para los alcances de este ensayo se analizarán los procesos constituyentes ocurridos a partir del año 2019.

De esta manera, se sitúa noviembre como el mes de inicio de dichos procesos, por tratarse del momento en que representantes de partidos políticos del país suscribieron un documento denominado “*Acuerdo por la Paz Social y la Nueva Constitución*”, en el que se comprometía a la realización de un plebiscito en el mes de abril de 2020. En este plebiscito, se harían dos preguntas: a) si la ciudadanía estaba de acuerdo con contar con una nueva constitución; y b) el tipo de órgano que la redactaría: Órgano Mixto, compuesto por parlamentarios y representantes extra-parlamentarios

o bien, una convención compuesta por representantes no vinculados a cargos parlamentarios en ejercicio.

La elección, de carácter voluntaria, aprobó redactar un nuevo texto constitucional por un poco más de un 78%, y el órgano elegido sería el de la Convención Constitucional, cuyos miembros fueron elegidos en octubre del año 2021. El primer proceso culminaría con un plebiscito ratificador, con la participación e inscripción automática y obligatoria, el que tuvo lugar el mes de septiembre del año 2022. Sin embargo, el documento redactado por la Convención obtuvo un rechazo por parte del 61, 89% de los sufragantes (Ver Tabla 1).

A pesar del amplio rechazo al documento, la idea que primaba en la institucionalidad chilena era que el 78% de los sufragantes que inauguraba el primer proceso constituyente seguía vigente y le daba cierta legitimidad para desarrollar un segundo período. Esto empujó tanto al Parlamento (al Senado y a la Cámara de Diputadas y Diputados) como al Gobierno, a generar un acuerdo que buscaría desarrollar un nuevo proceso constitucional, el que se materializó mediante un documento denominado Acuerdo por Chile. Este texto fijaría principios de contenidos que la nueva constitución debería abordar, así como los órganos que estarían a cargo de su redacción: una comisión experta y un consejo constitucional. Finalmente, en el mes de diciembre de 2023, el texto propuesto en este segundo proceso constitucional nuevamente fue rechazado en un referéndum por parte de un poco más del 55% de la ciudadanía, que también participó de manera obligatoria.

A continuación, la siguiente tabla muestra las preferencias electorales del plebiscito de entrada, así como de ambos procesos descritos anteriormente:

Tabla 1. Resultados Electorales de Plebiscitos Constituyentes en Chile

Opción	Plebiscito 2020	Plebiscito 2022	Plebiscito 2023
Favor	5.899.683	4.859.103	5.472.375
Rechazo	1.634.506	7.891.415	6.905.483
Total de Votos Válidos	7.534.189	12.750.518	12.377.858
Nulos	27.381	200.881	480.826
Blancos	12.344	77.340	169.968
Tipo de Votación	Voluntaria	Obligatoria	Obligatoria

Fuente: elaboración propia, con datos de SERVEL.

Ambos textos de propuestas constitucionales orientaban un país hacia la consagración de derechos sociales. En el capítulo 1 de la primera propuesta de texto se indicaba, en el Artículo 1, que “Chile es un Estado social y democrático de derecho” (Convención Constitucional, 2022, p. 5). Por su parte, la segunda propuesta establecía en su artículo 3 una idea similar “Chile se organiza en un Estado social y democrático de derecho...” (Consejo Constitucional, 2023, p. 1).

Preguntas e Hipótesis

Los rechazos a los textos de propuestas de nueva constitución que algunos autores lo han denominado como un “fracaso” (Toro & Noguera, 2024), llevan a plantearse preguntas que aún

están en discusión: de un lado, en términos teóricos: ¿qué enfoques son apropiados para interpretar y establecer hipótesis explicativas a los rechazos de los procesos constitucionales?; ¿en qué medida son estos enfoques adecuados para explicar el rechazo a ambos textos?; ¿qué papel jugaron los derechos sociales en el rechazo a los textos constitucionales?; Desde una dimensión empírica surgen interrogantes tales como: ¿por qué si a pesar de que ambos procesos fueron, desde el punto de vista institucional, originados por un plebiscito de entrada aprobado por casi el 80% de los sufragantes, ambos textos producidos fueron rechazados? ¿Qué llevó a la ciudadanía en Chile a rechazar las dos propuestas de cambio a la constitución? En otros términos, ¿Qué fue exactamente lo que fue rechazado en ambos procesos?

Dada la complejidad y multidimensionalidad que implica abordar las preguntas enunciadas, este ensayo se propone contribuir a abordarlas a partir de 3 aproximaciones teóricas que podrían ilustrar hipotéticamente algunas respuestas. Así, y a modo de hipótesis, se sostendrá que los procesos constituyentes encontrarían su origen en tres dimensiones combinadas entre sí:

- a. Hipótesis 1: La correlación de fuerzas entre coaliciones políticas lograron generar un marco interpretativo (encuadre) vinculado al rechazo de los textos constitucionales.
- b. Hipótesis 2: Los límites, contradicciones, deficiencias e inexperiencias propias de los procesos institucionales de participación directa en Chile Latina; y
- c. Hipótesis 3: Ambos procesos constituyentes fallaron en generar espacios de diálogo entre la sociedad y la política.

Las hipótesis son trabajadas en términos teórico-conceptuales, para posteriormente ser contrastadas con investigaciones empíricas. Dado el alcance teórico de este trabajo, estas hipótesis aún no pueden ser rechazadas ni respaldadas a priori. Se haría necesario profundizar mediante investigaciones empíricas que permitan evidenciar su validez.

Aproximaciones Teórico-Conceptuales

La Política de la Política Constituyente

Para abordar la primera hipótesis planteada, primero es necesario examinar la tipología de políticas públicas. Los procesos constituyentes analizados se enmarcan en lo que Lowi (1972, en Matute et al., 2018), entiende como política pública constituyente, caracterizada por generar una coerción remota y condicionar el entorno de la conducta individual, con una presencia importante de la dimensión ideológica y acción de los partidos políticos.

Esta hipótesis plantearía que ambos procesos constitucionales estarían influidos fuertemente por cómo las coaliciones políticas condicionan un marco ideológico, esto es, formas de representar la realidad, o bien, subjetividades sociales que dan origen a una decisión. Dicho condicionamiento se haría intentando hegemonizar la narrativa de la opinión pública, lo que a su vez desembocaría en un marco interpretativo o encuadre (Pérez, 2019).

Siguiendo esta idea, el marco interpretativo del plebiscito que dio origen al primer proceso constituyente habría estado dominado por una cierta idea de esperanza refundacional. En otros términos, a generar transformaciones estructurales de la sociedad chilena, entre cuyas características estaba la de la constitucionalización de los derechos sociales (Aguayo, 2023).

De este modo, transcurrido el período comprendido entre el inicio de la redacción del primer texto constitucional hasta el primer plebiscito ratificatorio, lo que habría sido modificado sería precisamente el marco interpretativo: se habría transitado de la idea de transformación ligada a los derechos, a un encuadre ideológico donde esta idea ya no haría sentido para la ciudadanía. Al contrario, el marco interpretativo habría generado la idea de que, en caso de que se implemente el texto propuesto, caracterizado por una cantidad importante de derechos sociales, las consecuencias serían negativas para el país en términos de seguridad y estabilidad política-económica. En otras palabras, el marco interpretativo habría provocado un cierto temor respecto a las consecuencias que la implementación de una constitución podría haber traído consigo.

De esta manera, para el primer proceso constituyente, las coaliciones políticas opositoras al texto habrían tenido la capacidad para generar un clima de opinión pública que modificó el marco interpretativo desde la idea de lo transformacional a una idea de la seguridad material, y como consecuencia, a un cierto clima emocional caracterizado por un vértigo a los cambios derivados de la propuesta de cambio constitucional.

Esta hipótesis contrasta con investigaciones empíricas que indican que la idea de introducir en la constitución los derechos sociales no explicaría por sí solo la opción por el rechazo, pues entre las principales razones del rechazo se encontrarían más bien aquellas vinculadas a la evaluación a la manera de trabajar que tuvieron los constituyentes. Por otra parte, si bien es cierto la mera constitucionalización de los derechos sociales no explica la decisión a rechazar, sí habría una cierta aversión a la intensidad de los cambios al modelo social y económico (Mascareño et al., 2023).

Para el segundo rechazo la situación contextual es diferente. Podría plantearse, a modo de pregunta, si acaso el marco interpretativo también condicionó entonces la decisión por el rechazo. Un supuesto entonces que estaría detrás de la hipótesis es que el marco interpretativo funcionó a la inversa: no se rechazó lo transformacional sino la idea de “lo conservador”, entendiendo que la coalición que hegemonizó la redacción de esta segunda propuesta constitucional estuvo ligada a un sector que preliminarmente ha estado asociado a mantener la constitución vigente.

Enfoque Institucional

La segunda línea argumentativa provendría de un enfoque institucionalista, a través del trabajo de Zovatto (2014). Con Zovatto puede establecerse que los procesos constituyentes estarían inscritos en las denominadas instituciones de democracia participativa. Su origen estaría dado por una crisis en la democracia representativa de los partidos políticos, cuyo camino de solución

precisamente se encontraría en cómo la ciudadanía participa directamente en el diseño de políticas públicas (Zovatto, 2014). Entre los mecanismos descritos por el autor se encontrarían formas jurídicas tales como plebiscitos, referéndum y revocatorias de mandato. De acuerdo con los datos descriptivos analizados por Zovatto (2014), se desprende que los rechazos a las tesis de gobierno derivadas de las consultas populares no son en rigor algo novedoso en América Latina. En efecto, para el período comprendido entre 1978-2014, se han realizado en América Latina 51 consultas populares, las que fueron rechazadas en el 40% de las instancias. En este sentido, los rechazos a proyectos de Ley sean reformas o cambios normativos estructurales, no es un fenómeno anómalo en Latinoamérica. Lo inédito tanto para el caso chileno, como para América Latina, estriba en que no solo se trata de un cambio a una propuesta de constitución, sino que el proceso es rechazado en dos instancias.

Desde este punto de vista, y de acuerdo con la experiencia de América Latina, una pista explicativa de lo ocurrido en Chile parecería radicar en lo siguiente: los procesos de participación directa no reducen necesariamente el descontento de la ciudadanía respecto a la política y los partidos, y por tanto corren el riesgo de agudizar la distancia entre lo social y lo político. De hecho, una de sus conclusiones es tajante, a saber: “no existen elementos de juicio para afirmar que el uso de los mecanismos de participación ciudadana mejora o empeora el funcionamiento de un sistema determinado” (Zovatto, 2014, p. 59).

En tal sentido, en la práctica los rechazos a los procesos constituyentes en Chile no generaron una institucionalidad con la capacidad de mejorar el sistema político. La pregunta que puede plantearse en este punto es si acaso se trata de un rechazo al mecanismo participativo en sí mismo o al texto producido en el marco de dicho mecanismo. Siguiendo el planteamiento de Zovatto, la interpretación adecuada correspondería a que es el mecanismo participativo que no dio garantía de mejorar la representación. En este punto parece importante problematizar también la conformación de los órganos redactores de la ley, a saber:

...un total de 103 de las 155 personas elegidas no eran militantes de partidos y 55 de ellas estaban vinculadas a listas en pactos que no incluían partidos con representación parlamentaria (38 asociados a listas de candidatos creadas para la ocasión y 17 vinculados a pueblos originarios). (Fábrega, 2022)

Entonces, si bien es cierto el primer proceso constituyente se habría caracterizado por romper lo que Pearce, siguiendo Avritzer (2002), llaman autonomía del sistema político el segundo proceso habría vuelto hacia la política representativa (Pearce, 2004).

Parece contraintuitivo y paradójico que, habiéndose desplegado un proceso participativo directo que teóricamente se hacía cargo de la crisis de las democracias representativas en América Latina, el proceso haya sido rechazado en dos instancias. La paradoja se daría en el sentido inverso de lo planteado por Lissidini (2014). Si al inicio de los procesos constituyentes vividos en Chile habría una cierta necesidad por politizar la sociedad, el efecto que habría tenido al finalizar

el período 2019-2023, es a una vuelta hacia la despolitización que venía ocurriendo en América Latina con lo que Lissidini (2014), llama el repertorio de la estabilidad económica y los consensos.

Esto en el trabajo de Mascareño et al. (2023), podría estar expresado en la principal razón explicada por quienes se inclinaron por la opción rechazo: “por la forma en que trabajaron los constituyentes”. Serían coincidentes estos resultados con aquellos analizados por Toro y Noguera (2023), cuando se asevera lo siguiente: “*Las personas quieren democracia, pero no están de acuerdo sobre cómo se ejerce esta democracia*”.

De esta manera, podría plantearse que los procesos participativos corrieron el riesgo de aumentar el desencanto y la esperanza en lo político como una manera de canalizar las demandas sociales que el estallido social habría posicionado. En este sentido, uno de los enfoques para comprender el rechazo podría estar puesto precisamente en aquellos límites y contradicciones de la democracia participativa como mecanismo necesario para resolver las diferencias entre la esfera de lo social y lo político.

Enfoque Sociocultural

Una tercera mirada explicativa menos trabajada en la literatura sobre procesos constitucionales puede encontrar sus raíces ya no desde una perspectiva al contexto institucional de América Latina como sería sugerido por Zovatto, sino más bien desde una aproximación sociocultural de corte etnográfico, tal como lo es trabajado por Long (2001), si bien su objeto de análisis no han sido los procesos constitucionales sino más progra.

Inspirado en el enfoque centrado en el actor de Long, podría señalarse que la explicación a ambos rechazos radicaría en que los órganos constituyentes no fueron capaces de desplegarse como un espacio o mecanismo de interfaz. El concepto de interfaz en Long es central y está definido como un espacio de encuentro que es capaz de generar procesos de articulación y diálogo entre mundos diversos cultural, social, política y económicamente. A partir de este concepto, podría entenderse que los órganos redactores de las propuestas constitucionales habrían actuado como un gran espacio de interface entre la institucionalidad política y la sociedad, esto es, como un espacio de traducción y articulación de intereses diversos, complementarios, aunque también divergentes. Incluso podría plantearse que no son solo los órganos que actúan como interfase, sino que lo es la propia constitución como espacio de encuentro.

Desde este punto de vista, dado que el 78% habría optado por cambiar la constitución mediante un órgano extraparlamentario, podría suponerse que el proceso constituyente habría sido visto como una esperanza hacia un cambio positivo por parte de la ciudadanía. La pregunta es: ¿una esperanza hacia qué? Una respuesta posible a ello podría ser: una esperanza en que los procesos constituyentes, así como la convención constitucional, generen un puente de diálogo entre la sociedad y la política. En otros términos, a que éstos actúen como una interfaz y de esta manera reducir una distancia estructural entre ambas esferas. Esta función sociopolítica de la conven-

ción, en tanto interfaz, es la que habría transitado hacia una crisis desde el Acuerdo por la Paz y la Nueva Constitución, hacia el primer rechazo el año 2022. Situar la crisis del primer proceso constituyente llevaría a plantear que el segundo ya vendría con una cierta carga de desafección entre la sociedad y la política. De hecho, en el análisis de la encuesta longitudinal Escuchas Constitucionales, Toro & Noguera (2024), plantean un alto nivel de escepticismo, bajas expectativas y sentimientos negativos respecto a este segundo proceso.

De esta manera, siguiendo a Long, podría sintetizarse la explicación a ambos rechazos como una expresión sintomática de una profunda fractura de los actores sociales respecto a la institucionalidad dispuesta para canalizar ambos procesos constitucionales. Plantearlo desde un enfoque centrado en el actor para el caso analizado estaría justificado empíricamente en que al menos 2.500.000 votantes rechazaron ambos procesos constituyentes, independiente de la coalición política que hegemonizó su redacción, así como al texto en sí mismo. En otros términos, para cerca del 20% del padrón electoral, ambos procesos constituyentes no lograron menguar las fracturas estructurales entre la sociedad y la política que antes de su inicio ya habría estado ocurriendo en el sistema sociopolítico en su conjunto.

Reflexiones Finales

Como fue posible mostrar, este ensayo presentó tres entradas teóricas para explicar el fenómeno del rechazo de los procesos constituyentes. Por una parte, una dimensión política basada en la idea de la hegemonía respecto al marco interpretativo por parte de partidos políticos, lo que logra explicar simplemente la participación de un porcentaje de la población que en general tiende a participar de este tipo de procesos. Sin embargo, esta explicación sería insuficiente toda vez que, de acuerdo con la experiencia histórica comparada en América Latina, los procesos de participación directa no son necesariamente suficientes para disminuir la distancia de la sociedad respecto a la política. Si bien esto es constatado desde un punto de vista institucional, una explicación posible de dicha fractura estaría dada por ciertas prácticas culturales de los actores sociales. Así, puede afirmarse la idea de que tanto los órganos redactores de las propuestas de textos constitucionales, como eventualmente la propia constitución como concepto e idea, fueron incapaces de generar un espacio de encuentro sociopolítico y cultural.

En segundo lugar, tal como fue visto en el artículo, puede sostenerse que la idea de derechos sociales no fueron una razón importante que llevó a empujar a un grupo mayoritario de los sufragantes a rechazar ambos textos constitucionales. Las razones habría que encontrarlas en la incapacidad de ambos procesos de traducir y articular anhelos, esperanzas e intereses en un texto que le hiciera sentido a un número significativo de la población.

Por último, es dable advertir el carácter reciente en la historia política de Chile respecto a experiencias de implementación de instituciones democráticas participativas, por lo que se requeriría cierta prudencia para interpretar tanto las causas de tal o cual decisión ciudadana. Como ha sido dicho a lo largo de este ensayo, se requiere aún más investigación empírica para entender los

factores que llevaron a que en un período de tan solo 4 años, en 2 ocasiones la población sufragante decidiera rechazar los textos constitucionales propuestos por la institución que el país dispuso para redactarlos. El ensayo puede contribuir a abrir una línea de trabajo de investigación que se interroga respecto a dichas dimensiones explicativas, pero también a cuestionarse respecto a los efectos que los rechazos tienen respecto a la legitimidad de instituciones democráticas para asumir el liderazgo de redactar una constitución. De este modo, el caso chileno puede ser un gran laboratorio de aprendizaje para experiencias de otros países.

Referencias

- Aguayo, P. (2023). Derechos Sociales en la Constitución. Una defensa liberal. *Revista Veritas*, (55), 47-65. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-92732023000200047>.
- Canto, R. (2018). 2.2. *Análisis de Políticas Públicas. Evitar enfoques únicos*. Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Fábrega, J. (2022). Ordenamiento ideológico en la convención constitucional Chilena. *Revista de ciencia política*, 42(1), 127-151. <https://lc.cx/vBIXCE>
- Long, N. (2001) 2007. *Sociología del desarrollo: una perspectiva centrada en el actor*. El Colegio de San Luis.
- Mascareño, A., Rozas, J., Lang, B., Henríquez, P. (2023). *Apruebo y rechazo en septiembre 2022. Expectativas, decepciones y horizontes comunes para el nuevo proceso constitucional*. Puntos de Referencia.
- Pérez, G. (2019). Teoría del encuadre y plataformas sociodigitales de interacción: Un análisis de coyuntura. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 64(236), 333-353. <https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2019.236.68820>
- Pearce, J. (2004). Collective action or public participation? Complementary or contradictory democratization strategies in Latin America? *Bulletin of Latin American Research*, 23(4), 483-504.
- Toro Maureira, S., & Noguera, A. (2024). Chile: La deriva del sistema político y el fracaso del nuevo proceso constitucional. *Revista de ciencia política (Santiago)*. <https://dx.doi.org/10.4067/s0718-090x2024005000110>
- Zepeda Majmud, R. (2023). Procesos constituyentes en Chile: análisis sobre la modalidad de inscripción y su influencia en la elección de Constituyentes. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 32(2), 191-205. <https://doi.org/10.26851/rucp.32.2.8>
- Zovatto, D. (2014) Las instituciones de la democracia directa. En A. Lissidini, Y. Welp, y D. Zovatto, (eds.). *Democracias en movimiento. Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina* (pp. 13 – 70) UNAM.

Autor

Marco Rosas-Leutenegger. Estudiante del Programa de Doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad de los Lagos, Chile.

Declaración

Conflicto de interés

No tenemos ningún conflicto de interés que declarar.

Financiamiento

Sin ayuda financiera de partes externas a este artículo.

Nota

El artículo es original y no ha sido publicado previamente.