

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

-SEDE ACADÉMICA ARGENTINA-

PROGRAMA DE DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES



Comunicación de políticas públicas:

**Luces y Sombras del Proceso Constituyente Abierto a la Ciudadanía
en el Gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018)**

AUTORA: Elisabet Gerber

DIRECTORA: Dra. Mónica Petracci

Santiago de Chile, febrero de 2021

Resumen

Esta tesis trata sobre la comunicación de las políticas públicas a la luz del caso del Proceso Constituyente Abierto a la Ciudadanía que tiene lugar durante el segundo Gobierno de Michelle Bachelet en Chile. Surge motivada a partir de recorridos por distintos países de la región que me permitieron notar que, pese a la importancia que se otorga a la comunicación de las políticas públicas y a la comunicación de los gobiernos, los enfoques prevalecientes en la materia aún suelen reducir la intervención comunicacional a la fase final de difusión de la política pública. Esta investigación se sitúa en escenarios políticos comunicacionales, entendiendo que en el espacio propio de la comunicación política se confrontan discursos cuya apuesta es la interpretación de sentidos.

El primer capítulo presenta un panorama de procesos constitucionales que han tenido lugar en distintos países de la región en las últimas décadas, y describe ejes de la problemática constitucional en Chile, a la vez que presenta elementos centrales del Proceso Constituyente Abierto a la Ciudadanía. El segundo y el tercer capítulo están dedicados al desarrollo de antecedentes, la presentación del marco teórico y de las definiciones metodológicas en que se apoya la investigación: en este estudio de caso, el enfoque epistemológico de pensamiento complejo conversa con la opción metodológica de triangulación. Los capítulos cuarto, quinto y sexto presentan y analizan la información recogida en el trabajo de campo. Este está orientado hacia los factores que operan en el entramado entre escenarios político-comunicacionales y estrategia de comunicación, y que pueden favorecer u obstaculizar procesos de cambio en juego. A partir del estudio de los procesos de decisión en torno a la estrategia comunicacional del Proceso Constituyente Abierto a la Ciudadanía, se abren caminos que enlazan agendas preexistentes; estructuras de poder económico y político; y escenarios políticos coyunturales. El capítulo séptimo busca articular datos, análisis e interpretaciones obtenidas a partir de los capítulos anteriores; desde allí, derivan las conclusiones. Estas remiten, por diversas vías, a la hipótesis principal: el despliegue de la estrategia comunicacional del Proceso Constituyente está sujeta a escenarios políticos en donde se disputa el modelo político-económico del país y se dirimen deudas no saldadas durante el proceso de transición democrática.

Abstract

This thesis deals with the communication of public policies in light of the case of the Constituent Process Open to Citizenship that takes place during the second Government of Michelle Bachelet in Chile. It arises motivated from tours through different countries of the region that allowed me to notice that, despite the importance given to the communication of public policies and government communication, the prevailing approaches in the matter still tend to reduce communication intervention to the final phase of dissemination of public policy.

This research is situated in communicational political scenarios, understanding that in the space of political communication discourses are confronted whose bet is the interpretation of meanings. The first chapter presents an overview of constitutional processes that have taken place in different countries of the region in recent decades, and describes axes of the constitutional problem in Chile, while presenting central elements of the *Proceso Constituyente Abierto a la Ciudadanía* (Constitutional Process Open to Citizens). The second and third chapters are dedicated to the development of the background, the presentation of the theoretical framework and the methodological definitions on which the research is based: in this case study, the epistemological approach of complex thinking dialogues with the methodological option of triangulation. Chapters 4, 5 and 6 present and analyze the information collected in the fieldwork. This is oriented towards the factors that operate in the framework between political-communicational scenarios and communication strategy, and that can favor or hinder the process of change at stake. The study of the decision processes around the communication strategy of the Constituent Process Open to the Citizens opens paths that entail pre-existing agendas, economic and political power structures, and conjunctural political scenarios. Chapter 7 seeks to articulate data, interpretations and reflections obtained from the previous chapters; from there derive conclusions. These refer, by various means, to the main hypothesis: the deployment of the communicational strategy of the Constituent Process is subject to political scenarios where the dispute over political-economic model of the country takes place and unpaid debts of the democratic transition are settled.

Agradecimientos

A Mónica Petracci, clave para lograr la alquimia de convertir torrentes de crudo en una tesis doctoral. Gracias por aceptar dirigirme y por sus intervenciones, sabias y sobrias.

A Beto Quevedo, director de FLACSO Argentina, quien, cuando osé asomar a la idea del doctorado, me incentivó a recalar en tan querida institución y, muy tempranamente, vislumbró la relevancia del proceso constituyente en Chile.

A Isabella Cosse, profesora del taller de tesis de primer año del doctorado de FLACSO Argentina, porque cuando aún tanteábamos en la oscuridad, nos proveyó de brújulas con sus impecables modos y saberes.

A la red de apoyo académico y afectivo tejida con mis compañeros y compañeras de cohorte.

A cada entrevistada y entrevistado por la calidad y por la cantidad de tiempo que me han obsequiado. No imaginé, antes de comenzar las entrevistas, la disposición, franqueza y riqueza de contenidos que encontraría. En especial, agradezco a Manuel Antonio Garretón, Pamela Figueroa y Martín Vinacur, quienes, en más de una oportunidad y desde los albores del proyecto, compartieron invalorable horas de conversación y reflexiones que resultaron fundamentales para encaminar este trabajo.

A Augusto Varas, por la lectura comprometida de nada menos que una tesis completa, y por sus certeros aportes, imprescindibles en la recta final del recorrido.

A Gustavo Bruzzone, por proveerme de hogar, además de bello alojamiento, en los tres años de viajes Santiago de Chile-Buenos Aires.

Esta tesis la dedico, en especial, a Jaime Ensignia, por apoyar este proyecto siempre y desde siempre, y por la fina comprensión que implica acompañar y convivir con una tesista.

ÍNDICE

Resumen	II
Abstract	III
Agradecimientos	IV
Índice	V
Índice de tablas	X
Índice de figuras	XI
Introducción	1
1. Pasos Personales en Torno a la Comunicación de las Políticas Públicas: Recorridos por la Región	1
2. De los Recorridos por la Región, a los Recorridos de la Tesis	6
Capítulo 1: Los Procesos Constitucionales: El Territorio Regional y El Caso de Chile	8
1. El Contexto Regional	8
2. Significados de la Constitución en Chile: Un Modelo Político y Económico en los Estertores de la Dictadura	12
2.1. Los Enclaves del “Régimen”	12
2.2. Turbulencias Sociopolíticas a partir del 2011: los Movimientos Sociales en la Agenda Pública	17
2.2.1. Ambientalistas y Estudiantes	17
2.2.2. El Tejido Feminista en una Sociedad Fragmentada	21
2.3. Deudas de la Democracia: la Participación Política	23
3. Iniciativas por una Nueva Constitución en Chile: la Inexorable Marca Ciudadana	25
4. El Cambio Constitucional en el Segundo Gobierno de Michelle Bachelet: Hitos en la Agenda Política 2014-2016	26
4.1. El Derrotero hacia una Nueva Constitución	29
4.2. La Etapa Participativa del Proceso Constituyente Abierto a la Ciudadanía: Descripción, Resultados y Evaluación	35

4.2.1. Principales Resultados	42
5. La Mañana Siguierte: El Largo Invierno de la Nueva Constitución	49
Capítulo 2: La Comunicación de las Políticas Públicas: Antecedentes y Marco Teórico	51
1. Tema de Investigación	52
2. Estado de la Cuestión: Antecedentes	52
2.1. La Huella de los Efectos en la Investigación en el Campo de la Comunicación Política	53
2.2. Comunicación de las Políticas Públicas: Evolución de la Investigación en América Latina	57
2.2.1. Comunicación y Políticas Públicas de Salud	59
2.3. La Comunicación de Procesos Constituyentes Recientes en la Región	61
3. Problema de Investigación	63
4. Marco Teórico	64
4.1. Bandos en el Campo de Juego de las Teorías de la Comunicación: Difusionistas vs. Procesuales	65
4.2. Comunicación Política y Espacio Público	66
4.3. El Discurso Político desde la Lectura de la Producción de Sentido	69
4.4. La Comunicación de las Políticas Públicas desde Perspectivas Latinoamericanas: la Dimensión Política de la Comunicación	73
4.5. Claves para el Análisis de la Agenda Gubernamental	77
4.5.1. La Definición del Problema, Primera Batalla Política	78
4.5.2. Actores de la Política Pública	80
4.5.3. El Proceso de Toma de Decisiones	85
4.6. Agencia Sociohistórica	87
Capítulo 3: Diálogo Teórico-Metodológico	89
1. Abordaje Epistémico: Desafíos del Pensamiento Complejo	89
2. Enfoque Metodológico	91
3. Justificación	95
4. Preguntas de Investigación, Objetivos, Hipótesis	95
4.1. Pregunta de Investigación	95

4.2.	Objetivos	96
4.3.	Hipótesis	97
5.	Estrategia Metodológica	97
5.1.	Unidad de Análisis, Dimensiones	99
5.2.	Selección de Fuentes y Estrategia de Recolección de Datos	100
5.2.1.	Descripción de las Fuentes y Técnicas de Recolección de Datos	102
6.	Momentos de la Investigación	111
Capítulo 4: La Opinión Pública y el Cambio Constitucional		113
1.	¿Qué es la Opinión Pública?	113
2.	El Cambio Constitucional en Chile en la Mirada de la Opinión Pública entre 1990 y 2016	116
2.1.	Período 1990-2013	117
2.1.1.	Factores que Explican el Apoyo a un Cambio Constitucional	124
2.1.2.	La Potestad Ciudadana Frente al Cambio Constituyente	126
2.2.	Evolución 2013-2016	127
3.	La Opinión Pública ante el Escenario del Proceso Constituyente Abierto a la Ciudadanía (2015-2016)	131
3.1.	Percepciones Frente a Instancias Participativas del Proceso Constituyente Abierto a la Ciudadanía	136
4.	A Modo de Síntesis	140
Capítulo 5: Instalación del Proceso Constituyente Abierto a la Ciudadanía en el Espacio Público		143
1.	Institucionalidad de los Poderes del Estado Vinculada al PCAC	143
1.1.	Poder Ejecutivo	143
1.2.	Poder Legislativo	146
2.	El Problema Constitucional y su Ingreso en la Agenda Pública	152
2.1.	Agendas Preexistentes en la Gestación del Problema	152
3.	El Proceso de Toma de Decisiones: Actores, Contexto y Contenidos	160
3.1.	Primera Etapa: Desde el Programa de Gobierno hasta el Anuncio del Proceso Constituyente Abierto a la Ciudadanía	161
3.1.1.	Actores Institucionales	161

3.1.2.	La Transversalidad de la Dimensión Comunicacional	163
3.2.	Segunda Etapa: De la Agenda Gubernamental a la Instalación en el Espacio Público	167
3.2.1.	Complejidades de una Política Suprasectorial	169
3.2.2.	El papel del Congreso	171
3.2.3.	El Consejo Ciudadano de Observadores	177
3.2.4.	La Comunicación en el Marco de la Disputa Política	183
3.2.5.	Contenidos: La Batalla por los Sentidos en los Instrumentos de Campaña	187
3.3.	Tercera Etapa: Encuentros Locales Autoconvocados y Cabildos	196
3.3.1.	La Ciudadanía, Actor Protagónico	197
3.4.	Comunicación y Agencia Sociohistórica	200
4.	Los Bordes de la Comunicación Pública	204
4.1.	Senderos Posibles entre Gobierno y Ciudadanía: ¿Información, Propaganda, Proselitismo?	204
4.2.	El Interés Público desde el Prisma del Consejo Nacional de Televisión	206
5.	Un Balance Posible: Entre la Frustración y los Trazos de un Camino	208
6.	Análisis de Actores en el Proceso Decisional	212
6.1.	Funciones, Recursos, Objetivos y Arenas Decisionales	214
6.2.	Modalidades de Interacción	215
7.	A Modo de Síntesis	217
Capítulo 6: El Juego Antagónico de los Diarios <i>El Mercurio</i> y <i>La Tercera</i>		219
Frente al Proceso Constituyente Abierto a la Ciudadanía		
1.	Concentración de la Propiedad de Medios y Línea Editorial	219
1.1.	Concentración de la Propiedad de Medios en Chile	220
1.2.	Diarios Impresos: la Dictadura y sus Huellas en la Tinta	222
1.3.	Marco Constitucional del Duopolio en Prensa	225
1.3.1.	Libertad de Expresión: Más Allá de la No-Censura	226
1.3.2.	Asignaturas Pendientes en la Constitución Vigente	226
2.	El Proceso Constituyente desde el Prisma de <i>El Mercurio</i> y <i>La Tercera</i>	229

2.1. “Yo o el Caos”, Dicotomía Mercuriana	230
2.2. Las Fronteras de la Legalidad según <i>La Tercera</i>	240
3. La Disputa por la Significación desde el Duopolio	245
3.1. Antagonismos y Puntos Nodales	245
4. A Modo de Síntesis	249
Capítulo 7: Hacia un Entramado de Hipótesis, Hallazgos y Conclusiones	250
1. Comunicación, Diseño Metodológico y Capacidad de Agencia	251
2. Nudos Políticos en los Procesos de Decisiones	252
3. Opinión Pública y Poderes Fácticos: Paralelas que no se Tocan	255
4. Conclusiones	257
5. Alcances Futuros, Líneas de Investigación	259
Epílogo. El día después: los Octubres de Chile	261
Referencias	266
Anexos	
Anexo 1. Listado y Datos de las Personas Entrevistadas	
Anexo 2. Discurso de la Presidenta de la República, Michelle Bachelet, al anunciar el Proceso Constituyente el 13 de octubre de 2015	
Anexo 3. Extractos del Debate de la Ley de Presupuestos del Sector Público, Correspondiente al Año 2016	
Anexo 4. Índice de Siglas	

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Confianza en las instituciones	20
Tabla 2. Participación en los distintos niveles de la etapa participativa	40
Tabla 3. Participación en la etapa participativa por región	41
Tabla 4. Participación desde el extranjero y ELA convocados por comunidades y organizaciones indígenas. Conceptos priorizados que difieren de los agregados nacionales.	45
Tabla 5. Participación ciudadana en procesos constituyentes desde una perspectiva comparada	48
Tabla 6. Actores gubernamentales y terciarios entrevistados según cargo y función	103
Tabla 7. Fuentes y técnicas de investigación implicadas en la triangulación	110
Tabla 8. Composición de la Cámara de Diputados 2014-2018 según coalición Oposición/Oficialismo y partido político	150
Tabla 9. Composición del Senado 2014-2018 según coalición Oposición/Oficialismo y partido político	151
Tabla 10. Presupuesto público 2016 para el PCAC	172
Tabla 11. PCAC: comparación entre cronograma anunciado y efectivo	209
Tabla 12. Análisis de actores en el proceso decisonal	213
Tabla 13. Puntos nodales en editoriales y columnas de El Mercurio	247
Tabla 14. Puntos nodales en editoriales y columnas de La Tercera	248

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Diagrama de la etapa participativa	39
Figura 2. Claves en el análisis de políticas públicas	78
Figura 3. Opinión respecto de la Reforma a la Constitución, 1995-2011	118
Figura 4. Mecanismo para aprobar una Nueva Constitución	120
Figura 5. Acuerdo con reforma constitucional	122
Figura 6. Importancia de establecer una Nueva Constitución	122
Figura 7. Percepción de necesidad de cambios a la Constitución	123
Figura 8. Principal razón para cambiar la Constitución	124
Figura 9. Necesidad del cambio constitucional según identificación ideológica	125
Figura 10. Mecanismos de reforma constitucional	126
Figura 11. Necesidad de cambios en la Constitución 2013-2016	128
Figura 12. Importancia del cambio constitucional 2013-2016	129
Figura 13. Razones para cambiar la Constitución, 2016	130
Figura 14. Identificación política en octubre y diciembre 2015	133
Figura 15. Acuerdo con la necesidad de una Nueva Constitución, 2015	134
Figura 16. Necesidad de una Nueva Constitución según identificación política	135
Figura 17. Razones para cambiar la Constitución, diciembre 2015	136
Figura 18. Diálogos ciudadanos: relevancia e interés	137
Figura 19. Instancias para la elaboración de una Nueva Constitución	138
Figura 20. Mecanismos para la elaboración de una Nueva Constitución según identificación política	139
Figura 21. Opinión sobre plebiscitos	140
Figura 22. Composición Cámara de Diputados 2014-2018 por partido político	149
Figura 23. Composición del Senado 2014-2018 por partido político	151
Figura 24. Imagen de la campaña de difusión del PCAC	189
Figura 25. Gráfica utilizada en materiales de difusión del PCAC	190
Figura 26. El “Constitucionario”	193

Introducción

1. Pasos Personales en Torno a la Comunicación de las Políticas Públicas: Recorridos por la Región

En varios países de América Latina, la primera década del siglo XXI estuvo marcada por un viraje político hacia experiencias gubernamentales que, más allá de sus diversidades, tuvieron comunes denominadores en los contenidos de agendas políticas y económicas pos Consenso de Washington. El “giro a la izquierda” de la región generó debates en torno a las definiciones y características de gobiernos identificados, en general, como progresistas, posneoliberales, de izquierda y/o centro-izquierda¹ (Stoessel, 2014). Entre las distintas aproximaciones conceptuales elaboradas desde las Ciencias Sociales, Garretón (2006) señala que lo que define al progresismo es, primero, un proyecto de transformaciones estructurales en la sociedad y, segundo, la búsqueda de convocatoria a mayorías, a sectores populares cuyo apoyo se requiere para llevar adelante tales transformaciones². En su perspectiva, un elemento clave de los gobiernos progresistas es la reconsideración del papel del

¹ Stoessel (2014) destaca el papel que tuvo un artículo de Jorge Castañeda del año 2006 en el debate sobre las izquierdas en la región. Allí, el ex canciller mexicano distinguía dos izquierdas en los procesos políticos latinoamericanos, por un lado, una “moderna, abierta y reformista” – representada por los gobiernos de Ricardo Lagos y Michelle Bachelet en Chile, de Tabaré Vázquez en Uruguay y, en menor medida, de Inacio Lula da Silva en Brasil– y, por otro lado, una “nacionalista, estridente y cerrada” –representada por los gobiernos de Evo Morales en Bolivia, Rafael Correa en Ecuador y Hugo Chávez en Venezuela (Castañeda, 2006, p. 29 citado en Stoessel), situando a los gobiernos argentinos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández en una posición ambigua (Moreira *et al.*, 2008; Weyland, 2009 citado en Stoessel, 2014). La autora relativiza el aporte del texto de Castañeda para el estudio riguroso de los fenómenos contemporáneos por sus pretensiones más normativas que analítico-explicativas; sin embargo, reconoce que su polémica tesis contribuyó a generar la discusión en torno al “giro a la izquierda” de la región (2014, p. 125). Así, algunos académicos rechazaron este postulado binario, en tanto que otros formularon propuestas complementarias que establecían distinciones entre gobiernos “socialdemócratas” y “(neo) populistas o radicales” (Touraine, 2006), “racionales-gradualistas” versus “populistas-rupturistas” (Moreira et al, 2008), o “responsables” frente a “populistas económicos” (Weyland, 2009 citado en Stoessel, 2014). Otros estudiosos del tema se refirieron, más bien, a un campo progresista latinoamericano heterogéneo y diverso (Garretón, 2006).

² Garretón afirma que “No hay progresismo que no tenga una dimensión populista y, a su vez, no puede haberlo si no tiene una dimensión institucionalista”. En este sentido considera “ignorante” afirmar que “el dilema de América Latina es democracia o populismo” (2013, p. 23).

Estado: todos los proyectos progresistas en América Latina apuntan a una refundación de la relación entre Estado y sociedad (Garretón, 2013, p. 26). Por su parte, la categoría “postneoliberalismo” aludiría a dos cuestiones articuladas: un tipo de modelo de desarrollo que aspira a lograr crecimiento económico y redistribución social a favor de los más desfavorecidos, y una matriz de inclusión socio-política que combina diversos formatos democráticos (Grugel y Ruggirozzi, 2012, Wylde, 2011, citados en Stoessel, 2014).

Hacia el año 2008, once de los dieciocho países latinoamericanos eran gobernados por presidentes de centroizquierda o izquierda: Chávez en Venezuela (1998); Inacio Lula Da Silva en Brasil (2002); Néstor Kirchner (2003) y Cristina Fernández de Kirchner (2007) en Argentina; Tabaré Vázquez en Uruguay (2005); Ricardo Lagos (2000) y Michelle Bachelet (2005) en Chile; Evo Morales en Bolivia (2006); Daniel Ortega en Nicaragua (2007); Rafael Correa en Ecuador (2007); Álvaro Colom en Guatemala (2008); Mauricio Funes en El Salvador (2009) y Fernando Lugo en Paraguay (2008). Tanto en debates políticos como en textos académicos se suele reconocer a gran parte de estas experiencias como pertenecientes al campo progresista, asumiendo su insoslayable heterogeneidad (Arditi, 2009; Garretón, 2006 y 2013; Moreira, 2017).

Junto con otros desafíos, los nuevos gobiernos debieron enfrentar un problema común en la región: la creciente preocupación en torno a la inseguridad y a la delincuencia que afectó a varios países desde los primeros años del siglo XXI. Según el Latinobarómetro³, la delincuencia se mantuvo como un problema “menor”⁴ en América Latina –es decir, inferior al 10% de las preferencias señaladas– entre los años 1995 y 2004. Alrededor del año 2004 empieza a

³ El Latinobarómetro es un estudio anual de opinión pública que lleva adelante la Corporación Latinobarómetro desde el año 1995 hasta la actualidad e involucra unas veinte mil entrevistas en dieciocho países latinoamericanos.

⁴ La pregunta que plantea cada año el Latinobarómetro es “*En su opinión ¿Cuál considera Ud. que es el problema más importante en el país?*”. El problema principal de los países varía de año en año, según la situación de cada cual. Históricamente, los problemas principales han sido distintas derivadas de los problemas económicos, la pobreza y/o el desempleo; sin embargo, a partir de 2004 se fue incrementando la importancia del problema de la delincuencia (Corporación Latinobarómetro, 2008, p. 25).

aumentar, alcanzando el 27% en 2010. Ya en 2007, en ocho de los dieciocho países medidos, las personas encuestadas señalaban la delincuencia como el problema más importante (Venezuela, Guatemala, El Salvador, Chile, Argentina, Honduras, Costa Rica y Brasil), y en el informe del año 2008, la delincuencia aparece, por primera vez, como el problema principal de la región como promedio (Corporación Latinobarómetro, 2007, 2008, 2010). Sin embargo, estos niveles de preocupación no siempre resultan congruentes con la tasa de victimización⁵ que, en 2010, alcanza uno de los puntos más bajos desde el año 1995 (31%), frente a una tendencia al aumento de la percepción de la delincuencia como problema principal, e incluso en algunos países supera con creces la tasa de victimización⁶. A partir de 2007 se integra la pregunta por el temor a ser víctima de un delito con violencia, inclusión que permite establecer que, al menos en cuatro países de la región (Costa Rica Venezuela, Brasil y México), uno de cada dos ciudadanos cree que puede ser víctima de un delito con violencia casi todo el tiempo, a su vez, en ningún país la percepción de que la delincuencia ha aumentado es inferior al 70% (Dammert, Lagos, 2012, p. 36).

Los desafíos que enfrentaban los gobiernos de la región en materia de políticas públicas en los campos descritos se enlazan con mi trayectoria profesional, ya que, desde mi trabajo en el ámbito de la cooperación internacional, correspondía apoyar técnica y políticamente a varios de los gobiernos que eran parte del “giro a la izquierda” latinoamericano. Los gobiernos requerían asesoría en diversos ámbitos de las políticas públicas y los temas vinculados a la delincuencia invadían la agenda política al ritmo de las cifras expuestas

⁵ El Latinobarómetro elabora la tasa de victimización a partir de la declaración de los mismos entrevistados respecto de haber sido víctimas de algún delito. La incongruencia entre tasa de victimización y delincuencia como problema principal se da en ambos sentidos: países en donde la percepción de la delincuencia como problema está muy por debajo de las cifras de victimización y viceversa. Hasta fines de los años 90 prevalece la primera tendencia, fenómeno que se revierte; para el año 2011, la percepción de la delincuencia como principal problema supera la victimización en siete países de la región (Corporación Latinobarómetro 2012, p. 31).

⁶ El caso más extremo es Venezuela, en donde un 64% señala la delincuencia como problema principal y sólo un 27% dice haber sido víctima de delito (37 puntos de incongruencia), mientras que un ejemplo en el Cono Sur es Uruguay con 9 puntos de incongruencia (victimización 19%, problema principal 28%) (Corporación Latinobarómetro, 2010).

anteriormente. El progresismo llegaba, de algún modo, tarde y temeroso a la problemática de la inseguridad, un territorio que solía ver en tensión con el de los Derechos Humanos. La creciente percepción de inseguridad abría espacios a demandas por políticas de mano dura, aun cuando, como indicador, el temor se vincule más con climas de opinión que con fluctuaciones en los niveles de delincuencia (Dammert, Lagos, 2012). En general, la responsabilidad por tales climas de opinión se atribuyó a la acción de los medios, específicamente, a la cobertura televisiva de noticias sobre hechos delictivos; sin embargo, investigaciones existentes cuestionan que las noticias sobre inseguridad sean las principales responsables de generar temor (Kessler y Focas, 2014). La medición del temor requiere análisis específicos por su variabilidad y la multidimensión que define su magnitud; los déficits de los gobiernos comenzaban por sus propias brechas de información y la falta de conocimientos en estos aspectos (Dammert, Lagos, 2012; Dammert, Ruz Salazar, 2008). No obstante, en el contexto de asesorías de cooperación, las autoridades solicitaban soluciones al clima de inseguridad apuntando a los medios de comunicación, y requerían, ante todo, estrategias para incidir en las agendas mediáticas que tendían a imaginar bajo la forma de campañas “efectivas”. En Argentina, Chile, Uruguay, Colombia, El Salvador, Costa Rica, Honduras y Panamá encontré demandas similares: ¿cómo detener la proliferación y venta de noticias sobre delincuencia, supuestamente, responsables del miedo creciente en la ciudadanía? A menudo se buscaba paliar estos supuestos efectos a través de campañas públicas concebidas, en cierto modo, como adición publicitaria episódica, puntual.

Responsabilizar a los medios por las ideas o actitudes de las personas y condenar sus supuestos efectos no es exclusivo de las sociedades contemporáneas⁷, no obstante, la tendencia persiste hasta el siglo actual (Maigret, 2005). Así, el estudio de los efectos de la violencia mediática en los

⁷ Maigret menciona como ejemplo en la Antigüedad a los poetas (entendidos como “medios”) que Sócrates quería expulsar de la Ciudad porque sus historias engañarían a los más jóvenes; a los folletines del siglo XIX que ponían en escena la lucha entre “héroes” y burgueses, acusados de promover el socialismo; a las telenovelas radiales, responsabilizadas de atontar a las mujeres (2014, p. 87).

comportamientos fue objeto de innumerables estudios e investigaciones en la segunda mitad del siglo XX que, en líneas generales, no arrojaron resultados científicos significativos en términos de corroborar tal relación⁸. A principios del siglo XXI, transcurridas varias décadas desde la teoría de la aguja hipodérmica⁹ y de su superación a través de diversos desarrollos en las investigaciones en el campo de la comunicación, la atención siguió enfocada, prioritariamente, en los efectos de los medios. En este contexto, los esfuerzos puestos en instalar nuevos paradigmas de seguridad ciudadana –superadores de las soluciones de “mano dura”– no se veían acompañados por concepciones más amplias de las comunicaciones que permitan vislumbrarla como dimensión transversal en el diseño de la política pública. La comunicación desde los organismos de gobierno tendía y tiende a concebirse como tareas de prensa, centradas más bien en posicionar a la autoridad en los medios y en elaborar materiales de difusión. Conceptualmente se enmarca en teorías de corto plazo de efectos de los medios y en relación a las políticas públicas, aparece como una suerte de “agregado” que llega en una etapa final del diseño para “vender” el producto del que se trate –la autoridad pública o determinado programa de gobierno–. Esta perspectiva aun permea prácticas desde los organismos públicos, como pude observar en organismos públicos de nivel nacional y local en diversos países de América Latina.

Los recorridos por la región desembocaron en reflexiones en torno a la comunicación de las políticas públicas que están en la base de esta tesis.

⁸ Según Maigret, en los años 70 se publicaron más de dos mil quinientos artículos anuales sobre el tema de la violencia mediática y su incidencia en los comportamientos, que el autor explica por “una muy fuerte demanda social e institucional por parte de asociaciones de familia, el Estado, la justicia, las autoridades del control de medios, etc.” (2005, p. 92).

⁹ La hipótesis de la aguja hipodérmica (no se corrobora como teoría) podría sintetizarse en la frase: “cada miembro del público de masas es personal y directamente atacado por el mensaje” (Wolf, 1987, p. 23); si los mensajes de propaganda llegan a los individuos, se “inocula” fácilmente su contenido, provocando la reacción deseada. En síntesis, si se logra dar en el blanco –de ahí que también se la denominara *bullet theory*– el éxito está, prácticamente, dado. Resulta clave el concepto de sociedad de masas, entendida como agregación homogénea de individuos cuyo rasgo de aislamiento físico y normativo explica gran parte de la capacidad manipuladora que se otorga a los medios de comunicación. Esta idea subyacente de sociedad de masas se complementa, desde las corrientes psicológicas, con el conductismo (Wolf, 1987).

2. De los Recorridos por la Región a los Recorridos de la Tesis

En años posteriores, mi interés por la comunicación de las políticas públicas entró en diálogo con otro campo de estudio y de acción: las políticas públicas de comunicación, entendidas como la regulación del sistema de medios. Observar imbricaciones entre el poder económico, el poder político y la concentración de la propiedad de medios, me permitió delinear contextos político-económicos en los que se inscriben y comunican las políticas públicas. A estas cuestiones dediqué clases, artículos, textos, seminarios y talleres durante estos años. Proponerme una tesis fue la oportunidad de sistematizar, profundizar y, sobre todo, redescubrir y ampliar ese recorrido en donde se entrelazan la comunicación y la política desde los estudios teóricos, la investigación y la práctica. La elección del caso se vincula con experiencias personales en los campos profesional y político en el país en que resido desde el año 2005, Chile.

Desde hace casi una década, en Chile –como también sucede en otros países de la región– diversos estudios dan cuenta de una fuerte caída de la confianza en las instituciones, una percepción de abuso por parte de elites tanto económica como política, y de una demanda generalizada por transformaciones estructurales desde la ciudadanía. En este contexto, entre 2012 y 2013 se materializan distintas iniciativas que apuntan a la generación de una nueva Constitución para el país, entre ellas, “Plebiscito por una Nueva Constitución para Chile” a la que fui invitada a participar entre los primeros firmantes. A su vez, la demanda por una nueva Constitución signa las elecciones presidenciales de 2013 en la voz de doscientos mil ciudadanos/as que marcamos el voto pidiendo una Asamblea Constituyente. La cuestión constitucional figura en numerosos programas de Gobierno y, durante el segundo Gobierno de Michelle Bachelet, logra movilizar a miles de personas en encuentros autoconvocados. Sin embargo, a partir de la finalización de estos encuentros, el proceso se debilita hasta casi diluirse en un gesto final de Michelle Bachelet, quien pocos días antes de finalizar su mandato en marzo de 2018 envía el proyecto de Nueva

Constitución al Congreso para su tramitación, dejando su destino en manos del Gobierno de Sebastián Piñera.

Desde el estudio de la comunicación de las políticas públicas, el caso de la nueva Constitución en Chile reviste el desafío de tratarse de una política de Estado de la mayor envergadura, ya que define el marco institucional que contiene la totalidad de las políticas públicas, a la vez que conlleva una enorme carga simbólica por su inevitable vínculo con la ruptura o continuidad respecto del pasado reciente del país. La trama que se teje entre la dimensión comunicacional y la batalla política que entraña estos procesos, amerita esta investigación.

Capítulo 1: Los Procesos Constitucionales: El Territorio Regional y el Caso de Chile

Este capítulo presenta un panorama de procesos constitucionales que han tenido lugar en distintos países de la región en las últimas décadas y describe el significado que reviste para Chile la vigencia de la actual Constitución, así como las complejidades que implica poner en marcha los mecanismos necesarios para cambiarla. A su vez, presenta un resumen de distintas iniciativas que tienen lugar desde las más tempranas fases de la transición democrática, dirigidas a dotar al país de una nueva Constitución. Por último, describe las fases y componentes principales del Proceso Constituyente Abierto a la Ciudadanía (PCAC), diseñado e implementado en el segundo Gobierno de Michelle Bachelet, a la vez que presenta una síntesis y evaluación de sus principales resultados en términos de participación y contenidos.

1. El Contexto Regional

El proceso que vive Chile en torno a una nueva Constitución se inscribe en un contexto regional que acumula transformaciones desde los años 90 del siglo pasado, cuando comienzan a producirse cambios constitucionales en diversos países de América del Sur, comenzando por Colombia (1991), luego El Salvador (1992), Paraguay (1992), Perú (1993), Argentina (1994), Nicaragua (1995), Bolivia (1994, 2009), Ecuador (1998, 2008) y Venezuela (1999). Parte de estos procesos fueron impulsados por una multiplicidad de factores políticos y sociales, como la necesidad de “asegurar la estabilidad política; adaptar los principios fundamentales a los nuevos paradigmas económicos y políticos; tener en cuenta a sectores sociales históricamente marginados” y también, aprovechar los procesos constitucionales como una vía para la resolución de conflictos (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], 2017, p. 20). Un punto común entre varios de ellos es la creación de una asamblea constituyente, convención o congreso constituyente, como en el caso de Bolivia (2008), Ecuador (2008 y 1998), Venezuela (1999), Colombia (1991) y Argentina (1995). La instancia de comités de expertos, como en Brasil

(1967), Ecuador (1979) y Chile (1980) fue perdiendo su viabilidad política para redactar una nueva Constitución toda vez que “asegurar una mayor representación y participación democrática juega un papel importante en la legitimación de todo el proceso” (OCDE, 2017, p. 20). Algunos de estos procesos también comparten una segunda dimensión clave: la participación ciudadana. Las fases tradicionales de elaboración de una constitución incluyen la redacción, consulta, deliberación, adopción y ratificación; esta forma de participación civil suele ser implementada mediante un plebiscito vinculante (como en Venezuela, Ecuador o Bolivia). También surgen nuevas formas de participación, como la posibilidad de elegir a las personas (en una asamblea constituyente, un consejo constitucional o una legislatura regular) que definirán el contenido de la constitución (OCDE, 2017).

Entre los casos mencionados, la Argentina optó en 1995 por una reforma a través de una Convención Constituyente en la que cada provincia y la Capital Federal¹⁰ eligieron una cantidad de convencionales constituyentes igual al total de legisladores que estas enviaban al Congreso de la Nación. Las y los constituyentes correspondían a los principales partidos políticos y fueron elegidos en forma directa por la ciudadanía. Esta reforma es considerada una de las más profundas de la Constitución del año 1853 (Biblioteca del Congreso Nacional [BCN], 2014).

Los casos de Colombia junto con otros considerados paradigmáticos como los de Venezuela (1999), Ecuador (2008), y Bolivia (2009) están incluidos en un informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2015) cuyo objeto es mostrar distintas estrategias y mecanismos a través de los cuales es posible diseñar un nuevo orden constitucional. De acuerdo al estudio mencionado, el origen del proceso constituyente colombiano se vincula con una grave crisis institucional atravesada por altísima violencia social y política. En este contexto se conforma un movimiento ciudadano liderado por estudiantes y profesores, que presiona por el cambio constitucional. Dado que

¹⁰ Precisamente a partir de la reforma constitucional de 1994, la Capital Federal se convierte en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA).

la institucionalidad vigente no contemplaba un mecanismo de cambio constitucional, el movimiento idea y promueve la campaña “Séptima Papeleta”. La propuesta consiste en incluir una papeleta extra junto con el voto, demandando se convoque a una asamblea constituyente en las elecciones municipales y legislativas de 1990. Con más de dos millones de votos a favor, el presidente Virgilio Barco convoca a un plebiscito en el que triunfa la opción por la Asamblea Constituyente. Este proceso conduce a que, en julio de 1991, la Asamblea Constituyente adopte la Constitución (PNUD, 2015).

Por su parte, los casos de Venezuela, Ecuador y Bolivia forman parte de lo que se ha denominado “procesos constituyentes de tercera generación” (Pisarello, 2014 p. 108, como se citó en PNUD, 2015), cuyo origen se relaciona con el rechazo a las políticas neoliberales y privatizadoras impuestas en las últimas décadas y la deslegitimación de las elites políticas que las habían promovido. Como contrapartida, surgen movimientos populares y políticos que exigen una opción constituyente.

En Venezuela, como la Constitución de 1961 no contempla el cambio constitucional a través de una asamblea constituyente, la Corte Suprema se manifiesta a favor de la posibilidad de llamar a un referendo popular para decidir la formación de una asamblea constituyente. El referendo se realiza en abril de 1999 y la opción Asamblea Constituyente obtiene el 87,9% de los votos, aunque el porcentaje de abstención electoral alcanza el 62,1% (Lissidini, 2008, como se citó en PNUD, 2015). La Asamblea Constituyente trabaja por un período de cuatro meses aproximadamente y el texto final, sometido a referendo, se aprueba en diciembre de 1999.

En Ecuador, el último proceso constituyente se inicia en 2007 con la asunción a la presidencia de Rafael Correa, cuya principal promesa de campaña apunta a una asamblea constituyente. Sin embargo, este mecanismo no estaba contemplado en la Constitución vigente de 1998 y el Poder Legislativo se niega a aprobar la convocatoria. Ante esta situación, el Tribunal Supremo Electoral decide destituir a cincuenta y siete diputados contrarios a los mecanismos

mencionados. Tras negociaciones con los suplentes, la iniciativa no tuvo oposición y el referendo se llevó a cabo en abril de 2007. La convocatoria a una Asamblea Constituyente fue aprobada por el 81% de los votos, con una participación electoral del 71% (PNUD, 2015, p. 30).

En lo que respecta a Bolivia, tal como en los casos de otros países mencionados, el período previo a la promulgación de la Constitución está marcado por un clima de tensión social, cruzado por conflictos en los ámbitos político y económico. Una de las primeras medidas del presidente Evo Morales al asumir el poder, es iniciar el proceso de convocatoria de una asamblea constituyente, mecanismo contemplado en la Constitución vigente como ejercicio del poder popular. Sin embargo, las fuerzas políticas que apoyan al presidente Morales deben pactar con la oposición su forma de convocatoria, ya que carecen de la mayoría requerida para su aprobación en el Congreso. El funcionamiento de la Asamblea Constituyente es “complejo y disputado debido a la alta fragmentación en su conformación y la oposición a su trabajo en ciertos sectores del país” (PNUD, 2015, p.31). A fines de 2007 se logra adoptar un texto, sin embargo, este permanece en la incertidumbre por un período relativamente extenso durante el cual incorpora cambios. Finalmente, la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia es promulgada por el presidente Evo Morales en febrero de 2009, tras ser aprobada en un referendo que contó con el 90% de participación.

2. Significados de la Constitución en Chile: Un Modelo Político y Económico en los Estertores de la Dictadura

2.1. Los Enclaves del “Régimen”¹¹

En América Latina, gran parte de las transiciones a la democracia se vieron acompañadas por procesos de cambio constitucional (Heiss, 2016). En Chile, sin embargo, la Constitución vigente data de 1980, fue elaborada durante la dictadura de Augusto Pinochet (1973-1990) y validada a través de un plebiscito fraudulento en ese mismo año, marcado por la represión política (Fuentes, 2013). Las fuerzas políticas que lucharon por la democracia plantearon desde el final de aquella dictadura la necesidad de una nueva Constitución; sin embargo, la vía negociada de la transición llevó a postergar esta demanda, en el marco de una considerable adaptación a las reglas del gobierno saliente (Heiss, 2016, p. 111). Tempranamente, un año antes del plebiscito de 1989 que marcaría el fin de la dictadura¹², Manuel Antonio Garretón (1988) analiza la posibilidad de la democracia en Chile y considera la probabilidad de una transición incompleta dados los “enclaves autoritarios” que deja ese proceso. En este contexto, el plebiscito de 1988 en Chile significaría un proceso de erosión y descomposición del proyecto del régimen autoritario, que solo puede sobrevivir en la forma de enclaves en una transición hacia la democracia y en un régimen democrático. Los enclaves autoritarios explicarían, en parte, la relativa

¹¹ La alusión a “régimen” o “dictadura” no es azarosa en Chile. En estricto rigor, ambas categorías servirían para designar el período que atravesó el país entre 1973-1990; sin embargo, “dictadura” expresa una mayor carga de rechazo (Belollo, 6 de enero de 2012). El término “régimen militar” es de uso habitual en Ciencias Sociales, en especial en los estudios sobre relaciones civiles-militares, no obstante, en Chile adquiere cierta connotación política considerando que sectores vinculados a la derecha política y/o adherentes al Gobierno encabezado por Augusto Pinochet omiten el término “dictadura” y optan por “régimen militar”.

¹² El plebiscito del 5 de octubre de 1988 se realizó en la fase final de la dictadura militar conducida por Augusto Pinochet (1973-1990). En esta elección hubo dos opciones: “SÍ”, que le permitiría a Augusto Pinochet continuar al mando del país por ocho años más, y “NO”, que daría paso a elecciones presidenciales y parlamentarias. Se inscribieron en los registros electorales 7 435 913 ciudadanos, lo que equivale a un 97,53% de los habilitados para hacerlo. Sobre un universo electoral total de 7 236 241 votos escrutados, válidamente emitidos, el SÍ obtuvo el 43% y el NO el 54,70% de las adhesiones ciudadanas. En consecuencia, Pinochet debió convocar a elecciones presidenciales y parlamentarias, para finalmente entregar el mando del país el 11 de marzo de 1990 (BCN, s/f).

precariedad y parcialidad de la transición, y “el primero que se hereda del régimen militar y de la transición misma es institucional: la Constitución de 1980 y las instituciones que ella consagra” (Garretón, 1989, p. 18). En trabajos posteriores Manuel Antonio Garretón retoma la idea de enclaves autoritarios como elementos del “régimen anterior” que persisten “en el régimen democrático” (2003, p. 47-48). Junto con Roberto Garretón¹³ señalan que, a pesar de la imagen generalizada del caso chileno en los *rankings* internacionales como un proceso ejemplar de transición hacia la democracia, Chile es una “democracia incompleta” que ambos analizan a través de las dimensiones constitucional, electoral y ciudadana. Estos autores desgranar la contradicción entre los grandes avances conseguidos bajo los gobiernos de la Concertación y las debilidades en las dimensiones mencionadas, que se explicarían por los límites fundantes en la soberanía popular observados a partir de la Constitución, de la que se derivan límites de la democracia electoral “sujeta a restricciones fácticas y normativas en un diseño institucional deficiente” (2010, p. 115).

Desde el Gobierno de Patricio Aylwin (1990-1994) hasta el estallido sociopolítico de octubre de 2019¹⁴, la disputa acerca de la necesidad de una nueva carta magna retorna una y otra vez a la agenda política chilena. Quienes se oponen a tal proceso argumentan que el texto vigente ya ha sido objeto de

¹³ Manuel Antonio Garretón es sociólogo, Roberto Garretón, abogado. El primero es acreedor del Premio Nacional en Humanidades y Ciencias Sociales, mientras que Roberto Garretón fue distinguido con el Premio Nacional en Derechos Humanos. El Premio Nacional es otorgado por el Gobierno de Chile por medio del Ministerio de Educación y, desde 2003, por el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes. La distinción es entregada por el/la presidente/a de la República en una ceremonia oficial celebrada en el Palacio de la Moneda.

¹⁴ Este proceso conocido como “estallido social”, “octubre chileno” o “18O”, corresponde a una serie de manifestaciones sociales y disturbios públicos originados a partir de la acción llamada “evasión masiva” organizada por estudiantes en Santiago de Chile, consistente en saltar el molinete del metro como protesta ante el aumento del precio del boleto. En una semana, las protestas escalan y se propagan a varias regiones de Chile, con mayor impacto en las principales ciudades. Frente a estos hechos, las fuerzas públicas de seguridad respondieron con acciones represivas que, a su vez, condujeron a denuncias y condenas por parte de diversos organismos de Derechos Humanos internacionales, entre ellos, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas. Las protestas y los disturbios continuaron durante meses hasta que se vieron interrumpidos por la necesidad de aislamiento social que impuso la pandemia por covid-19 a partir de marzo de 2020.

reformas sustantivas. De hecho, desde 1989 –cuando fue modificada para hacer posible el tránsito hacia un nuevo gobierno– hasta 2005, la Constitución chilena ha sido parcialmente modificada en más de treinta ocasiones; sin embargo, no se ha adoptado ningún nuevo texto constitucional (OCDE, 2017). En 2005, el entonces presidente Ricardo Lagos Escobar asumió una de las reformas más importantes a capítulos relevantes de la Constitución. Las enmiendas implicaron una reducción de enclaves autoritarios al abolir a los senadores designados y vitalicios, limitar el poder del Consejo de Seguridad del Estado y fortalecer las instituciones democráticas. No obstante, según señala el constitucionalista Fernando Atria, esta reforma fue un fracaso, “porque eliminó cerrojos que ya se habían quemado y dejó en pie los que persistían” (2013, p. 26). El problema central, según Atria, es que la Constitución de 1980 encierra una trampa, diseñada deliberadamente por quienes la redactaron. El ideólogo de la Constitución de 1980, Jaime Guzmán (1979), lo expresa de esta forma:

La Constitución debe procurar que, si llegan a gobernar los adversarios, se vean constreñidos a seguir una acción no tan distinta a la que uno mismo anhela, porque –valga la metáfora– el margen de alternativas posibles que la cancha imponga de hecho a quienes juegan en ella sea lo suficientemente reducido para hacer extremadamente difícil lo contrario. (pp. 13-23)

Es decir, la Constitución entraña las reglas para que los mismos sectores que la elaboraron se perpetúen en el poder, “para que ella ganara incluso cuando perdiera” (Atria, 2013, p. 25). Las enormes dificultades que supone avanzar hacia una nueva Constitución se relacionan directamente con las reglas que contiene el texto vigente en tres cuestiones determinantes: el papel del Tribunal Constitucional, el sistema electoral binominal –reformado en 2014– y el quórum que establece para ciertas reformas. Específicamente, el quórum de reforma constitucional establecido es del 60% (3/5) o 66% (2/3) de diputados y senadores en ejercicio, mientras que la Constitución de 1925 tenía un quórum de mayoría absoluta de parlamentarios en ejercicio (50 + 1 %). El artículo XV

de la Constitución, precisamente el referido a “Reforma de la Constitución” señala que:

El proyecto de reforma necesitará para ser aprobado en cada Cámara el voto conforme de las tres quintas partes de los diputados y senadores en ejercicio. Si la reforma recayere sobre los capítulos I, III, VII, XI, XII o XV (Bases de la institucionalidad; De los Derechos y Deberes; Ministerio Público; Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública y Reforma de la Constitución, respectivamente), requerirá la aprobación de las dos terceras partes de los diputados y senadores en ejercicio. (Constitución Política de la República de Chile)

Es decir, aun con mayorías parlamentarias, existe una serie de reformas sobre las que no se podría avanzar porque serían invalidadas por el Tribunal Constitucional. La Constitución vigente tiene, entonces, dos puntos que la tornan cuestionable: su origen y su cualidad “neutralizadora” de la voluntad popular (Atria, 2013, pp.25-26). Esto explica, en gran parte, por qué entre 2006 y 2013 se triplican las mociones en el Congreso sugiriendo cambios a la Constitución (Fuentes, 2016).

Probablemente, por los mismos motivos que sectores del progresismo y del liberalismo defienden la idea de una nueva Constitución, y muchos de ellos abogan por una asamblea constituyente como vía para elaborarla, es que sectores conservadores la rechazan. Desde la perspectiva de los defensores del legado refundacional de la dictadura, la Constitución vigente permitió estabilidad y crecimiento económico, reemplazando “el papel pernicioso de la política y los partidos de los años 60 y 70 por un modelo centrado en el mercado como primera preocupación de los individuos y como principal asignador de recursos” (Heiss, 2016, p. 112). A partir de la inclusión de la propuesta de Nueva Constitución en el programa de gobierno de Michelle Bachelet, estos sectores recurren a medios de comunicación de circulación nacional para rechazar o desacreditar toda iniciativa al respecto. En especial “a

través de columnas de opinión y editoriales en los diarios *La Tercera* y *El Mercurio*, se argumenta que se trata de una maniobra de ciertos líderes políticos para instalar un debate artificial” (Heiss, 2016, p. 112). Un recurso utilizado con frecuencia por los opositores a una asamblea constituyente, es aludir reiteradamente a los casos de Venezuela, Bolivia y Ecuador como ejemplos de países que optaron por tal vía, asociando los diversos conflictos que atraviesa cada uno de ellos con el mecanismo constituyente. Editoriales de *El Mercurio* – analizadas en el Capítulo 6– apelan al temor que generaría un cambio radical de la institucionalidad vigente, advirtiendo sobre los riesgos que entrañan “proyectos colectivistas”, asociados, a su vez, al gobierno de Salvador Allende (1970-1973). Al respecto, el constitucionalista Jorge Correa Sutil señala que “parte relevante de la derecha de este país recela de la democracia participativa, vale decir, recela de las mayorías porque tiene un fuerte trauma con la Unidad Popular, y sigue prefiriendo una democracia protegida” (Correa Sutil, 2015, p. 58). Cabe subrayar que los opositores a una modificación sustantiva de la Constitución durante el Gobierno de Michelle Bachelet no se encuentran exclusivamente en la oposición, sino dentro de las propias filas de la coalición gubernamental la Nueva Mayoría. El debate en torno a las formas en que se lleva a cabo la transición democrática divide aguas en las fuerzas de centroizquierda desde los años 90. Claro ejemplo de ello es el debate entre “autoflagelantes” y “autocomplacientes” que alude a posiciones críticas o conformistas respecto de las políticas implementadas sobre todo en los primeros Gobiernos democráticos, contrastes que se extienden a diversos debates en torno a la Constitución. Así, los esfuerzos por instalar las reformas del 2005 como un nuevo pacto político, chocaron con la percepción de que estas eran, más bien, producto de los pactos de la transición que mantenían intactas parcelas de poder protegidas por la Constitución del 80 (Heiss, 2016). Se suman a esta tendencia segmentos de la derecha más democrática, grupos liberales y del centro político que reivindican el legado de la transición y su “capacidad democratizadora incremental” (Fuentes y Joignant, 2015, p. 111). Dentro de este grupo se encontrarían quienes, aun rechazando el proyecto

político de la dictadura, sostienen que la Constitución se ha ido democratizando y que la vía para avanzar en ese sentido son reformas graduales dentro de la institucionalidad vigente. En la perspectiva de Heiss (2016), “el modelo chileno se distingue por hacer pasar por ‘consenso’ lo que no es otra cosa que imposición forzada gracias a dispositivos diseñados para mantener el *statu quo*” (p. 113).

2.2. Turbulencias Sociopolíticas a Partir de 2011: Los Movimientos Sociales en la Agenda Pública

2.2.1. Ambientalistas y Estudiantes. Las asignaturas pendientes que deja una transición condicionada por la búsqueda de consensos que los Gobiernos de la Concertación asumen como ineludibles, hacen eclosión en múltiples oportunidades desde la recuperación de la democracia en Chile. Ya en el 2009, programas de distintas candidaturas presidenciales e iniciativas de agrupaciones políticas proponen una nueva Constitución. El tema constituyente aparece incluido en documentos programáticos de sectores vinculados al progresismo como, por ejemplo, en la propuesta programática impulsada por cuatro senadores¹⁵ de la entonces Concertación, cuyo primer capítulo está dedicado a una nueva Constitución (Fundación Chile 21, Fundación Friedrich Ebert, 2009, p. 5).

En el año 2011 irrumpen manifestaciones masivas impulsadas, en primer lugar, por agrupaciones ambientalistas¹⁶, seguidas por protestas estudiantiles sostenidas a lo largo de meses. “Esta democracia le quedó chica al país” afirma el entonces vicepresidente de la Federación de Estudiantes de Chile, Francisco Figueroa (2011) ante la Comisión de Educación del Senado. La movilización

¹⁵ Los senadores son Guido Girardi (Partido por la Democracia); Mariano Ruiz-Esquide (Partido Demócrata Cristiano); Carlos Ominami (Partido Socialista) y Nelson Ávila (Partido Radical Socialdemócrata).

¹⁶ Las protestas se dirigían contra la aprobación del megaproyecto Hidroaysén, que contemplaba la construcción de cinco represas hidroeléctricas en la Patagonia El Mostrador (14/5/2011). Treinta mil personas salen a la calle contra Hidroaysén y le ponen presión a Piñera. [https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2011/05/14/treinta-mil-personas-salen-a-la-calle-contrahidroaysen-y-le-ponen-presion-a-pinera./](https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2011/05/14/treinta-mil-personas-salen-a-la-calle-contrahidroaysen-y-le-ponen-presion-a-pinera/)

estudiantil se extiende a amplios sectores y pone en jaque no solo al gobierno, sino a toda la institucionalidad política, económica y social. Según el politólogo Augusto Varas (2011), en el caso del 2011 se trata de una crisis larvada durante dos décadas en la que el movimiento estudiantil “volvió a hacerse cargo de la demanda ciudadana por un cambio estructural” (p. 13). Paradójicamente, las demandas por el fin del lucro y la educación pública y gratuita surgen en un período de notable crecimiento económico y cuestionarían una economía de mercado signada por la búsqueda sin límites de nuevos focos de renta y lucro por parte de los grupos económicos. En la perspectiva de Garretón, lo que cuestiona el movimiento estudiantil es, en el fondo, la esencia del sistema capitalista:

Si hay un embrión o atisbo de un sujeto progresista, guste o no guste, es el movimiento estudiantil, que es el portador del cambio del modelo económico social, porque cuando se reivindica el principio utópico –la gratuidad es un principio utópico–, se reivindica el fin de lucro, la esencia del sistema capitalista. (p. 25)

El sistema de representación política también se ve cuestionado en reclamos que incluyen una Asamblea Constituyente que elabore una nueva Constitución (Varas, 2011). Mayol, (2011), por su parte, señala las movilizaciones sociales del 2011 como el fin de una época de tolerancia del malestar sin mayores expresiones políticas del mismo. Anclada en la educación, la energía del malestar se canaliza en la protesta pública, que “invirtió su signo, pasó a ser parte fundamental del modo en que las demandas ciudadanas lograron, legítimamente, escalar hacia las autoridades, mientras estas reducían su ya menguada aprobación” (p. 163).

En los años subsiguientes, diversos estudios dan cuenta de la caída de la confianza en las instituciones, de una percepción de abuso por parte de las elites tanto económica como política, así como de una demanda generalizada por transformaciones estructurales desde la sociedad chilena como los realizados

por la Universidad de Santiago de Chile (2015) y Universidad de Santiago de Chile/Centro de Investigación Sociedad y Economía (2016); Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2014, 2015); Fundación Chile 21 (2015 y 2016) (Gerber, 2016 p. 134). El Informe Triangular correspondiente al primer semestre de 2016 realizado desde la Universidad de Santiago de Chile indica aumentos de la percepción respecto de la desigualdad y corrupción existentes; un mayor porcentaje de personas que mencionan la necesidad de generar transformaciones importantes –en el primer semestre de 2016 un 75% afirma que “hay que cambiar totalmente la sociedad chilena”–; una creciente percepción de abuso por parte de instituciones como el Gobierno, el Congreso, instituciones religiosas y el gran empresariado (Centro de Investigación Sociedad Economía y Cultura/Universidad de Santiago de Chile (CISEC/USACH, 2016). La deslegitimación y caída de confianza en organizaciones institucionales solo tiende a profundizarse, como lo reflejan estudios del PNUD. Ya en 2014, el informe Auditoría a la Democracia. Más y mejor democracia para un Chile inclusivo concluye que uno de los desafíos de la democracia chilena es recomponer la valoración y legitimidad de la política (PNUD, 2014). Por su parte, el informe Auditoría a la Democracia del año 2016 corrobora una fuerte caída de la confianza en instituciones y organizaciones durante el período 2010-2016, tal como lo refleja la Tabla 1. La caída más fuerte la registra el Gobierno (29 puntos), seguido por la TV (26 puntos) y el Ministerio Público (23 puntos). En la encuesta del año 2016, todas las organizaciones o instituciones por las que se pregunta registran una caída significativa en los niveles de confianza, incluidas algunas que, en años anteriores, escapaban a esta tendencia, como los medios de comunicación o las fuerzas de seguridad. Hacia 2016 las personas indican que se informan, en primer lugar, a través de los medios, es decir, consumo no se correlacionaría con credibilidad (Gerber, 2016).

Tabla 1*Confianza en las instituciones (en porcentajes)*

A continuación, le voy a leer los nombres de algunas instituciones.
¿Cuánta confianza tiene usted en cada una de ellas?

Institución/organización	Confianza (% “mucha” + “bastante”)	
	2010	2016
Carabineros	61	50
Fuerzas Armadas	60	41
Radios	56	40
Iglesia Católica	48	30
Iglesias Evangélicas	34	24
Diarios	38	24
Televisión	49	23
Sindicatos	31	23
Ministerio Público	33	14
Gobierno	42	13
Empresas privadas	31	13
Tribunales de justicia	23	12
Congreso	28	8
Partidos políticos	15	9

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la encuesta Auditoría a la Democracia (PNUD, 2016).

La caída de las confianzas ciudadanas hacia las instituciones y organizaciones, el clima de descontento generalizado hacia la política y sus actores es tema omnipresente en medios de comunicación y diversos espacios hacia 2016; no obstante, la cuestión no resuelta sería su interpretación (Gerber, 2016, p. 136).

2.2.2. El Tejido Feminista en una Sociedad Fragmentada. En las últimas décadas, en particular, a partir de 2011, se visibilizan en Chile colectivos feministas heterogéneos que actúan a favor de la igualdad de género y extienden su acción política hacia diversos ámbitos de la sociedad y la cultura, articulándose con otros movimientos sociales¹⁷. En este sentido, se inscribe en lo que Suárez Tomé (2019) denomina “la última etapa de la genealogía feminista latinoamericana”, situada en el siglo XXI y en donde los nuevos feminismos se presentan como disidentes, en contra de las políticas neoliberales, descoloniales, antirracistas y antipatriarcales. Según Guzmán (2018), en Chile, algunas feministas ingresan a distintos movimientos sociales y nuevos frentes políticos y, desde allí, como ha ocurrido en otros momentos de la historia del feminismo, se van diferenciando como sujetos políticos autónomos, subrayando el carácter diverso e interseccional de los movimientos sociales. El denominador común entre los distintos movimientos sociales parece ser el reconocimiento de múltiples desigualdades y opresiones que operan transversalmente, pero habilitan, también, alianzas interseccionales que involucran, por ejemplo, a movimientos ambientalistas, estudiantiles, indígenas, anticapitalistas y feministas. A fines de 2016 se registran en Chile tres hechos altamente significativos desde la perspectiva de género¹⁸ que afectan públicamente a distintos ámbitos institucionales: académico, económico y político, Fuerzas Armadas. En noviembre toman estado público acusaciones de acoso y abuso por parte de profesores hacia estudiantes de la Universidad de

¹⁷Entre los colectivos feministas surgidos entre 2011 y 2016, Gerber y Guzmán (2021) destacan a Vaginas ilustradas (2011), Femcine (2011), Hay Mujeres (2013), Observatorio del Acoso Callejero (2013), Red de Investigadoras (2015), La rebelión del cuerpo (2016), Mujeres bacanas (2016), Coordinadora Feminista Universitaria (COFEU) (2016), Ruidosas Fest (2016), Feministas Autoconvocadas (2016), Con las Amigas y en la Casa (2016), Coordinadora Feminista 8 M (2016), Feministas Autoconvocadas (2016), Coordinadora Ni Una Menos Chile (2017) y Red Docente Feminista (REDOFEM).

¹⁸ Se entiende por perspectiva de género “El proceso de evaluación de las consecuencias para las mujeres y los hombres de cualquier actividad planificada, inclusive las leyes, políticas o programas, en todos los sectores y a todos los niveles. Es una estrategia destinada a hacer que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, así como de los hombres, sean un elemento integrante de la elaboración, la aplicación, la supervisión y la evaluación de las políticas y los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, a fin de que las mujeres y los hombres se beneficien por igual y se impida que se perpetúe la desigualdad. El objetivo final es lograr la igualdad [sustantiva] entre los géneros” (ONU, 1997).

Chile. Junto con ello quedó al descubierto una larga historia de encubrimientos por parte de reconocidos académicos de la institución, incluido el Premio Nacional de Historia, Gabriel Salazar¹⁹. A mediados de diciembre de ese mismo año, en el marco de una cena del empresariado local, el entonces ministro de Economía, Luis Céspedes, recibió un inusual regalo por parte de la Asociación de Exportadores de Manufacturas: una muñeca inflable que debía servir para "estimular la economía". Aunque la ocurrencia fue celebrada por el propio ministro y dos candidatos presidenciales presentes en el acto, desató una ola de repudios que obligó a los protagonistas a disculparse públicamente. En ese mismo mes se destapó un escándalo en la Armada: marinos grababan imágenes de sus compañeras de fragata en la intimidad de sus habitaciones y las difundían por celular²⁰. En todos los casos mencionados, la condena pública se extendió desde la entonces presidenta de la República, Michelle Bachelet al resto del país²¹. En poco más de un mes, tres corporaciones simbólicas, el mundo académico, el empresariado y las Fuerzas Armadas, exhiben hasta qué punto están naturalizadas conductas sexistas y discriminatorias en el quehacer institucional. Poco antes, el 19 de octubre de 2016, la convocatoria de la marcha Ni Una Menos supera todas las expectativas de las organizadoras congregando multitudes en la Alameda²², a la hora en que miles de mujeres marchaban, bajo la misma convocatoria, por la Avenida 9 de Julio en Buenos Aires²³ (Gerber, 25 de mayo de 2018).

¹⁹ El Mostrador (27/12/2016). Repudio a Gabriel Salazar en redes políticas por calificar de estúpidos abusos sexuales en la Universidad de Chile. <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2016/12/27/repudio-a-gabriel-salazar-en-redes-por-calificar-de-acoso-estupido-abusos-sexuales-en-la-universidad-de-chile/>

²⁰ Cabe señalar que, recién en el año 2007, y tras 189 años, habían ingresado mujeres a la Armada.

²¹ El Mostrador (29/12/2016). Bachelet recrimina violencia de marinos contra la mujer. <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2016/12/29/bachelet-recrimina-violencia-de-marinos-contra-la-mujer-lo-ocurrido-en-la-fragata-lynch-es-inaceptable/>

²² La Alameda es el nombre por el que se conoce a la Avenida Libertador Bernardo O'Higgins, arteria principal de Santiago centro, en donde suelen tener lugar diversas manifestaciones y marchas masivas.

²³ Según Suárez Tomé (2019) "el año 2015 fue un año bisagra en el feminismo argentino. 'Ni una menos' fue la consigna de la masiva marcha del 3 de junio de 2015, en donde las mujeres (y la sociedad entera) salieron a demandar al Estado medidas para el cese de la violencia sexista y los femicidios".

Según Guzmán (2018), si bien los movimientos feministas se enraízan en transformaciones económicas, socioculturales, políticas e institucionales que les sirven de contexto, su acción específica es un importante factor de cambio que afecta el curso de esos mismos procesos históricos. Así, los feminismos actúan como una fuerza instituyente que presiona por cambios en el orden cultural y de las instituciones vigentes. Una de sus particularidades más evidentes –tanto en Chile como en Argentina– a partir del año 2015, es su masividad. Otro de sus rasgos distintivos se manifiesta en la dimensión comunicacional: junto con la toma del espacio público, gran parte de la articulación de demandas y de las acciones tienen lugar *online*, a través de foros, redes sociales e incluye la utilización de *hashtags*, como #NiUnaMenos, en un tejido colectivo, histórico e intergeneracional. No es posible escindir la redinamización del movimiento feminista de las transformaciones sociopolíticas que vive Chile y, con ello, de las crecientes demandas por una nueva Constitución.

2.3. Deudas de la Democracia: la Participación Política

A pesar de ser considerada una de las más consolidadas de la región, la democracia en Chile enfrenta a un déficit en la gobernanza participativa que se vincularía al legado no resuelto de la transición a la democracia y a la desconexión entre los ciudadanos y las autoridades públicas, realidad que se refleja, también, en “un débil sentido de comunidad y una tasa decreciente de inscripción y participación de los votantes” (OCDE, 2017, p. 6). Aunque la única disposición de la Constitución chilena en materia de participación ciudadana se refiere a la posibilidad de celebrar un plebiscito en el caso de reforma de la Constitución o en el ámbito municipal, el déficit de participación pública no se debería a la falta de mecanismos regulatorios o directrices. Desde 2008, el Gobierno de Chile ha tomado diversas medidas para regular y promover la participación²⁴ que identifican las maneras en que el Gobierno

²⁴ En particular mediante la Ley N.º 20 500, que establece normas específicas para la participación ciudadana en las políticas públicas, así como el Instructivo Presidencial de 2008, N.º 00816 y el Instructivo Presidencial de 2014, N.º 007/201417 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública. La Ley N.º 20 500 y el Instructivo Presidencial N.º 007/2014 (OCDE, 2017).

central puede fomentar una mayor participación, así como presupuestos participativos, consultas –especialmente a través de comisiones sectoriales sobre temas claves, por ejemplo, la salud, la educación y la vivienda– y otros mecanismos como, por ejemplo, las plataformas de participación digital. Estas iniciativas son principalmente coordinadas por la Secretaría General de Gobierno (Segegob), mientras que la Agenda de Gobierno Abierto ha sido liderada por la Secretaría General de la Presidencia (Segpres). A nivel local, las municipalidades también deben establecer un Consejo Municipal de Organizaciones de la Sociedad Civil (COSOC) como órgano consultivo de planificación local. Los tres desafíos principales que enfrentaría el Gobierno de Chile para implementar reformas concretas de gobierno abierto son “la falta de conciencia de los funcionarios acerca de los beneficios del gobierno abierto, la falta de coordinación y una cultura de secreto imperante” (OCDE, 2017, p. 9). La presidenta Bachelet convocó a un Consejo Nacional de Participación Ciudadana que, en su informe de enero de 2017, señala que:

(...) la naturaleza altamente procedimental e institucionalizada que caracterizó al proceso de transición a la democracia en nuestro país en los 90 no se tradujo en una redistribución del poder al interior de la sociedad ni la construcción de una verdadera comunidad política, al no establecerse canales y mecanismos para la participación continua de la ciudadanía en general –y de la sociedad civil en particular– en la deliberación y gestión pública. (Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil, 2017, p. 29)

Por su parte, el informe de la OCDE (2017) concluye que Chile tiene una tradición escasa en materia de participación pública y que, pese a contar con un marco legal consistente, en línea con los estándares de la OCDE, el acceso a la información y a la participación ciudadana a través de mecanismos de consulta aún no están “plenamente aprovechadas” (p. 9). De hecho, el país registra una de las tasas de votación más bajas de la OCDE (49% del padrón de electores

registrados votaron en las elecciones de 2013, frente a una media OCDE del 68%)²⁵.

3. Iniciativas por una Nueva Constitución en Chile: La Inexorable Marca Ciudadana

Los escenarios descritos permiten comprender de qué maneras las demandas por el cambio constitucional se relacionan con un debate pendiente en la sociedad chilena sobre la desigualdad no solo socioeconómica, sino en la distribución del poder político (Heiss, 2016, p. 123). Los reclamos por una nueva Constitución toman fuerte impulso hacia 2012-2013 a través de diversas iniciativas ciudadanas, algunas de las cuales incluyen también la demanda por un mecanismo determinado para su elaboración. Entre ellas se destacan el movimiento “Plebiscito por una Nueva Constitución” y “Marca tu Voto AC”, que comienzan a organizarse en 2012 de cara a las elecciones presidenciales y parlamentarias de octubre del año 2013. El movimiento Marca tu Voto AC lanza una campaña en mayo de 2013 cuya propuesta central consiste en que, en las elecciones presidenciales del 17 de noviembre del mismo año, se marque “AC” en la papeleta de votación, como reclamo por una Asamblea Constituyente para elaborar el nuevo texto constitucional. En ocho meses, el movimiento consigue organizar a más de dos mil observadores/as que requiere para supervisar cada local electoral, y obtiene el apoyo de varios partidos políticos (Partido Humanista, Partido Radical Socialdemócrata, Partido por la Democracia, Partido Progresista, Partido Igualdad, Partido Ecologista Verde y Partido Comunista). El Servicio Nacional Electoral explicita que los votos no serán inválidos por llevar tal marca. En la primera vuelta electoral, un 8% de los

²⁵ Reconociendo el problema de la baja participación política, el marco legal relativo a la participación electoral se modificó en 2012, pasando desde el registro voluntario con participación obligatoria hasta el registro automático con voto voluntario. Sin embargo, el nuevo sistema no logró mayor participación electoral; las elecciones municipales de octubre de 2016 registraron la menor participación electoral (34,9%) desde el regreso del país a la democracia (OCDE, 2017).

votos emitidos lleva la marca AC, y en la segunda, un 10%, lo que implica más de medio millón de papeletas marcadas. Por su parte, la iniciativa “Plebiscito para una Nueva Constitución” es impulsada por figuras del mundo político y académico que proponen movilizar al país a través de un plebiscito en donde el pueblo se manifieste respecto del cambio de la actual Constitución. En el caso de que el resultado sea favorable al cambio, habría de dictarse una ley que convoque a una instancia constituyente. Se sugiere, en principio, “una asamblea constituyente que garantice su representatividad social, cultural, regional, política, étnica y de género” (Fundación Chile 21, Fundación Friedrich Ebert, 2013, p. 7). El debate público no se centra ya en si es apropiado reformar o no la Constitución, sino en el tipo de cambios que se requieren y la forma para realizarlos (PNUD, 2015, p. 7). Esto marca también el debate político: la división entre las élites respecto del cambio constitucional apunta tanto a la naturaleza de la transformación –reformar la Constitución vigente o crear una nueva– como al mecanismo para lograr el cambio –vía Congreso, por Asamblea Constituyente o por una instancia mixta– (Fuentes, 2016, p. 23). Un distintivo de las propuestas en pugna en Chile es que el acento está puesto en el mecanismo antes que en los contenidos. La relevancia que cobra el debate constitucional en la agenda política se refleja también en que, en la discusión programática de las elecciones presidenciales del año 2013, siete de las nueve candidaturas a la Presidencia de la República²⁶ que compitieron incluían la redacción de una nueva Constitución en sus programas, incluyendo a quien resultó electa, Michelle Bachelet.

4. El Cambio Constitucional Segundo Gobierno de Michelle Bachelet: Hitos de la Agenda Política 2014-2016

Tras triunfar en segunda vuelta electoral en enero de 2014, Michelle Bachelet asume la presidencia de Chile en marzo de 2014 y se propone llevar a cabo tres grandes reformas, anunciadas ya en el programa de gobierno: educativa,

²⁶ En el caso del candidato Marco Enríquez-Ominami, esta inclusión tiene lugar por segunda vez, ya que también figuraba en su propuesta programática del año 2009.

tributaria y constitucional (Programa de Gobierno de Michelle Bachelet, 2013), a las que se suma el llamado “cuarto pilar”, la reforma laboral. Impulsarlas implica tensiones políticas y debates públicos, ya que requiere transformaciones estructurales fuertemente resistidas desde sectores del *establishment* político y económico. A su vez, parte de las reformas propuestas por el Gobierno de Michelle Bachelet, encuentran obstáculos insalvables en la Constitución. La necesidad de una nueva Constitución se plantea ya en el programa de Gobierno de Michelle Bachelet:

Chile merece que el texto constitucional vigente reconozca y se base en un sistema plenamente democrático; y que recoja las normas y principios de derechos humanos reconocidos en Chile y en el ámbito internacional en toda su extensión... La idea que recorre el texto actual, aún con las modificaciones que se le han efectuado, está sustentada en una desconfianza a la soberanía popular; de allí las diversas limitaciones a la voluntad popular mediante los mecanismos institucionales de contrapeso fuertes a dicha voluntad... De esta manera, basada en una fuerte convicción democrática, se recoge la demanda nacional por una Nueva Constitución Política para Chile a impulsar en un proceso democrático, institucional y participativo que permita alcanzar ese propósito. (Programa de Gobierno de Michelle Bachelet, 2013, p. 30)

En su primer año, el Gobierno de Michelle Bachelet debe lidiar con diversos problemas políticos que van debilitando la impronta de transformaciones estructurales. En primer lugar, todas las reformas propuestas son atacadas desde la oposición, aunque también desde sectores conservadores de la propia coalición de gobierno. El Gobierno sufre constantes caídas en los niveles de aprobación²⁷. Recién tras un año y medio desde el inicio de su Gobierno, en octubre de 2015, se anuncia el inicio del PCAC. En el lapso transcurrido entre

²⁷ Según la encuesta del Centro de Estudios Públicos, el porcentaje de quienes señalan que la presidenta Bachelet “no les da confianza” aumenta desde un 37% en julio de 2014 a un 47% en noviembre del mismo año, tendencia que se mantendrá los meses siguientes, hasta alcanzar un 62% en abril de 2015, tras cumplirse un año de gobierno. Por su parte, el nivel de aprobación del Gobierno desciende de un 50% en julio de 2014 hasta un 29% en abril de 2015 (Centro de Estudios Públicos, 2015).

la asunción del nuevo Gobierno y este anuncio, la clase política en general – oficialismo y oposición– enfrenta una serie de escándalos vinculados con las relaciones entre política y negocios que afecta al Gobierno de Bachelet. A fines del año 2014, estalla lo que se conoce como el “caso Penta”, destapando una red de corrupción y delitos tributarios que involucra a un sector del empresariado, al partido Unión de Centro Independiente (UDI) y al Servicio de Impuestos Internos. En este escenario, en donde el Gobierno y el oficialismo en general parecen a salvo de la ola de acusaciones, se inicia el descanso estival de 2015. Sin embargo, a fines de la primera semana de febrero de 2015, todo cambia para el Ejecutivo, las coaliciones de gobierno y oposición y para el país (Varas, 2015, p. 12). Un reportaje sobre la especulación inmobiliaria de la empresa Caval –que cuenta a la nuera de la presidenta Bachelet como una de sus principales socias– arroja un manto de dudas sobre el tráfico de influencias a nivel gubernamental y su conexión con el mundo de las finanzas. A estos hechos se suceden continuas informaciones de nuevas y espurias relaciones entre dinero y política de modo que la legitimidad de las figuras y de la actividad política sigue en caída libre. A partir del caso Caval, se convierten en rutina los titulares en los principales medios de comunicación sobre el descenso en los niveles de aprobación de la presidenta y del Gobierno. Y aunque uno de los requisitos para que un hecho revista calidad de “noticioso” sería su carácter novedoso y sorprendente, los supuestos récord en baja adhesión gubernamental logran venderse como noticia durante el tiempo que queda de gobierno, es decir, tres de los cuatro años que corresponden a la administración Bachelet (Gerber, 2016). En este contexto, la posibilidad de elaborar una nueva Constitución en Chile genera fuertes controversias en la dirigencia política; no obstante, la ciudadanía se expresa mayoritariamente a favor, según lo consignan distintos estudios, y según se analiza en el Capítulo 4 de este trabajo. Pese a las caídas de los niveles de aprobación del Gobierno de Michelle Bachelet, la demanda por una nueva Constitución y por mecanismos participativos para su elaboración mantiene altos niveles de adhesión durante todo el período de

gobierno como lo reflejan encuestas de opinión que se analizan en profundidad en el Capítulo 4.

4.1. *El Derrotero hacia una Nueva Constitución*

De acuerdo a lo descrito anteriormente, el escenario político hacia fines del año 2014, está marcado por:

- la fuerte desconfianza hacia las instituciones en general;
- el debilitamiento del Gobierno de Michelle Bachelet y su programa de reformas;
- el apoyo ciudadano mayoritario frente a un cambio constitucional.

En este contexto, Michelle Bachelet abraza la reforma de mayor envergadura y significado para el país a través del llamado “Proceso Constituyente Abierto a la Ciudadanía”. A continuación, se resumen los principales momentos de este proceso siguiendo un hilo cronológico entre los años 2014 y 2018.

Mayo, 2014. En la primera Cuenta Pública²⁸ presidencial, Bachelet anuncia que el Gobierno trabajará “con participación social y diálogo político para dotarnos de una nueva Constitución que ponga en su centro a los Derechos Humanos, a la democracia y a la buena política como base del orden común” (Ministerio del Interior, 2014).

Diciembre, 2014. Tras un cónclave del Gobierno y los partidos de la coalición gobernante, la Nueva Mayoría, Bachelet confirma que el proceso para dar inicio a la nueva Carta Magna sería "participativo, legítimo e institucional"²⁹. El anuncio genera fuertes críticas desde la oposición mientras

²⁸ La Cuenta Pública Presidencial es la ceremonia donde el/la presidente/a de la República presenta su discurso para dar cuenta del estado administrativo y político de la Nación. Tradicionalmente se llevaba a cabo cada 21 de mayo; a partir de 2017, se realiza el 1° de junio.

²⁹ The Clinic (02/12/2014). Bachelet promete proceso participativo para cambiar la Constitución mientras surgen primeras diferencias en la Nueva Mayoría https://www.theclinic.cl/2014/12/02/bachelet-promete-proceso-participativo-para-cambiar-la-constitucion-mientras-surgen-primeras-diferencias-en-la-nm/?fb_comment_id=849379218417731_849412288414424

el foco del debate sigue centrado en el mecanismo que daría lugar al nuevo texto constitucional. En el transcurso del año 2014, el Gobierno no va más allá de declaraciones generales que insinúan que no impulsará una asamblea constituyente.

Enero/mayo, 2015. En los primeros meses del año se intensifica el debate sobre el mecanismo para dotar a Chile de una nueva Constitución. El Instituto Nacional de Derechos Humanos sugiere la realización de cabildos ciudadanos; figuras políticas proponen una discusión bicameral en el Congreso; organizaciones de la sociedad civil y algunos partidos –o sectores específicos de algunos de ellos– persisten en una asamblea constituyente.

Septiembre, 2015. A través de un comité político de ministros, Michelle Bachelet cita a una instancia para discutir el inicio del Proceso Constituyente. Continúan las objeciones a posibles diseños del Gobierno que apunten a la realización de consultas ciudadanas y las críticas ante toda posibilidad de abrir caminos hacia una asamblea constituyente.

Octubre, 2015. El 13 de octubre, la presidenta Bachelet anuncia los detalles y el cronograma del Proceso Constituyente Abierto a la Ciudadanía (PCAC), que se iniciará con la etapa de “educación cívica constitucional”, seguido por diálogos ciudadanos. A partir de los resultados de estos diálogos, se elaborará un documento con “bases ciudadanas”. Este texto daría forma al proyecto de reforma constitucional para presentar ante el Congreso.

El PCAC contempla la preparación y tres momentos: el Encuentro; la Deliberación; la Soberanía (OCDE, 2017, p.11).

1. El Encuentro: consiste en la realización de una etapa participativa pública. Requiere instancias de educación cívica e información a la ciudadanía durante cinco meses (octubre 2015-marzo 2016) para socializar contenidos del significado de la Constitución junto con elementos claves del proceso participativo que incluye información sustantiva relativa a cómo, cuándo y

dónde participar. Este momento considera instancias de participación pública incidente, a saber: Encuentros Locales Autoconvocados (ELA), cabildos provinciales y regionales, en donde la ciudadanía podrá expresar los contenidos que considera relevantes para una nueva Constitución. El resultado se condensará en el documento “Bases Ciudadanas para la Constitución”. Este proceso será monitoreado por el Consejo Ciudadano de Observadores que se describe más adelante. Cabe destacar que esta fase prevé un proceso de participación de los pueblos originarios, organizado en forma paralela como consulta con las comunidades indígenas. Paralelamente, se incluye una instancia de consulta individual, consistente en completar una encuesta *on-line*, que consta de tres preguntas cerradas acerca de cuáles son los siete conceptos prioritarios (de un listado o cualquiera que se quisiera agregar) que debieran formar parte de un nuevo texto constitucional en los tres ejes temáticos respectivamente: valores y principios; derechos y deberes; e instituciones del Estado. Contiene, también, una sección abierta para agregar ideas/opiniones no contenidas en las preguntas anteriores.

2. La Deliberación: corresponde a la fase de discusión sobre los contenidos constitucionales en la sede constituyente. Previamente, el Gobierno debe elaborar un proyecto de ley para establecer una nueva Constitución a partir de los contenidos de las Bases Ciudadanas mencionadas en el punto anterior. Cabe considerar que, para introducir procedimientos para reemplazar la Constitución, la presidenta de la República debe enviar al Congreso Nacional una reforma al texto vigente que modifica el Capítulo XV con el objetivo de permitir su total reemplazo. Michelle Bachelet firma este proyecto de ley en abril de 2017.

3. La Soberanía: consiste en el plebiscito final ratificatorio del cambio constitucional. El/la presidente/a de la República, una vez redactado y aprobado el proyecto de cambio constitucional por la sede constituyente respectiva, consulta a la ciudadanía –mediante plebiscito– si aprueba o rechaza el nuevo texto.

Durante el Gobierno de Michelle Bachelet solo se desarrolla la etapa de El Encuentro, ya que la discusión correspondiente a la fase La Deliberación, no tiene lugar, en tanto la presidenta envía el proyecto de ley sobre nueva Constitución al Congreso en marzo de 2018, sobre el término de su mandato.

Diciembre, 2015. Se conforma el Consejo Ciudadano de Observadores (CCO), nombrado por la presidenta de la República, compuesto por quince consejeros con “amplia trayectoria académica, social o de representación de la sociedad”. Su función principal consiste en “dar garantías de transparencia, inclusión y ausencia de sesgo político de la etapa participativa en sus diferentes fases³⁰” (Gobierno de Chile, 2/12/2015).

El CCO sesiona semanalmente en alguna sede universitaria o edificio público; está presidido por Patricio Zapata (abogado constitucionalista vinculado a la Democracia Cristiana) y constituido por Benito Baranda (ex director del Hogar de Cristo), Jean Beausejour (integrante de la selección chilena de fútbol), Roberto Fantuzzi (empresario, dirigente gremial), Arturo Fernandois (abogado, militante Unión Demócrata Independiente), Patricio Fernández (director de la revista *The Clinic*), Francisco Fernández (abogado constitucionalista vinculado al partido Izquierda Ciudadana), Gastón Gómez (abogado constitucionalista y consejero del Consejo Nacional de Televisión), Hernán Larraín (dirigente del movimiento liberal –desde 2015, partido– Evopoli), Héctor Mery (abogado de la Fundación Jaime Guzmán), Salvador Millaleo (abogado, activista en DDHH), Ruth Olate (presidenta de la Federación de Sindicatos de Trabajadoras

³⁰ El Decreto 36 del 2/12/2015 que crea el Consejo Ciudadano de Observadores especifica que tiene por objeto “velar por el correcto desempeño de las etapas de educación cívica constitucional y de diálogos ciudadanos del proceso constituyente” (art. 1). En su artículo 2 especifica sus tareas, a saber: conocer e informar sobre los materiales que compondrán la campaña de educación cívica-constitucional que acompaña al proceso participativo; la metodología, desarrollo y demás instancias de la etapa participativa y de diálogos ciudadanos; supervisar el proceso de síntesis de los diálogos ciudadanos y la redacción de las Bases Ciudadanas para la Nueva Constitución. El Consejo deberá entregar las Bases Ciudadanas para la Nueva Constitución a la presidenta de la República junto con un informe que dará cuenta del desarrollo de su tarea. El artículo 5 establece que será la Subsecretaría General de la Presidencia la que proporcione “el apoyo en recursos que sean necesarios para el correcto y eficiente funcionamiento del Consejo de Observadores” (BCN, crea Consejo Ciudadano de Observadores).

de Casa Particular), Juanita Parra (música, baterista del conjunto Los Jaivas), Lucas Sierra (integrante del Centro de Estudios Públicos), Cecilia Rovaretti (periodista de la radio Cooperativa) y Francisco Soto (abogado constitucionalista vinculado al Partido Por la Democracia). La composición del CCO genera críticas desde diversos sectores apuntando a que no es representativo de la sociedad chilena, o a la reiterada tendencia al “cuoteo” equilibrador entre sectores políticos de izquierda y de derecha. Según Fuentes (2016), el hecho de integrar actores de derecha en esta instancia –además de aquellas en las que se prevé la intervención del Congreso– refleja la decisión política de buscar un consenso “amplio y plural de la elite política” (p. 27).

Abril/agosto, 2016. Entre el 26 de abril y el 6 de agosto se lleva a cabo la etapa participativa, que convoca a la ciudadanía, organizaciones sociales, movimientos y partidos políticos, mundo académico, empresarial y cultural a deliberar sobre asuntos constitucionales. Se realiza a nivel local, provincial y regional a través de la metodología denominada “convergencia deliberativa”, concebida como espacio de diálogo en donde las personas llegan a conclusiones de manera colaborativa generando acuerdos desde sus diversas visiones sobre la Constitución y registrando también sus acuerdos parciales y desacuerdos.

Enero, 2017. La presidenta Bachelet recibe los resultados de la etapa participativa del PCAC por parte del Consejo de Observadores (CCO) materializados en el documento “Bases Ciudadanas para una Nueva Constitución”. En la ceremonia, Bachelet afirma:

El mejor remedio al escepticismo y al pesimismo es la evidencia, y aquí está: en la elaboración de la Constitución de 1833 participaron 36 personas; en la de 1925, 122 personas; en la Constitución de 1980, fueron 12 personas. Y en este proceso constituyente, son 204 402 personas”. (Gobierno de Chile, 16/1/2017)

Marzo, 2018. En la última cadena nacional de su segundo mandato, Michelle Bachelet aborda el inminente envío del proyecto de nueva

Constitución. El martes 6 de marzo de 2018, a cinco días de entregar la banda presidencial a Sebastián Piñera, Bachelet firma el proyecto de ley para una nueva Constitución política y lo envía al Congreso³¹. Esto significa que deja en manos del Congreso y del nuevo Gobierno su tramitación, generando enormes dudas sobre su efectivo avance.

Según Fuentes (2016), el proceso, en su totalidad, presenta tres características: a) gradualidad, reflejada en etapas relativamente extensas dedicadas a diálogos ciudadanos y encuentros con pueblos indígenas, sucedido por intervenciones del Gobierno y del Congreso Nacional para definir, en 2017, la reforma a los mecanismos y, en 2018, para decidir sobre uno de los mecanismos. Es decir, el Gobierno posterga la decisión sobre una nueva Constitución y la deja en manos de un próximo Gobierno; b) inclusión política de instancias de representación, ya que se opta por buscar amplio consenso de la elite política, lo que implica negociaciones con la oposición en el Congreso (p. 27); c) participación ciudadana no vinculante, ya que el diseño considera la necesidad de socializar el debate sobre la nueva Constitución. Se opta por un modelo *top-down* de consulta no vinculante, que será insumo para el debate en la instancia constituyente (p. 27).

El hecho de integrar instancias como los ELA parece recoger la necesidad de la participación ciudadana para otorgar legitimidad al proceso de cambio constitucional, en momentos en que opciones como una comisión de expertos o la vía parlamentaria están afectadas por problemas de legitimidad (Heiss, 2016).

³¹ El proyecto ingresa a la Cámara de Diputados como Mensaje 407-365 “Proyecto de reforma constitucional, iniciado en mensaje de S.E. la presidenta de la República, para modificar la Constitución Política de la República”.
<https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/76296/1/Mensaje%20Pda.Bachelet.pdf>

4.2. La Etapa Participativa del Proceso Constituyente Abierto a la Ciudadanía: Descripción, Resultados y Evaluación

Los ELA corresponden al primer nivel –entre cuatro– de la etapa participativa del Proceso Constituyente diseñada por el Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Su objetivo es que las personas dialoguen y deliberan, acuerden y prioricen valores y principios, derechos, deberes e instituciones que deben ser considerados en el proceso constitucional. Los requisitos para la participación, así como la descripción del funcionamiento de los ELA descritos en la Guía metodológica para la etapa participativa local, territorial y provincial del PCAC (2015-2016) son los siguientes:

- ✓ Cualquier grupo de personas, institución u organización social y/o territorial (juntas de vecinos, clubes deportivos, clubes de adultos mayores, clubes juveniles, entre otros) puede organizar un ELA, siempre que cumpla con ciertos requisitos.
- ✓ El ELA debe ser inscrito por el futuro moderador cinco días antes del encuentro; la cantidad de personas admisible es entre diez y treinta. Su desarrollo seguirá las instrucciones indicadas en la página web específica www.unaconstitucionparachile.cl³² y se registrará el resultado del diálogo en el formulario Acta de Encuentros Locales. Cada persona solo puede participar en un ELA. Si un ELA es convocado por una comunidad u organización de pueblos originarios, no existe límite máximo de participantes.

En lo que se refiere a aspectos metodológicos, el eje de las consultas públicas es el debate colectivo a partir de las siguientes preguntas orientadoras:

- i) ¿Cuáles son los valores y principios más importantes que deben inspirar y dar sustento a la Constitución?

³² Página web desactivada durante el segundo gobierno de Sebastián Piñera (2018-2022).

- ii) ¿Cuáles son los derechos que la Constitución debe establecer para todas las personas?
- iii) ¿Cuáles son los deberes y las responsabilidades que la Constitución debe establecer para todas las personas?
- iv) ¿Cuáles son las instituciones del Estado que debe contemplar la Constitución y qué características deberían tener?

Para facilitar el proceso, se proporcionan posibles respuestas (a modo de conceptos constitucionales), así como un espacio para respuestas abiertas³³. La metodología contempla que quien modere el ELA introduzca cada uno de los temas de discusión planteando las preguntas antes señaladas. Luego, los participantes redactan en papel sus ideas preliminares y a continuación las comparten con todos los asistentes, dando paso al diálogo abierto. Tras el diálogo, el grupo prioriza siete conceptos y los clasifica en las categorías “acuerdo”, “acuerdo parcial” o “desacuerdo”, registrando también los fundamentos ofrecidos para cada uno de ellos. Finalmente, la información se traspa al acta del Encuentro Local. El secretario de actas debe leer en voz alta los siete conceptos priorizados en cada tema de discusión y confirmar con los asistentes que lo escrito corresponde a la dinámica de diálogo (Guía metodológica para la etapa participativa local, territorial y provincial del PCAC, 2015-2016).

Los equipos facilitadores coordinados por el Ministerio Secretaría General de la Presidencia asesoraron a los organizadores de los ELA, si así lo deseaban, por la vía telefónica, virtual o presencial en dos instancias: para apoyarlos en la gestión de validación de sus ELA, y para registrar a los participantes en la plataforma electrónica. Los facilitadores firmaban el acta cuando el encuentro había cumplido todos los requisitos (es decir, cuando los participantes habían registrado su número de identificación nacional y firmado el acta, y se había

³³ Los conceptos constitucionales que servían de respuestas guía se basaron en un análisis comparado de 16 constituciones, diseñado y propuesto por el Ministerio Secretaría General de la Presidencia bajo observación del Consejo Ciudadano de Observadores (OCDE, 2017, p. 14).

tomado foto del evento) y prestaron asistencia a petición de los organizadores si surgían dificultades. A su vez, los facilitadores condujeron los cabildos provinciales y regionales.

Los cabildos regionales y provinciales fueron encuentros masivos y de diálogo sobre los insumos producidos en el nivel participativo anterior (es decir, en los ELA). Se realizaron 71 cabildos provinciales y 15 regionales, coordinados por facilitadores. La producción estuvo a cargo de intendencias y gobernaciones regionales. Lo producido en ELA, cabildos y consultas individuales deriva en las Bases Ciudadanas para la Constitución, insumo para que la presidenta de la República envíe un proyecto de cambio constitucional al Congreso Nacional (Una Constitución para Chile, 2017, p. 4). La instancia a cargo de procesar los datos obtenidos a partir de las consultas, encuentros y cabildos es el Comité de Sistematización, cuerpo colegiado y autónomo de especialistas provenientes de diferentes instituciones (Universidad de Chile; Pontificia Universidad Católica de Chile y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo). Se constituyó a solicitud del Gobierno de Chile a través del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, solicitud que fue validada por el Consejo Ciudadano de Observadores³⁴. La misión del Comité de Sistematización fue procesar la información de cada etapa participativa del Proceso Constituyente, incluyendo la consulta individual, los Encuentros Locales, los Cabildos Provinciales y los Cabildos Regionales. Estuvo a cargo de las decisiones metodológicas de este proceso, incluyendo la definición de los criterios y estándares metodológicos de las tareas a cargo de los consultores y/o instituciones externas, así como redactar y publicar informes parciales y finales.

La Figura 1 refleja cada una de las fases descritas, desarrolladas entre diciembre de 2015 y el segundo semestre de 2016:

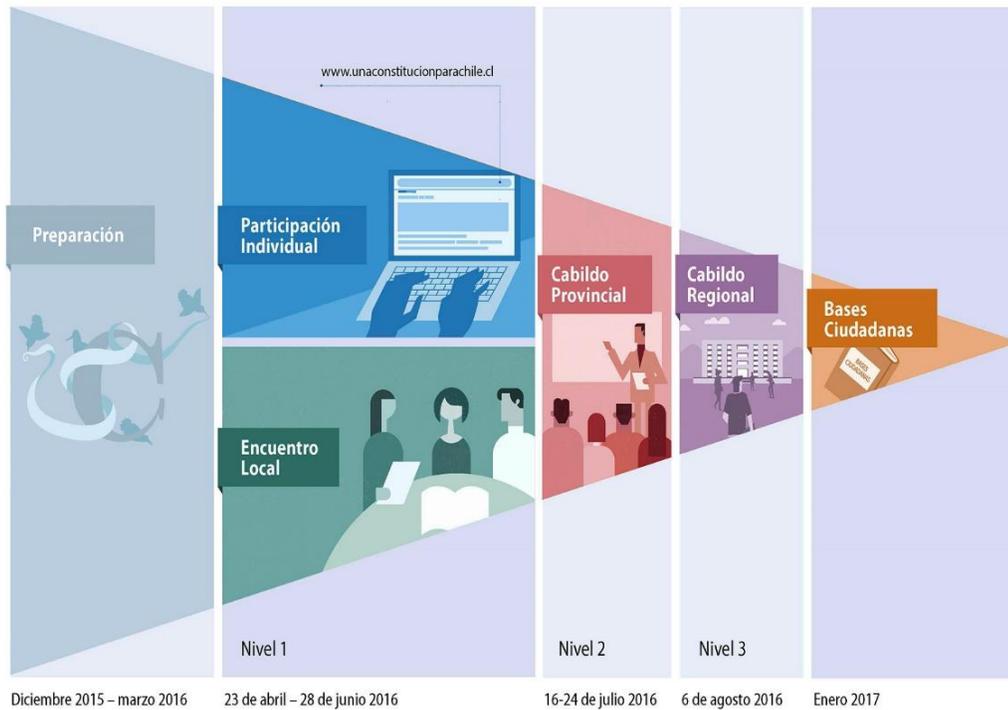
³⁴ Las actividades del Comité se implementaron en el marco del “Proyecto Sistematización de las opiniones ciudadanas expresadas en la etapa participativa del Proceso Constituyente Abierto a la Ciudadanía”, firmado entre el Ministerio Secretaría General de la Presidencia y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

- 1) la Preparación –que incluye la elaboración y difusión del Constitucionario– entre diciembre de 2015 y marzo de 2016;
- 2) las instancias participativas, tanto individuales como colectivas (ELA, cabildos provinciales y regionales) correspondientes a la fase El Encuentro, que tuvo lugar entre abril y junio de 2016;
- 3) la elaboración de las Bases Ciudadanas, que culmina en enero de 2017.

El primer ELA tiene lugar el 22 de abril de 2016 en una sede vecinal de San Miguel, comuna de la Región Metropolitana y es inaugurado por Michelle Bachelet.

Figura 1

Diagrama de la etapa participativa



Fuente: Adaptado de Gobierno de Chile (2016).

Hacia fines de mayo, la presidenta Bachelet participa en un ELA convocado por un grupo de mujeres realizado en la comuna de Providencia, Región Metropolitana. El hecho de elegir un encuentro compuesto íntegramente por mujeres se condice con posiciones asumidas por Bachelet desde su primer gobierno, cuando ya desde la campaña, asume un discurso por la igualdad de género y la participación de más mujeres en política.

La participación de la ciudadanía en cada una de las instancias contempladas en la fase El Encuentro se detalla en la Tabla 2. El mayor número de participantes se concentra en los ELA que superan, incluso, a las consultas individuales.

Tabla 2*Participación en los distintos niveles de la etapa participativa*

Participación	Cantidad de eventos	Participantes
Consultas individuales	90 804	90 804
ELA	8 113 (encuentros)	106 412
Cabildos Provinciales	656 (mesas)	12 852
Cabildos Regionales	491 (mesas)	8 621
Total		218 689

Fuente: Elaboración propia a partir de datos tomados del documento Una Constitución para Chile (s/f).

En las consultas, encuentros y cabildos participaron –de acuerdo con requisitos establecidos– personas con ciudadanía chilena residentes en Chile o en el exterior mayores de 14 años y extranjeros/as residentes en Chile.

Tal como se detalla en la Tabla 3, la Región Metropolitana de Santiago concentra la mayor cantidad de consultas individuales, ELA, cabildos provinciales y regionales realizados (concentra aproximadamente un 40% de la población total del país), seguida por la Región de Valparaíso y la Región del Biobío. En todas las regiones de Chile se registra algún nivel de participación en encuentros, consultas individuales o cabildos. También se llevaron cabo encuentros autoconvocados en el exterior.

Tabla 3*Participación en la etapa participativa por región*

	Consultas individuales (90 804)	ELA (7 964)	Cabildos Provinciales	Cabildos Regionales
Región	%	%	%	%
Arica y Parinacota	1,3	1,1	3,2	5,1
Tarapacá	1,7	1,7	2,6	3,5
Antofagasta	3,5	2,3	3,0	3,3
Atacama	1,2	1,9	3,0	3,9
Coquimbo	3,4	4,1	6,4	6,5
Valparaíso	10,8	10,4	10,7	6,5
Metropolitana	50,7	47,2	31,7	26,1
Libertador General Bernardo O'Higgins	3,3	4,0	4,6	5,5
Maule	3,3	5,1	5,2	7,9
BioBio	8,2	6,9	9,0	8,6
La Araucanía	3,5	3,8	4,7	6,9
Los Ríos	1,7	2,1	3,7	4,7
Los Lagos	3,7	4,7	4,7	4,5
Aysén del Gral. Ibáñez del Campo	1,3	1,4	3,7	3,3
Magallanes y de la Antártica Chilena	1,2	1,6	3,8	3,9
Total nacional	98,7	98,5	100	100
Total extranjero	1,3	1,5	0	0
Total	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Comité de Sistematización (2017).

En los ELA participaron 106 412 personas. Sobre ese total, el 46% son hombres y el 54% mujeres. Se registró mayor participación en los segmentos etarios de 28 a 37 años (18,5%), de 18 a 27 años (16,3%) y de 38 a 47 años (16%); la menor participación corresponde al segmento etario de 68 años y más (10,5%)

(Comité de Sistematización, 2017, p. 8). En lo que respecta al perfil sociocultural de los participantes, el informe de la OCDE (2017) señala la ausencia de datos concretos sobre los antecedentes políticos, culturales y sociales de los participantes en la consulta; no obstante, se realizaron entrevistas durante la misión de investigación del informe que mostraron que “muchos de ellos eran ya actores activos de la sociedad civil”.

4.2.1. Principales Resultados. En lo que respecta a valores y principios priorizados, el informe ejecutivo del Comité de Sistematización (2017) reseña todos aquellos conceptos que están entre los siete más mencionados en las cuatro instancias de participación (consulta individual, ELA, cabildos provinciales, cabildos regionales). Según este análisis, concitaron consenso en todas las etapas mencionadas seis valores y principios; cinco derechos; seis deberes y responsabilidades y cinco instituciones, a saber:

- ✓ Valores y principios: democracia, igualdad, descentralización, justicia, respeto/conservación de la naturaleza o el medio ambiente y bien común/comunidad³⁵.
- ✓ Derechos: a la salud; a la educación; a la vivienda digna; igualdad ante la ley; respeto a la naturaleza/medio ambiente.
- ✓ Deberes y responsabilidades: protección de conservación de la naturaleza, protección y conservación del patrimonio histórico y cultural; respeto de derechos de otros; cumplimiento de las leyes y las normas; protección, promoción y respeto de los derechos humanos y fundamentales; ejercicio legítimo y no abusivo de los derechos.
- ✓ Instituciones: plebiscitos, referendos y consultas; Congreso o Parlamento (estructura y funciones); Defensor del Pueblo/Ciudadano; Poder Judicial (estructura y funciones); Gobierno Regional. “Cambio o

³⁵ Los conceptos “respeto” y “seguridad” no alcanzaron un consenso en todas las instancias, aunque sí fueron mencionados en algunas de ellas. “Seguridad” ocupó el séptimo lugar en la consulta individual, mientras que “respeto” fue priorizado en las instancias colectivas, según el Informe Ejecutivo del Comité de Sistematización del Proceso Constituyente (2017).

reforma constitucional” fue mencionada solo en la consulta individual, mientras que “Asamblea Constituyente” apareció dentro de las siete prioridades en los Cabildos Regionales y Provinciales (Comité de Sistematización 2017, p. 32).

De acuerdo al informe de la OCDE sobre el PCAC, el hecho de que algunos de los conceptos constitucionales priorizados por los ciudadanos no estén incluidos en el debate político o en la Constitución chilena vigentes al momento de su realización indica que los ELA, como ejemplos de democracia directa, participativa y deliberativa, pueden “ayudar a superar la captura de políticas públicas por grupos de interés fuertes y dar voz a sectores generalmente con baja representación” (OCDE, 2017, p. 18).

En cuanto a los temas priorizados, el informe del Comité de Sistematización (2017) registra una “importante coincidencia en los conceptos priorizados en las agregaciones nacionales” aunque distingue preferencias de algunos grupos específicos en las que aparecen otros conceptos (p. 38). Con el objeto de registrar tales particularidades, el informe reúne los conceptos que, siendo diferentes de los siete más mencionados en los agregados nacionales, se sitúan entre los siete más mencionados en las desagregaciones por sexo, edad, participación desde el extranjero y ELA de comunidades u organizaciones indígenas.

Los datos de la consulta individual³⁶ indican que las mujeres integran en sus prioridades una cantidad mayor de conceptos distintos del total nacional. En los valores y principios integran “equidad de género” y “República”, en los derechos incluyen “igualdad de género”, y en instituciones, “gobierno local/municipal”. En el caso de los hombres, integran el concepto de “respeto por la Constitución” en los deberes y responsabilidades.

³⁶ La desagregación por sexo y edad solo es posible en el caso de la información proveniente de la consulta individual, ya que es la única instancia de la etapa participativa del Proceso Constituyente que permite procesar las opiniones de los participantes según estas categorías.

También se registran conceptos priorizados por grupos etarios dentro de los siete más mencionados que no aparecen en los agregados nacionales. Así, por ejemplo, el tramo más joven de 14-17 integra la “no discriminación” y “el respeto” en sus valores y principios. Tanto el tramo de 14-17 como el de 18-27 incluyen la “equidad de género”. Los tramos de 18-27, 28-37 y 38-47 años señalan entre las instituciones al “gobierno local/municipal”. En los tramos de 28-37 y 38-47 se integran el derecho a la seguridad social. Desde los 38 años en adelante se incluye el “respeto por la Constitución”. A partir del tramo 48-57 se incluye como institución a la “Contraloría General/Tribunales de Cuentas”. Por último, el tramo de 68 y más integran entre las instituciones al “régimen de gobierno presidencial/semipresidencial/parlamentario”; y entre los derechos menciona el “derecho de propiedad”.

Las consultas realizadas en el extranjero y a comunidades u organizaciones indígenas también presentan diferencias con los agregados nacionales como se detalla en la Tabla 3. En las consultas individuales y en los ELA realizados en el extranjero, se destaca que el valor o principio “Estado laico” aparezca tanto en la consulta individual como en los ELA.

Por su parte, los ELA por organizaciones o comunidades indígenas registran diversas particularidades. En el primer lugar, en valores y principios se sitúa “respeto/conservación de la naturaleza o medio ambiente”, que no se encuentra dentro de los siete más mencionados en el agregado nacional. En los que respecta a derechos, se integra el concepto “de los pueblos indígenas” y el derecho a la “no discriminación”, en tanto que, en lo referido a deberes y obligaciones, se incluye “cumplimiento de tratados y obligaciones internacionales”. En el caso de las instituciones aparece, además, “cambio o reforma constitucional”.

Tabla 4

Participación desde el extranjero y ELA convocados por comunidades y organizaciones indígenas. Conceptos priorizados que difieren de los agregados nacionales.

	Consultas individuales y/o ELA en el extranjero	ELA comunidades u organizaciones indígenas
Valores y principios	Estado laico	Identidad cultural
Derechos	Seguridad social Libertad de expresión A voto A sindicalizarse y negociación colectiva	de los pueblos indígenas No discriminación
Deberes y responsabilidades		Cumplimiento de tratados y obligaciones internacionales
Instituciones	Formas de Estado: Federalismo / autonomías regionales Cambio o reforma constitucional	Gobierno local / municipal Gobierno nacional (estructura y funciones) Cambio o reforma constitucional

Fuente: Elaboración propia a partir de datos tomados del Comité de Sistematización (2017).

Evaluación del PCAC desde la perspectiva de la OCDE. En el marco de Estudios de Gobernanza Pública, la OCDE elaboró un Informe sobre la Participación Ciudadana en el PCAC (2017). Según se expone allí, el PCAC

cumpliría con principios establecidos por la OCDE sobre la formulación de políticas abiertas y la participación de los actores en la política regulatoria por las siguientes razones:

Liderazgo y compromiso. La consulta fue dirigida por la presidenta Bachelet y el comité político.

Planificación estratégica. El componente de planificación comenzó con dos años de anticipación y previó la provisión de recursos humanos y financieros suficientes, y consideró tiempos necesarios para la consulta y sistematización de los insumos recibidos.

Transparencia. Se reconoce el esfuerzo por hacer disponible la información general en el proceso de consulta (OCDE, 2017:16); también la publicación de resultados individuales a nivel local, provincial y regional, y las síntesis de los resultados. Las actas y opiniones de las sesiones del CCO también quedan disponibles al público.

Rendición de cuentas. El Gobierno facilitó el acceso a los resultados de la consulta a través de diversos medios de comunicación y de la presentación pública de resultados por parte del CCO.

Supervisión activa. Función que se reconoce al CCO.

Inclusión. Los ELA ofrecen la oportunidad a toda persona mayor de 14 años de reunirse y deliberar sobre el proyecto de Constitución.

Participación en la etapa inicial. El PCAC sería ejemplo de una consulta que permite la recolección de insumos ciudadanos para un marco regulatorio posterior, la Constitución de Chile. (OCDE, 2017).

Paralelamente, se abren interrogantes sobre el uso de los resultados como aporte para el proyecto de Constitución, en parte por la incertidumbre relativa a los próximos pasos –queda pendiente la necesaria reforma del Capítulo XV– y por la complejidad de incorporar “conceptos abstractos en un proyecto final de

Constitución que refleje efectivamente las propuestas de los ciudadanos” (OCDE, 2017, p.17).

Una interrogante que abre la participación en el PCAC apunta a su representatividad, considerando que los cerca de 217.000 participantes equivalen a menos del 1,2% de la población (total³⁷). Este aspecto suele señalarse críticamente por parte de quienes objetan el proceso; no obstante, Chile presenta una tasa de participación mayor que la de otros países. En general, se registran dificultades para lograr participación ciudadana en estas instancias, según lo reflejan estudios comparados de la OCDE (2017) que toman los casos de Chile, Colombia, Islandia, Irlanda y Túnez, como se expone en la Tabla 5. Exceptuando el caso de Colombia (1991), estos procesos tienen lugar después del año 2010.

³⁷ Hacia el 2016, la población del país ronda los 18 000 000 de habitantes, por lo tanto, 1,2% se refiere al total de la población y no a los segmentos que podían participar en la etapa del Encuentro, es decir, mayores de 14 años.

Tabla 5

Participación ciudadana en procesos constituyentes desde una perspectiva comparada

País	Año	Mecanismo	Participación	Tasa
Chile	2016	Proceso participativo en nivel local, provincial y regional	204 402 ³⁸	1,13%
Colombia	1991	1.580 grupos de trabajo en el país, tres meses antes de la Asamblea Constituyente	23 700 aprox.	0,06%
Islandia	2010	Foro Nacional discute necesidad de nueva Constitución con ciudadanos seleccionados	950	0,3%
Irlanda	2012 - 2014	Establecimiento de una Convención Constitucional para presentar propuestas de contenidos por tema a la Asamblea.	100 delegados a la Convención	no aplica
Túnez	2011	Diálogo y debates de Asamblea Nacional Constituyente con sociedad civil en 24 gobernaciones	7 000 participantes con aprox.	0,06%

Fuente: Informe OCDE (2017).

³⁸ El estudio “Chile – Informe La Participación Ciudadana en el Proceso Constituyente” de la OCDE cita como fuente la web oficial del PCAC, sin embargo, esta cifra difiere de los 218 689 participantes totales que el mismo Informe señala en otros apartados (OCDE, 2017, p. 13), mientras que el Informe del Comité de Sistematización de la etapa participativa registra un total de 217 438 participantes (Comité de Sistematización, 2017).

5. La Mañana Siguierte: El Largo Invierno de la Nueva Constitución

El 15 de marzo de 2018, el Ministro del Interior del Gobierno de Sebastián Piñera (2018-2019), Andrés Chadwick afirma en un foro empresarial³⁹: "... hay ciertas cosas que queremos que no avancen, por ejemplo, no queremos que avance el proyecto de una nueva Constitución que presentó la presidenta Bachelet al terminar su período", y critica lo improvisado de aquel proceso. Según el ministro "... el Gobierno quiere impulsar cambios, pero dentro de un ambiente de acuerdos". De hecho, la página web gubernamental que reúne contenidos relativos al PCAC impulsado por el Gobierno de Bachelet (www.unaconstitucionparachile.cl) es desactivada. El proyecto de ley de Bachelet no avanza en ningún sentido y, prácticamente, el tema no figura en la agenda pública. En el Congreso, ni siquiera los bloques de la ahora oposición política retoman la iniciativa, excepto el caso del segundo presidente del Senado del período 2017-2021, que ocupa el cargo entre marzo de 2018 y marzo de 2019⁴⁰. De esta forma, a través de las palabras del ministro que, dos años después deberá dejar su puesto en medio del estallido social, el Gobierno de Sebastián Piñera se posiciona con respecto a la nueva Constitución para Chile ya desde el despegue de su gestión, en marzo de 2018.

Este capítulo estuvo dedicado a presentar el territorio –regional y local, geográfico y político– de la investigación sobre el PCAC; a describir las fases y principales resultados de este proceso, y a anticipar, en trazos gruesos, el destino que le fuera asignado en los primeros años tras el cambio de Gobierno. De esta forma, recorrimos, a grandes rasgos, pasos dados desde la institucionalidad gubernamental para salir de los enclaves del “régimen” e

³⁹ El Foro “¿Cómo viene el 2018?” fue organizado por ICARE, corporación que agrupa a más de 1.200 empresas del país. <https://www.icare.cl/contenido-digital/no-queremos-avance-proyecto-nueva-constitucion-bachelet-andres-chadwick-ministro-del-interior/>

⁴⁰ La presidencia y vicepresidencia del Senado se ejerce durante un año que se extiende de marzo a marzo. El primer presidente del Senado en la nueva gestión gubernamental a cargo de Sebastián Piñera es Carlos Montes, del Partido Socialista, quien opta por no dar especial relevancia al debate sobre la nueva Constitución en su gestión (2017-2018). En contraste, su sucesor (período 2018-2019), Jaime Quintana, del Partido Por la Democracia (PPD), reactiva el tema desde el inicio de su mandato, organizando diversas actividades al respecto.

iniciar un difícil derrotero hacia una Constitución signada por la participación ciudadana. El próximo capítulo estará dedicado a los antecedentes y al marco teórico que encuadran esta investigación.

Capítulo 2: La Comunicación de las Políticas Públicas: Antecedentes y Marco Teórico

Este capítulo está dedicado a presentar, en primer lugar, el tema de investigación; luego, los antecedentes en la literatura académica relativos al tema elegido; el problema de investigación y el marco teórico que encuadra todo el trabajo. El desarrollo del estado de situación implica un recorrido por trabajos significativos realizados en la materia que permiten precisar el problema de investigación, planteado inmediatamente después. La organización de antecedentes sigue criterios disciplinares, problemáticos y geográficos, ya que hacen énfasis en la producción en América Latina, sin omitir otras investigaciones significativas en la materia de estudio. El marco teórico, por su parte, presenta las principales referencias teóricas en las cuales se apoya este trabajo y que provienen de dos grandes vertientes: el campo de la comunicación, primordial en esta tesis, y el de las políticas públicas.

El desarrollo de este capítulo y los subsiguientes requiere precisiones respecto de un término central para este trabajo como lo es “Nueva Constitución” que, a lo largo del proceso impulsado desde el segundo Gobierno de Michelle Bachelet, atraviesa cambios no azarosos. En principio, el texto se atiene a los términos utilizados desde la discursividad oficial en las distintas etapas: “Nueva Constitución para Chile” en el programa presidencial y en una primera fase del Gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018); en tanto que “Proceso Constituyente Abierto a la Ciudadanía” (PCAC) hace referencia específica al proceso anunciado en octubre de 2015 e implementado en 2016. La construcción que da lugar a la opción por ciertos términos y significaciones se inscribe en el contexto de disputas políticas históricas desarrolladas en el punto 2 del Capítulo 1, Significados de la Constitución en Chile (p. 12). No obstante atenernos a la discursividad oficial, en este trabajo se recurre al término “proceso constituyente” para hacer referencia al proceso en general.

1. Tema de Investigación

El tema de este trabajo es la comunicación de las políticas públicas a la luz del caso del proceso constituyente impulsado por el segundo Gobierno de Michelle Bachelet en Chile. La investigación se sitúa en escenarios políticos comunicacionales, entendiendo que en el espacio propio de la comunicación política se confrontan discursos cuya apuesta es la interpretación de sentidos. El período a estudiar es el comprendido entre la campaña presidencial de Michelle Bachelet desarrollada en el año 2013 –cuando la entonces candidata anuncia una nueva Constitución como parte de su programa de Gobierno– hasta enero de 2017 –momento en que se entregan las “Bases Ciudadanas para la Constitución” producto del PCAC–.

Las principales referencias teóricas en las cuales se apoya este trabajo enmarcan y orientan los conceptos de comunicación de las políticas públicas, construcción de agenda pública, nociones de producción de sentidos y significación. La cuestión que recorre la totalidad del estudio es la relación entre comunicación y política; entre los distintos enfoques que permean el campo, el trabajo se encuadra en conceptos de espacio público como escenario de disputa por los sentidos. La matriz epistémica que se asume responde al pensamiento complejo, y retoma autoras que lo vinculan, en especial, con procesos comunicacionales.

2. Estado de la Cuestión: Antecedentes

A modo de síntesis. El estudio y despliegue de la comunicación de las políticas públicas está marcada, por una parte, por la evolución de la investigación de las comunicaciones, al mismo tiempo, por la intensa relación que se entreteje, en especial a partir de la segunda mitad del siglo XX, entre medios de comunicación y política. En América Latina, a su vez, es posible identificar vínculos entre los modelos comunicacionales que van adoptando las principales instancias de poder político –principalmente los gobiernos– y el *mainstream* político-económico. Por otra parte, un rastillaje de la investigación empírica en

comunicación de las políticas públicas indica que el foco ha estado puesto durante décadas en aspectos vinculados al modelo de transmisión de información y efectos de los medios de comunicación, como la eficacia, el diseño instrumental y metodológico, y el papel de los medios. Aun en aquellos planteos que buscan superar el modelo vertical de transmisión de información en pos de diseños participativos, la perspectiva está puesta en los cambios que podrían generarse en los actores o en los que ellos podrían impulsar. Más recientemente, diversas investigaciones abordan la investigación de la comunicación de las políticas públicas desde modelos dialógico/procesuales y vinculan el componente comunicacional con escenarios políticos, sobre todo en el campo de las políticas sectoriales.

2.1. La Huella de los Efectos en la Investigación en el Campo de la Comunicación Política

La investigación en el campo de la comunicación y en el subcampo de la comunicación de las políticas públicas está atada, por décadas, a las teorías de efectos de los medios. Así, en el contexto del paradigma de los efectos directos, entre las décadas de 1940 y 1950, se observa en Estados Unidos un fuerte impulso a todo aquel conocimiento referido a los cambios de actitudes y comportamientos que podían generar los medios de comunicación masiva (Lazarsfeld, 1940; Merton, 1949; Klapper, 1960; Hovland, 1959; Wright, 1960; Hovland-Lusdaine-Sheffield, 1949, como se citó en Wolf, 1987). Esta tendencia se articula con la creciente mediatización de la política, investigada, entre otros, por Castells, quien señala que la democracia liberal comienza a ser desplazada por la “mediocracia” y busca corroborarlo empíricamente en un estudio sobre la cobertura de temas políticos en la TV estadounidense entre 1960 y 1990, en el que concluye que la información política ha quedado atrapada en el espacio de los medios (1996, pp. 344, 345 y 349). La relación que establece Castells entre medios, comunicación y política sugiere, si no una subordinación, una profunda adaptación del campo político al mediático; la

captura de la comunicación e información en el espacio de los medios repercutiría en la organización política, en la toma de decisiones y en el gobierno. Paralelamente, la influencia de la publicidad y, con ello, la integración de estrategias propias de la mercadotecnia, permea distintos ámbitos de la comunicación política fuera de las campañas electorales. En un trabajo sobre limitaciones metodológicas y teóricas el marketing político, Juárez (2003) rastrea las primeras investigaciones sobre mercadotecnia a finales de los años 60 e indica que se referían al marketing social y/o al marketing de servicios (Lazer y Kelley, 1973 como se cita en Juárez, 2003). Distintos estudios avanzan hacia precisiones propias del campo político y, en el contexto de una floreciente industria electoral, se intensifica el estudio de campañas electorales entre académicos de las Ciencias Sociales (McGuinnis, 1969; Wring, 1999; Kavanagh, 1996; Newman, 1994; Scammel, 1995; 1996 como se citó en Juárez, 2003), que ya cuentan con antecedentes, décadas atrás, en estudios como el de Lazarsfeld, Berelson y Gaudet (1944). A su vez, se publican libros o manuales de *marketing* político que combinan elementos de investigación y oferta instrumental (Maarek, 1995).

América Latina no es ajena a la influencia del *marketing* político y a los resabios de las teorías de los efectos. En un estudio de publicidad política realizado desde la perspectiva comparada en diecinueve países latinoamericanos, Aceves González (2009) concluye que los primeros pasos del *marketing* político en América Latina se manifiestan en la incorporación de consultores y publicistas en los equipos de campaña. Señala como primer caso el de la contratación de consultores norteamericanos para la campaña electoral en Venezuela en 1968; seguido por otros países como Argentina en la campaña presidencial de 1973 y la que llevó a Raúl Alfonsín a la presidencia en 1983. Trabajos de Muraro (1991) estudian el uso sistemático de técnicas inherentes al *marketing* y a la publicidad política en campañas, en tanto Borrini (2003) analiza “un siglo de campañas políticas” en Argentina. No obstante, la profusa producción en torno al *marketing* político a lo largo de décadas, en su

exhaustiva revisión sobre la investigación en este campo, Juárez (2003) subraya su confusa identidad teórica.

La vigencia de modelos y paradigmas que definieron a la comunicación como un proceso lineal de transmisión ha sido tal que aun hoy numerosas definiciones hablan de emisores, mensajes, canales, receptores y retroalimentación, supeditadas al funcionamiento de los medios. Así, trabajos de Waisbord (s/f.), Bruno y Guerrini (2011a) concluyen que la comunicación para el desarrollo se inscribe en un paradigma de cambio de comportamiento vinculado a los efectos, sobre todo en primeras fases. Desde los años 50, esta impronta estuvo presente en estudios que investigadores de la Universidad de Stanford y del *Massachusetts Institute of Technology* (MIT) dedicaron al papel que la comunicación desempeñaría en un proceso de desarrollo (Pye, 1969; Schramm, 1969; Rogers, 1976). También investigaciones que profundizan en la comunicación pública en los EE. UU. de la pos Segunda Guerra, la sitúan como instancia que oscila entre información/educación y adoctrinamiento (Sethi, 2012). Asimismo, estas tendencias se observan en los programas “Información, Educación y Comunicación” (IEC) promovidos por organismos internacionales en los 70 en América Latina, analizados en estudios de Prieto Castillo (1990 y 1999). Según Araujo y Cuberli (2015), la idea de la comunicación como clave en el cambio de actitudes y comportamientos para superar situaciones de pobreza se detecta en la constitución histórica del campo comunicación y políticas públicas e influiría “todas las áreas del campo comunicación y políticas públicas” en fases posteriores (p.8).

Hacia los años 70, la Comunicación para el Desarrollo toma impulso y vuelo propio en América Latina y, como una evolución, la Comunicación para el Desarrollo y el Cambio Social (CDCS). Comunicadores latinoamericanos proponen un replanteo profundo de la comunicación desde su asociación con propósitos de persuasión, hacia la idea de un proceso participativo de cambio social que busca producir avances sociales y materiales. Investigaciones de Cortés (2011) relevan el papel de comunicadores como Paulo Freire, João

Bosco Pinto, Antonio Pasquali, Juan Díaz Bordenave, Luis Ramiro Beltrán, Mario Kaplún, Jesús Martín-Barbero, Francisco Gutiérrez y Daniel Prieto Castillo, en la generación de propuestas originales que influirían toda la historia posterior de los estudios de comunicación y educación, no solo en América Latina, sino también en el resto del mundo. Beltrán (2000) analiza la producción latinoamericana como aporte al cuestionamiento del concepto clásico de comunicación, derivado del pensamiento unilineal lasswelliano-aristotélico que prevaleció sin cambios en todo el mundo hasta fines de la década de los 60. Un trabajo de Mc Anny (1980) revela que, desde la investigación de las comunicaciones, se amplió la perspectiva al dejar de considerar la comunicación como una mera variable independiente, para abordarla como una variable dependiente e independiente. Sin embargo, un balance de tres décadas de comunicación realizado por la *Academy for Educational Development* (1985) pone de relieve un aspecto que remite, nuevamente, a la mirada centrada en los medios al señalar que numerosos proyectos estaban sesgados por la preferencia de los comunicadores por uno u otro medio.

En lo que respecta a la investigación en torno a la Comunicación para el Desarrollo y el Cambio Social en América latina, un estudio de Ángel y Barranquero (2016) presenta una panorámica sobre las visiones predominantes, a partir de un estudio bibliométrico de artículos publicados en diez revistas latinoamericanas de comunicación, que busca vislumbrar las fronteras epistemológicas del campo y establecer diálogos con otras disciplinas de las Ciencias Sociales. Los autores concluyen que la incidencia de perspectivas contemporáneas como el poscolonialismo, el feminismo, el indigenismo y la ecología crítica puede verse en enfoques del CDCS como el buen vivir y la performatividad. Sin embargo, las conclusiones del estudio aluden a debilidades en la sistematización de los estudios existentes, lo que dificulta la identificación de fuentes, problemáticas y poblaciones específicas de estudio.

En forma paralela a las distintas etapas que atravesaba la comunicación para el desarrollo y las propuestas derivadas de ella, surge el concepto de democracia semiótica para referirse a la autonomía cultural, que implica que grupos y/o subculturas construyan sus propias significaciones. Desde estas perspectivas, Verón y Sigal (2014) estudian la excepcionalidad de un movimiento político, el peronismo, a través del análisis de su funcionamiento discursivo. Verón, a su vez, integra el grupo de investigadores especializados en comunicación política del Centro Nacional de Investigación Científica de Francia (CNRS) en donde se registra una vasta producción que vincula los ámbitos de la cognición, la comunicación y la política (Wolton, Letonturier, 2016) desde perspectivas superadoras del *marketing* político a través del estudio y la conceptualización de enfoques que vinculan a la comunicación política con el espacio público (Wolton, 2012; Verón, 2012; Achache, 2012; Mercier, 2012).

2.2. Comunicación de las Políticas Públicas: Evolución de la Investigación en América Latina

En el continente latinoamericano, la perspectiva de la comunicación asociada al *marketing* –sobre todo en lo que hace a la comunicación entre gobiernos/Estado y ciudadanía– cobra bríos en los años 80 y 90, en el marco de la aplicación de las políticas económicas prevalecientes en la región a partir del Consenso de Washington. La impronta neoliberal que promovió el traslado de las lógicas del mercado al Estado podría explicar, en parte, el hecho de que la búsqueda de literatura sobre comunicación de las políticas públicas derive al área del *marketing* gubernamental, ámbito en el que abundan publicaciones que ofrecen instrumentos para la práctica comunicacional. Enfoques de este tipo se traslucen también en trabajos como los de Elizalde y Fritz (2013) quienes, en un análisis comparado entre organismos gubernamentales de la Argentina en el nivel municipal, provincial y nacional, señalan reiteradamente la falta de diseño estratégico y táctico en las áreas de comunicación, asumiendo un modelo de efectos sobre el público.

En décadas recientes, las propuestas influidas por modelos centrados en los efectos, conviven con otras que enlazan estratégicamente la comunicación con la propia construcción de política pública desde una propuesta dialógica. Desde una mirada crítica al primer modelo, investigadores/as latinoamericanos/as (Beltrán, 1995, 2000; Prieto Castillo 1990 y 1999; Cuberli, 2008; Martín-Barbero, 1981 y 1987; Lois, 2012; Díaz y Uranga 2011; Uranga, 2016) señalan su apego al esquema estímulo-respuesta, en donde los medios se conciben como espacios neutrales en la construcción de sentidos. También Uranga retoma la dimensión política de la comunicación pública a partir de diversas investigaciones empíricas (Universidad Nacional de La Plata, 2012-2015; Universidad Nacional de Quilmes, 2011-2017) identificando la comunicación como un componente esencial de la acción política de incidencia sobre lo público; no obstante, el foco de estos estudios se dirige a las organizaciones sociales y no a instancias gubernamentales. Por su parte, investigadoras como Hermelin (2011) y Bruno (2012) relacionan el enfoque comunicacional con la construcción de política pública desde una perspectiva de democratización del conocimiento. Sin embargo, sus propios trabajos ponen en evidencia que perspectivas más próximas a entender la comunicación “como cuestión de grupos que conversan” asociada no solo a lo instrumental, sino también a lo procesual, seguirían encontrando obstáculos para su despliegue en la persistencia de concepciones y prácticas asociadas a viejos paradigmas (Bruno *et al*, 2011).

En particular en los ámbitos de Salud, y de Ciencia y Tecnología, existe una considerable producción de investigaciones en torno a las comunicaciones, en donde es posible encontrar denominadores comunes en los hallazgos de los investigadores: la prevalencia del modelo de transmisión de información (Daza y Arboleda, 2007) y de una idea de comunicación como proceso lineal y unidireccional (Briggs, 2005); la concepción de procesos comunicacionales como traducción del conocimiento experto (Bruno 2012) alejados de la apropiación social del conocimiento (Pérez Bustos *et al.*, 2012). Otros trabajos relativamente recientes aportan valiosos elementos para analizar distintas

facetas de la investigación en políticas públicas, como el de Niedhart Capella (2016) que se concentra en un aspecto poco abordado de la *Agenda Setting*: los mecanismos de omisión de la agenda gubernamental. Por su parte, la cuestión de las asimetrías de poder en las posibilidades de incidencia en la agenda pública es abordada por Bruno (2012) y Vilas (2011). Bruno abre la pregunta sobre la interlocución entre agendas ciudadanas, mediáticas y políticas en contextos de concentración mediática; en tanto que Vilas se enfoca específicamente en la relación entre poder, estructuras socioeconómicas y supuesta pluralidad en la comunicación de las políticas públicas.

2.2.1. Comunicación y políticas públicas de salud. La producción académica en torno a la comunicación y salud en América Latina amerita especial desarrollo. En su texto “Comunicación y Salud en América Latina”, Araújo y Cuberli (2016) abordan la formación del campo, las teorías y metodologías más relevantes, y las prácticas, en donde convergen diversos enfoques, a la vez que buscan identificar tendencias de investigación. Las investigadoras sitúan las primeras articulaciones del “campo compuesto” Comunicación y Salud (CyS) en los inicios del siglo XX. No obstante, la constitución del campo de la CyS sería más reciente. Según Petracci (2015), a partir de la segunda mitad del siglo pasado, el entramado socio-comunicacional de la salud pública dio lugar a la formación de un campo de conocimiento (Beltrán, 2000; Casas y otros, 2004; Regis, 2007; Cuberli, 2008; Petracci y Waisbord, 2011; Cuberli y Soares de Araujo, 2014, como se citó en Petracci, 2015) que se vio acompañado por documentos de conferencias internacionales que incluyen definiciones sobre comunicación y salud (Alma Ata, 1978; Ottawa, 1986; Adelaida, 1988; Sundsvall, 1991; Jakarta, 1997; Ciudad de México, 2000; Bangkok, 2005; Nairobi, 2009; Helsinki, 2013). Así, Petracci y Waisbord (2011) cuentan con una compilación de trabajos sobre comunicación y salud, que contempla la construcción de las noticias sobre salud en los medios (Gambaccini, Ramírez y Salerno; Eynard y Droveta; Jait; Kaufman, Loewy; Román; Waisbord; la comunicación en instituciones de salud en las que se valoriza la comunicación interpersonal y educacional (Schvartz; Diez, Ghitia, Jait y Oliva; Jalley y

Goyos; Albaronedo y Cuberli); el análisis de campañas e intervenciones comunicacionales en salud (Vara; Ortiz y Ravalli; Cuberli, y la incidencia de la comunicación en las políticas de salud (Mejía; Arrosi y Thouyaret; Gonzalez; Belardo; Santoro y Chaher).

La relación entre comunicación pública y construcción de ciudadanía es abordada, entre otros, en trabajos de Labrín (2018) y Petracci (2015). Labrín analiza el caso de la Ley de Etiquetado de Alimentos en Chile desde una perspectiva de apropiación significativa por parte de la ciudadanía. Petracci, por su parte, analiza tres investigaciones cualitativas sobre articulaciones en comunicación y salud realizadas en Buenos Aires, Argentina: comunicar un mensaje de cuidado de la salud en un servicio de un hospital público, comunicar políticas públicas, comunicar noticias de salud en los medios de comunicación. Por su parte, trabajos de Lois (2013) remitirían a enfoques propios de la comunicación para el desarrollo, en tanto la investigadora advierte que, en fases iniciales, los trabajos en este campo se han centrado en una visión instrumental de la comunicación vinculada con la difusión de innovaciones en donde la comunicación masiva sería un factor de modernización de sociedades atrasadas. Así, un mapeo realizado a más de un centenar de trabajadores del área de la comunicación en el sector salud de la Argentina señala la vigencia del modelo “pocos emisores calificados y muchos receptores” (Bruno, 2011) y permite concluir que las tareas habituales de comunicadoras/es siguen reducidas a la producción de materiales informativos y a la prensa institucional, con escasa o nula participación en procesos de articulación intersectorial, o de incidencia en decisores y formadores de opinión y agenda. A su vez, los tomadores de decisión en salud pública serían un actor social poco estudiado (Petracci, Rodríguez Zoya, 2018) en comparación con el más prolífico análisis comunicacional de planes y programas (Petracci y Waisbord, 2011; Obregón & Waisbord, 2012; del Pozo-Cruz et al., 2015; Petracci, 2015; De Francisco, 2017).

A nivel institucional una experiencia significativa es el impulso dado en 2009 por la Coordinación General de Información Pública y Comunicación (CGIPyC) del Ministerio de Salud de la Nación a la elaboración de artículos académicos en este campo. En línea con perspectivas expuestas anteriormente, un estudio elaborado en este contexto institucional subraya que la concepción tradicional de la comunicación, reducida al manejo de los medios y “el cuidado de la imagen pública de la autoridad sanitaria”, debilitaría el potencial transformador de la comunicación (Ministerio de Salud, 2011, p. 3). También en el subcampo de la comunicación de las políticas públicas, Quevedo, Petracci y Vachieri (1998) abren perspectivas al investigar modelos político-comunicativos en los casos de epidemias del sida y del cólera. En su trabajo, los investigadores analizan escenarios político-comunicacionales e integran las agendas preexistentes al análisis. El enfoque propuesto por los autores y sus hallazgos resultan provechosos en el contexto de esta investigación, más allá de las singularidades propias de estas políticas sectoriales.

2.3. La Comunicación de Procesos Constituyentes Recientes en la Región

Trabajos sobre la planificación de la comunicación de los procesos constituyentes en Bolivia y en Colombia plantean expresamente la opción por modelos de comunicación orientados a la participación ciudadana. En un seguimiento de la elaboración de un Plan de Comunicación del Congreso de Bolivia para la Asamblea Constituyente, proceso que se extendió desde 2003 a 2004, Herrera Miller (2005) describe exhaustivamente aspectos teórico-metodológicos desarrollados sobre la base de propuestas de J.C. Jaramillo López. Sin embargo, según concluye el estudio de Herrera Miller, el Plan de Comunicación del Congreso de Bolivia para la Asamblea Constituyente solo pudo ejecutarse en su etapa inicial, dados los avatares de la situación política y social del país.

En lo que respecta al caso chileno, de acuerdo a estudios del PNUD (2015) la discusión académica sobre el tema constitucional se ha centrado, principalmente, en la conveniencia de elaborar un nuevo texto constitucional;

cuáles son los elementos que este debiese incluir y su estructuración; el mecanismo de aprobación y, en menor medida, los efectos de dicho cambio sobre el funcionamiento del sistema político o las características de quienes promueven la elaboración de una nueva Carta Fundamental. La investigación vinculada con la dimensión comunicacional del proceso constituyente se refiere a aspectos puntuales relativos a la opinión pública y a la cobertura del tema desde los medios de comunicación. Así, la Universidad de Chile ha desarrollado un estudio sobre la generación de opinión pública en torno a la nueva Constitución (Universidad de Chile - FACSO, 2014) que analiza la cobertura en medios e iniciativas “ciudadanas y contra-públicas”, excluyendo a los actores gubernamentales. Por otra parte, algunas investigaciones se han enfocado en el papel de los medios de comunicación en la cobertura del proceso constituyente en Chile, centrándose en la prensa escrita. En este sentido, Ferreiro (2014) ha investigado en qué términos se refiere el diario *El Mercurio* a la Asamblea Constituyente entre 2012-2013, recurriendo a metodologías cuantitativas y a la técnica de análisis del discurso a partir de frecuencias. Ferreiro y Coddou (2016) realizan un trabajo sobre medios de comunicación y procesos constituyentes en donde subrayan lo poco explorado del tema. Señalan que, pese a la abundancia de estudios sobre medios de comunicación masiva y de opinión pública, el contexto de un proceso constituyente supone preguntas particulares que la literatura comparada casi no ha abordado. En este sentido, asumen su trabajo como “un primer acercamiento” al tema en América Latina (p. 124). Nuevamente, los investigadores se centran en la cobertura de *El Mercurio* sobre el PCAC a partir del análisis de frecuencia de palabras claves. Tal como en Ferreiro (2014) la técnica de investigación es el análisis del discurso desde metodologías cuantitativas, no obstante, los investigadores destacan la necesidad de complementarla con un análisis de discurso cualitativo “capaz de dar cuenta de las distintas estrategias discursivas de los medios escritos chilenos para referir el proceso constituyente” (2016, p. 124). También Carmona (2017) investiga el análisis de las maneras en que los editoriales de *El Mercurio* y *La Tercera* han informado acerca de la demanda ciudadana por una

nueva Constitución. El estudio es cualitativo, de carácter inferencial-interpretativo y recurre al análisis crítico del discurso.

Por último, si bien no está referido al tema constitucional, entre distintos trabajos de investigación en torno al análisis del discurso en el campo político cabe mencionar un estudio de Heredia Ríos (2016). Desde una perspectiva del Análisis Político del Discurso (APD), el autor aplica propuestas de Laclau y Mouffe al concepto de “la paz” en Colombia, e identifica significantes vacíos, flotantes, puntos nodales y antagonismos, enfoques que se retoman en esta tesis.

Los antecedentes relevados a lo largo del punto 2 desarrollado hasta aquí, derivan en la formulación del problema, tal como se plantea a continuación.

3. Problema de Investigación

La comunicación de las políticas públicas transita, en muchos países de la región, desde las muy difundidas lógicas del *marketing* político y de modelos centrados en los medios de comunicación, hacia perspectivas procesuales, a menudo, con fuerte impronta participativa. Este tránsito dispar se refleja, en la práctica, en que gran parte de las tareas de las áreas de comunicación de organismos públicos se limite a las tareas de prensa y elaboración de contenidos y productos de difusión, más allá del soporte. Pese a la importancia que se otorga a la comunicación de las políticas públicas y a la comunicación de los gobiernos, los enfoques prevalecientes en la materia aún suelen encuadrarse en modelos comunicacionales de transmisión de la información y reducen la intervención comunicacional a la fase final de “venta” de la política pública. Este recorte obtura no solo la práctica, sino también la elaboración teórica y la investigación empírica que, al estar permeada por enfoques propios de los efectos de los medios, tienden a fragmentar el objeto de estudio. En América Latina se han desarrollado perspectivas de investigación que enlazan estratégicamente la comunicación política con la propia construcción de política

pública. Se trata, más bien, de desarrollos relativamente recientes, focalizados en políticas sectoriales.

En virtud de lo señalado, tanto la práctica desde los organismos de gobierno como los hallazgos de la investigación empírica y la producción teórica exhiben vacancias en el campo de la comunicación de las políticas públicas que ameritan ser exploradas. Específicamente, se apunta a la investigación en el campo de políticas suprasectoriales, así como a las relaciones entre la comunicación de las políticas públicas y los escenarios políticos en que se produce desde aproximaciones epistemológicas que superen abordajes parcelados.

4. Marco teórico

A modo de síntesis. Las principales referencias teóricas en las cuales se apoya este trabajo enmarcan y orientan los conceptos de comunicación de las políticas públicas, construcción de agenda, nociones de producción de sentidos. Se apoya en perspectivas que entienden el proceso comunicativo desde enfoques procesuales y asume a los sujetos como productores de sentido situados en contextos sociopolíticos atravesados por procesos de construcción de hegemonía. Entendiendo que el escenario de la comunicación política como ámbito de incidencia está cruzado por la producción de significados y por la disputa de sentidos, para acceder al plano discursivo este trabajo se apoyará en propuestas que observan los elementos del discurso dentro de un sistema de posiciones en donde las identidades se constituyen de modo relacional. En lo que respecta a la especificidad que requiere el campo de la comunicación de las políticas públicas, este trabajo asume que la dimensión comunicacional atraviesa todas las fases de las políticas en las que el Estado se expresa en el espacio público. Finalmente, la cuestión que recorre la totalidad de este estudio es la relación entre comunicación y política. Al asumir una matriz epistémica de pensamiento complejo se abre la posibilidad de múltiples direcciones en los circuitos de incidencia, en donde el escenario político puede ser estructurante del escenario comunicacional y viceversa.

4.1. Bandos en el Campo de Juego de las Teorías de la Comunicación:

Difusionistas vs. Procesuales

Como se ha señalado ya en la presentación de antecedentes de esta investigación (punto 2, pág. 52), a lo largo de décadas, los estudios de teorías de las comunicaciones de masas han estado marcados por enfoques contrastantes: aquellos centrados en modelos de transmisión de información o “difusionistas” frente a perspectivas que entienden el proceso comunicativo como una puesta en común, o “procesuales”. En términos generales se observa una “construcción dicotómica”, en donde el primer modelo se asocia a miradas que permearon la investigación de las comunicaciones de masas durante la mayor parte del siglo XX, centrada en los medios de comunicación y sus efectos, y en el otro extremo, el modelo procesual-relacional “que da cuenta de procesos de producción social de sentido” (Lois, 2013, p. 18). La influencia de los enfoques desde los efectos de los medios, no obstante, se extiende hasta nuestros días. Maigret (2005) relaciona este triunfo de la “comunicación máquina o de los partidarios de comunicación comercial” con el desarrollo desmesurado de sus mundos desde hace un siglo (p. 13). El mismo autor subraya que la comunicación es, primero, un hecho cultural y político y no técnico –sin rechazar la dimensión de la naturaleza implicada en los procesos comunicacionales– (p. 17). En concordancia, Martín-Barbero (1987) considera necesario romper con la seguridad que genera reducir los procesos de comunicación a las tecnologías y repensarlos desde la cultura. Esto implica asumir a los sujetos como productores de sentido en condiciones materiales e históricas concretas y, a su vez, situarlos en un contexto sociopolítico más amplio, atravesados por procesos de construcción de hegemonía (Uranga y Thompon, 2016).

Pese a las críticas planteadas hacia lo que Maigret (2005, p.335) llama “el paradigma lazarsfeldiano” centrado en los efectos a corto plazo de los medios, en el contexto de este trabajo se consideran precursores aportes de Paul Lazarsfeld en el “descubrimiento” de la figura de los líderes de opinión. Este

sociólogo austríaco ya hacia 1940 alude a la influencia de las comunicaciones no solo de los medios, sino la más general que fluye entre las relaciones comunitarias. Observando la existencia de un mayor grado de interés y reconocimiento en ciertos temas al ser presentado por personas que intentan influir al resto del electorado, Katz y Lazarsfeld (1955) formulan el concepto de “influencia” y señalan la importancia de pequeños grupos de liderazgo en la opinión pública y formulan la teoría del doble flujo (*two-step flow of communications*). De acuerdo con este planteo, los medios de comunicación tendrían una influencia limitada en la opinión pública, en parte, vinculada con la existencia de “grupos primarios” o grupos de liderazgo social que constituyen un espacio determinante en la formación de opinión. En este ámbito se recibe y se procesa información de los medios y desde allí se interactúa con ellos. Este grupo produce una segunda mediación o proceso de influencia hacia el resto del público. Los individuos aislados, no sujetos a la comunicación directa o indirecta con los líderes, serían los más frágiles ante los medios, ya que ellos no contarían con aquella instancia de mediación. La propuesta de Lazarsfeld sobre “grupos primarios” ofrecería elementos para abordar el análisis del papel desempeñado por distintos actores sociales y políticos –en especial lo que entenderemos como “grupos de interés” y/o actores terciarios– en el proceso que se pretende investigar.

4.2. Comunicación Política y Espacio Público

El concepto de espacio público ha sido explorado en múltiples teorías y análisis sobre política y sociedad, sea como lugar de escenificación de la política, como arena de lucha de distintos actores, como instancia condensadora de procesos políticos y sociales asociada a la civilidad (López, 2018). Entre las distintas miradas que permean el campo de la comunicación política, este estudio se encuadra dentro de propuestas elaboradas por autores como Gilles Achache, Dominique Wolton y Eliseo Verón⁴¹, quienes vinculan la comunicación política con el espacio público en cuanto papel estructurante de lo político y proponen

⁴¹ Gran parte de estos trabajos fue producida desde el Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS) de Francia y publicada en la revista *Hermés*.

superar miradas reduccionistas asociadas al *marketing* (Mercier, 2012). Desde esta perspectiva, Dominique Wolton (2012) integra la noción de espacio público expandido por la ampliación de los actores en el debate político. Así, la comunicación política no le parece una degradación de la política, sino una condición para el funcionamiento del espacio público expandido. En sintonía con Maigret (2005), Wolton señala que la comunicación política no produce una sociedad consensual, mágicamente reconciliada a través de los intercambios a partir de lo cual surge una voluntad general, sino un espacio de construcción contradictoria, conflictual, marcada por las tensiones. Esto sería, precisamente, “lo propio de la democracia” (Wolton, 2001, p. 153). El espacio propio de la comunicación política sería aquel en donde se confrontan discursos cuya apuesta es la interpretación de la situación aun cuando en esta interacción, los actores no tienen el mismo *status* ni la misma legitimidad (Wolton, 2012). Achache, por su parte, considera que, en el espacio público, los receptores se transforman en receptores colectivos ya que la comunicación política supone la dimensión comunitaria. El investigador del CNRS opone tres modelos de comunicación política: dialógica, propagandística y “marketinera” (2012, pp. 49-50). Los dos últimos se encuadran en la idea de transmisión de información y de efectos, en tanto el público juega el rol de auditorio sin reciprocidad en el intercambio. El *marketing* recrearía, de algún modo, el espacio de lo público en tanto se instala desde el inicio en un universo político y plural competitivo que acepta que su objetivo no es reducir la diversidad, sino más bien gestionarla. Tampoco presupone legitimidad en un transmisor, no existirían características vinculantes, sino que la legitimidad está siempre por construirse dada la acumulación de características que requiera el campo –o los campos, dada su segmentación– de la comunicación política. Achache plantea que, en el modelo dialógico que se presenta como la forma legítima de la comunicación política, el diálogo se presenta como intercambio de palabras y de racionalidad. El espacio público en este modelo se define por un principio de selección de contenidos guiado por el interés general o el bien común. El requisito de todas las declaraciones intercambiadas en el espacio público, entonces, sería el interés

común; y el espacio público, el lugar de intercambio de argumentos que buscan ese horizonte común. En lo que respecta a los medios de comunicación más adecuados para la circulación de enunciados, el modelo dialógico “prefiere el discurso a la imagen” y, por lo tanto, los medios discursivos; según Achache (2012), una imagen no es dialógica y sugiere ser experimentada antes que entendida (p. 54). En la misma línea, Eliseo Verón critica el *marketing* político sustentado fuertemente en imágenes. Verón subraya que el elemento distintivo del discurso político es que “uno de sus ejes es la construcción argumentativa de un proyecto, entonces es cualitativamente diferente de un discurso unidimensional orientado, porque nunca es persuasivo” (p. 71). Según el autor, el valor de la democracia no sería la libertad de elección política, sino la libertad de participar en procesos de identificación colectiva, y los derechos de estos a no ser determinados únicamente por el poder del Estado. La crisis de la política podría radicar en su incapacidad para generar colectivos de identidad para la ciudadanía. Para Verón, un factor que incide en la decadencia del campo de la comunicación política es la mediatización de la política, que imprime una lógica unidimensional y a corto plazo, a la vez que condiciona la evolución de la comunicación política misma y las lógicas estratégicas que allí se establecen. La clave de la crisis de legitimidad de la política se encontraría en el deterioro del campo en el que se gestionaban colectivos de largo plazo –la política– junto con la dominación creciente del campo de los medios de comunicación, estrictamente orientado a la gestión colectiva de corto plazo.

Autores como Castells, Uranga, Verón, Laclau, Mouffe, entre otros, hacen diversas referencias al escenario de la comunicación política como ámbito de incidencia cruzado por la producción de significados y por la disputa de sentidos.

La política es el proceso de asignación de poder en las instituciones del Estado. Las relaciones de poder se sustentan en gran medida en la capacidad para modelar las mentes construyendo significados a través de la creación de imágenes.

Recuérdese que las ideas son imágenes –visuales o no– en nuestro cerebro. (Castells, 2012, p. 261)

El poder se construiría, entonces, conformando la toma de decisiones, ya sea por coacción, o por construcción del significado (Castells, 2012). En sentido próximo, Uranga (2016) señala que “la lucha política por el poder implica la pretensión de instalar sentidos predominantes en los escenarios de actuación. Es lucha simbólica por la construcción de hegemonía” (p. 198).

4.3. El Discurso Político desde la Lectura de la Producción de Sentido

Las prácticas sociales implican procesos de significación y producción de sentido en donde los sujetos –emisores y/o receptores– se constituyen ellos mismos en el espacio discursivo (Uranga, 2016). Verón y Sigal (2014) afirman que, como todo comportamiento social, la acción política “... no es comprensible fuera del orden simbólico que la genera y del universo imaginario que ella misma engendra dentro de un campo determinado de relaciones sociales” (p. 15). El único camino para acceder a los mecanismos imaginarios y simbólicos, según los autores, es el análisis de los discursos sociales. Sin embargo, en el caso del análisis del discurso político no se trata de un análisis de contenido, ya que del análisis de las propiedades de un discurso no es posible deducir efectos de sentido. Una propiedad fundamental del funcionamiento discursivo político puede formularse como principio de indeterminación relativa del sentido; el sentido no opera según una causalidad lineal. Lo que interesa, según Verón y Sigal (2014) es la “descripción de la configuración compleja de condiciones de producción de sentido” que abre el camino a la aprehensión de orden simbólico, matriz del comportamiento social (p. 16).

Si bien esta investigación no se propone profundizar en el campo del análisis del discurso, recurre a estas perspectivas de Verón y Sigal, y con especial énfasis a otras proporcionadas por Laclau y Mouffe, en tanto propuestas investigativas del análisis discursivo para el estudio de lo político. En línea con estos autores, este trabajo asume que, al tratarse de procesos de significación

social, el establecimiento de sentidos no puede ser definitivo ni acabado, ya que los sistemas de significado son contingentes y nunca pueden agotar completamente un campo de significado. Los elementos del discurso se considerarán dentro de un sistema de posiciones, despojados de una identidad intrínseca, dado que esta se constituye de modo relacional. La idea inicial es que el discurso es el conjunto de fenómenos que interactúan en la producción social de sentido que configuran a una sociedad.

En sintonía con Verón y Sigal, la concepción de Laclau y Mouffe contrasta con la corriente propia del análisis del discurso que busca identificar regularidades a partir del análisis del uso del lenguaje. En la corriente del APD de Laclau y Mouffe, la definición de discurso va más allá de lo escrito o de lo hablado y abarca cualquier tipo de práctica significativa, a la vez que no hay práctica que no sea significativa en alguna de sus dimensiones (Di Paolo, 2012). La diferencia entre la visión del APD y el Análisis Crítico del Discurso (ACD) es, precisamente, la posición de lo extradiscursivo. El ACD aborda el discurso como una dimensión de lo social que se encuentra en una relación dialéctica con otras dimensiones que no funcionan discursivamente. Por el contrario, el APD rechaza la distinción entre prácticas discursivas y no discursivas. Paralelamente, para Laclau (2014) la retoricidad es una dimensión de la significación y no tiene límites en su campo de operación. Se vincula así con la noción de discurso, vinculado a toda práctica significativa, es decir, a toda práctica social de sentido, al tejido mismo de la vida social. No hay posibilidad de separar estrictamente significación, acción y afectos, ya que son parte de una red interdependiente (p. 83).

Los discursos se constituyen por medio de una dinámica hegemónica que reconoce su carácter contingente y antagónico y circulan, más bien, en arenas de lucha por la significación social (Laclau y Mouffe, 2010). Según Laclau (2011), la frontera entre lo que es social y lo político se desplaza constantemente y lo contingente de todo orden social obtura la posibilidad de un cierre concluyente; en sentido similar, también los discursos son

contingentes desde el punto de vista histórico y se construyen políticamente. Los discursos siempre están incompletos, ya que nunca existen bajo la forma de una positividad *dada y delimitada* (subrayado de los autores), sino en una “lógica relacional incompleta y penetrada por la contingencia” (Laclau y Mouffe, 2010, p. 150). El discurso no surge de la voluntad transparente de un sujeto, sino que es el proceso de una lucha social por el establecimiento de determinadas reglas de significación entre fuerzas que se relacionan contingentemente (Laclau, 1993). El concepto de “antagonismo” apunta a la imposibilidad de los agentes y de los grupos de adquirir identidades completas y positivas:

En la medida en que no hay antagonismo no puedo ser una presencia plena para mí mismo. Pero tampoco lo es la fuerza que me antagoniza: su ser objetivo es un símbolo de mi no ser y, de este modo, es desbordado por una pluralidad de sentidos que impide fijarla como positividad plena. (Laclau y Mouffe, 2010, p. 145)

La lógica interna de lo político es el antagonismo; solo las prácticas que delimiten fronteras entre formas antagónicas de construir identidad pueden ser una manifestación de “lo político”. Cualquier análisis discursivo de lo político parte del reconocimiento del antagonismo como rasgo inherente a toda identidad; la rivalidad con el otro es inherente a la definición de la propia identidad (Laclau, 1993). A su vez, Laclau propone la tesis de la imposibilidad de lo social de constituirse enteramente como un orden objetivo. De allí que la definición de antagonismo involucra a relaciones que no son objetivas, sino que son relaciones en las cuales se muestran los límites de toda objetividad (Laclau y Mouffe, 2010). El antagonismo no supone una contradicción lógica ni una oposición real, sino que implica una relación entre fuerzas enemigas en la que cada una niega la identidad de la otra. En lo que respecta a la relación entre antagonismo y hegemonía, Biglieri y Perelló (2011) señalan que el antagonismo problematizado por Laclau tiene que ver con el intento de síntesis, de unificación, de cierre de sentido. Así ante la imposibilidad de que una identidad se configure de manera cerrada, se da la necesaria identificación con otro que,

de manera especular, indica la propia presencia, a la vez que la amenaza. A través de esta relación especular, el antagonismo permite establecer una identidad precaria, porque su existencia es tributaria de la presencia del otro. La relación entre antagonismo y hegemonía radica en que, justamente, porque existe el antagonismo, existe la posibilidad de una construcción hegemónica. Sin antagonismo la sociedad sería posible en tanto unidad o totalidad coherentemente unificada, constituida por identidades plenas, de modo tal que la posibilidad misma de lo social en cuanto relación hegemónica simplemente quedaría eliminada (Biglieri y Perelló, 2011). En este proceso de representación resultante del antagonismo con respecto a otra fuerza, surge el concepto de “punto nodal”, como la conjugación de una cadena significativa antagonizada que encuentra allí el núcleo articulador constituyente del significado. La imposibilidad de fijación última de sentido junto con la necesidad de representación, abre el camino de fijaciones parciales. “Los puntos discursivos privilegiados de esa fijación parcial los denominaremos puntos nodales” (Laclau y Mouffe, 2010, p. 129). La práctica articuladora consiste en la construcción de puntos nodales, elementos que condensan la mayor cantidad de contenidos por mera asociación (o sustitución). Así, el punto nodal asume una función estructurante en tanto permite cierta sutura, cierta fijación siempre parcial del juego de diferencias de manera que la cadena significativa pueda adquirir sentido.

A su vez, con el concepto de “significante flotante”, Laclau y Mouffe (2010) explican el proceso por medio del cual un significante logra articular múltiples diferencias. Si el discurso no puede ser una totalidad cerrada en razón de los antagonismos y la contingencia, la conexión entre significante y significado tiene lugar en el territorio político, allí se decide qué significado le corresponde a cada significante. En el espacio social aparecen así significantes dispersos que cada discurso político pretende como propios (“democracia”, “libertad”, etc.); en la lucha política, múltiples fuerzas se disputan el significado de tales significantes. Para lograr distintas adhesiones, un significante debe vaciarse de sus contenidos específicos. El significante flotante es condición para la

producción de significantes vacíos. En el caso del significante flotante, hay un aparente exceso de sentido, mientras en el vacío, por el contrario, un significante sin significado. Sin embargo, la equivalencia, como lógica de la simplificación del terreno social, involucra dos operaciones centrales: el flotamiento y el vaciamiento. Se trata, entonces, de “dos caras de la misma operación discursiva” (Laclau, 2014, pp. 31-36). Este planteo indica que toda identidad se constituye en la tensión irresoluble entre equivalencia y diferencia. Una relación de equivalencia se produce cuando dos términos pueden remplazarse mutuamente dentro del mismo contexto de significación. Cuanto mayores conceptos abarquen, menor especificidad tendrán los eslabones de la cadena para mantener vivo lo que quiere expresar (Laclau, 2014, p. 31). Un significante vacío está expuesto a la progresión expansiva de equivalencias dado un conjunto creciente de demandas. De este modo, el significante vacío empieza a ser dominado por una lógica de equivalencia que no controla. Si se logra articular diferencias alrededor de un mismo significante, y surge una nueva construcción social, es decir, “cuando un contenido particular pasa a ser el significante de la plenitud comunitaria ausente, es exactamente lo que llamamos relación hegemónica” (Laclau, 1996, p. 82). La posibilidad de construcción hegemónica se vincula con la existencia del antagonismo; al instituir orden, el antagonismo también construye las identidades políticas.

4.4. La Comunicación de las Políticas Públicas desde Perspectivas Latinoamericanas: La Dimensión Política de la Comunicación

En América Latina se registra una producción relativamente reciente e intensa de investigación y propuestas conceptuales y epistémicas en el campo de la comunicación de las políticas públicas. Según Araujo y Cuberli (2015), “Comunicación y Políticas Públicas” hace referencia a un conjunto de posturas –teóricas, metodológicas y políticas– y de prácticas que orientan los procesos de elaboración, implementación y gestión de políticas públicas. Está asociada así, a los procesos de intervención social y a lo largo del tiempo se vinculó a denominaciones que correspondían a los contextos de cada época, como

Comunicación para el Desarrollo y Comunicación para el Cambio Social. Sus modelos teóricos, que van desde el desarrollismo hasta la producción social de los sentidos, varían de acuerdo con la época y con el locus de producción y circulación del conocimiento. Según enfatizan Araujo y Cardoso (2007), se trata más bien de un espacio de divergencias y disputas de intereses antes que de consenso. El principio organizador de este subcampo se situaría en el proceso en que las políticas se tornan públicas, esto es, al contemplar intereses públicos y dejar de ser tan solo documentos, “al circular y ser apropiadas por la población” (Araujo y Cuberli, 2015, p. 7). A su vez, Araujo y Cardoso (2007) distinguen dimensiones de esta relación: una intrínseca, que tiene lugar en el ámbito de la gestación de las políticas públicas, en donde la comunicación resulta estructurante, y una operacional referida a la faz más visible de esta relación, que implica la utilización de medios de comunicación para el cumplimiento de los objetivos de las instituciones públicas o de sectores organizados de la población que hacen intervención social. También desde una mirada que incluye lo procesual y lo operacional, Petracci explicita que, en el proceso político de una política pública, la comunicación se despliega en una discursividad social que comprende una amplia gama de acciones: intervenciones en medios de comunicación –incluidas las redes sociales–; el diseño de campañas y sitios web ministeriales; las comunicaciones internas; los modos de atención a la ciudadanía –presencial o virtual–. Estos ejemplos visibilizarían “pliegues, remisiones y prácticas individuales y colectivas que, a su vez, evidencian la complejidad del entramado comunicacional” (Petracci, Rodríguez Zoya, 2018, p. 123).

A partir de estas miradas, una primera cuestión que encuadra este trabajo apunta a la intervención de la comunicación en todas las fases de la expresión del Estado en el espacio público (Petracci, Schwarz y Rodríguez Zoya, 2017). En segundo lugar, en línea con planteos de Martín-Barbero (1987); Lois, (2013); Petracci, Quevedo y Vacchieri, (2003), se asume la necesidad de observar los procesos de comunicación de políticas públicas en el contexto de la trama histórico-cultural en la que se producen, y en la que los actores sociales

están inmersos, dentro y fuera del organismo estatal (Bruno, 2012, p. 4). Finalmente, este estudio recoge también una perspectiva compartida por las/los investigadoras mencionadas/os y que apunta a relevar la dimensión política de los procesos comunicacionales en juego, es decir, reflexiva sobre la lucha por el poder y los contextos políticos e institucionales que pueden favorecer los procesos de cambio u obstaculizarlos. En este sentido, “no es posible pensar la política al margen de la comunicación, a su vez, la comunicación está atravesada por la acción política” (Uranga, 2016, p. 190). Se asume así la imbricación de las políticas públicas en contextos políticos y la complejidad de esta relación. A su vez, siguiendo trabajos de Quevedo, Petracci y Vacchieri (1993) se estudian escenarios políticos-comunicacionales incorporando al análisis agendas preexistentes en la conformación de estos escenarios. En sintonía con perspectivas de Dominique Wolton señaladas anteriormente, estos autores definen el espacio político como un "lugar" del espacio público “determinado por un tema conflictivo, que remite a intereses contrapuestos que pugnan entre sí por imponer al conjunto de la sociedad una acción estatal y, correlativamente, una normativa específica” (p. 7). Esta pugna implica por lo menos dos o más partes que despliegan discursos competitivos destinados a legitimar la acción y la normativa propuesta por cada una de ellas.

Ahora bien, la opción por perspectivas de puesta en común entre los actores intervinientes en el proceso comunicacional, no soslaya la asimetría de las posiciones de poder dadas en ese intercambio. Desde una perspectiva sociológica y política, para Waisbord (2015) la disputa por el poder implica, por ejemplo, quién participa en debates, define problemas y opciones, o decide acciones y asignación de recursos. A su vez, la cuestión sobre la relación entre el ciclo de la política pública y el poder incluye el análisis de estructuras socioeconómicas (Vilas, 2011). A efectos de este trabajo, resulta de particular relevancia considerar la estructura económica de los medios de comunicación en relación a la comunicación de las políticas públicas. La cuestión de la concentración de la propiedad de medios y sus posibles implicancias sobre el pluralismo es abordada desde investigaciones y perspectivas desarrolladas por

autores como Becerra y Mastrini (2006, 2009, 2017) y se asocia con conceptos de “libertad de expresión”, de acuerdo a abordajes de Loreti y Lozano (2012 y 2014) que se exponen en el Capítulo 6.

El avance desde una visión “informacional-cibernetica” de la comunicación que la equipara con la transmisión de información, hacia una que integra complejos procesos sociales y políticos de intercambio y formación de sentido social, implica la dimensión participativa en procesos de construcción de política pública. Distintos investigadores proporcionan elementos para abordarla. Entre ellos, Jaramillo López (2004) identifica tres dimensiones interconectadas en el campo de la comunicación de las políticas públicas, a saber: 1) la dimensión de la política, en donde se negocian contenidos, recursos y el sentido general de cualquier iniciativa en materia de política sectorial en la que los comunicadores abogan para que las autoridades y decisores conozcan iniciativas, las apoyen y contribuyan a su buen resultado; 2) la dimensión organizativa, que corresponde a aquella donde los comunicadores aportan a la construcción de espacios formativos, de encuentro y concertación, ya sea con otras áreas del mismo organismo público o actores sociales estratégicos (formadores de opinión, universidades, gremios, sindicatos, organizaciones no gubernamentales y sociales, etc.) para activar redes de mediación y de concertación; 3) La dimensión sociocultural, en donde se sitúan las acciones comunicativas que interpelan a la sociedad en general o a sus grupos específicos y cuyo objetivo es comunicar la acción de Gobierno, instalar y/o construir socialmente un tema. Tal distinción implica el reconocimiento del carácter estratégico de la comunicación gubernamental al incluir la perspectiva pedagógica y política (Lois, 2013). Labrín (2018) vincula el alcance de una política pública con el proceso de apropiación significativa que viva la ciudadanía al respecto, cuestión que se enlaza, a su vez, con el proceso profundamente dialógico entre los múltiples espacios en donde opera la comunicación: “... la convergencia de lo mediático con lo interpersonal, la relación entre las modificaciones simbólicas con las transformaciones materiales en los entornos culturales, la relación entre lo comunicativo y lo educativo” (p. 211). También Petracci y Waisbord (2011)

rescatan, en sus trabajos, una visión de la comunicación vinculada con el proceso de participación en la producción e intercambio de ideas y opiniones, perspectiva que comparten con distintos investigadores⁴². En línea con estas propuestas, este trabajo adopta también perspectivas que observan aún más específicamente el proceso comunicativo como instancia participativa, de construcción de ciudadanía y apropiación de derechos (Petracci, 2015).

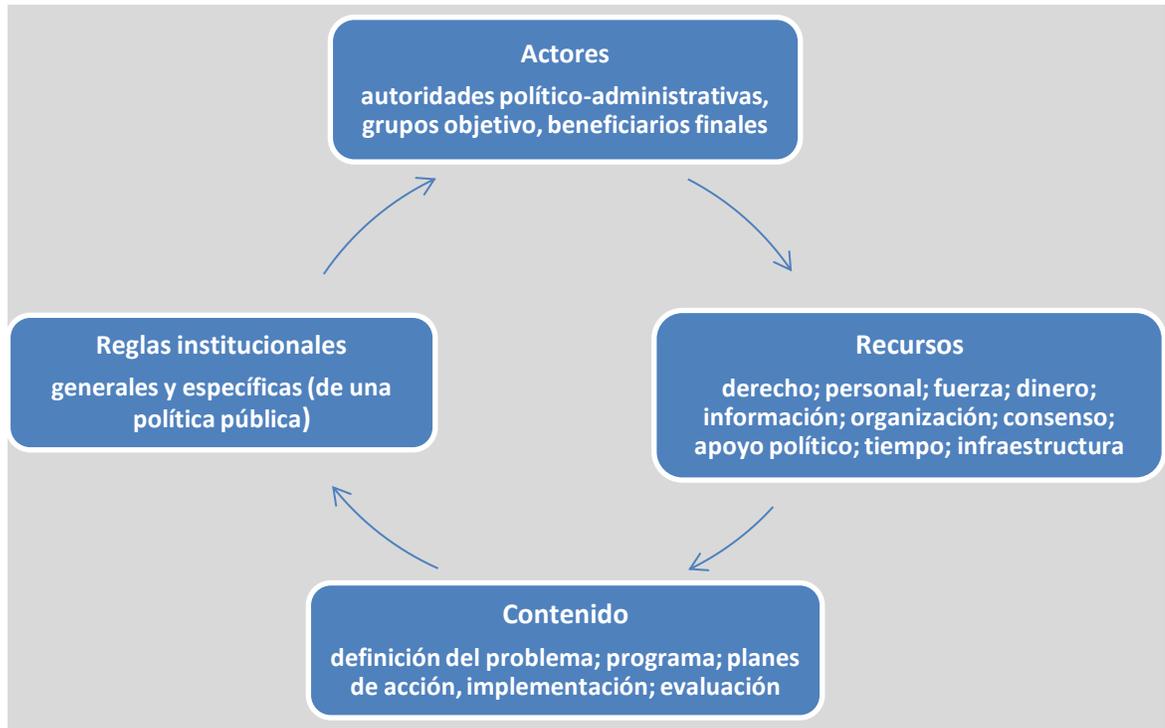
4.5. Claves para el Análisis de la Agenda Gubernamental

La aproximación a la especificidad del ámbito estatal y gubernamental que requiere el estudio de la comunicación de las políticas públicas avanza hacia el concepto de agenda gubernamental. Esta puede ser entendida como “conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar” (Aguilar, 1993, p. 29). Tal definición indica los dos elementos que distintos autores han identificado como parte sustantiva del juego de formación de la agenda: los problemas y los actores. La Figura 2, que sigue un diseño de Subirats *et al.* (2008), refleja la centralidad del papel de los actores y la posición del problema en relación a los factores intervinientes en el proceso de la política pública, entre los que se destacan los recursos, reglas institucionales y contenidos.

⁴² Petracci especifica que comparte esa reflexión con Inesita Soares de Araujo (Brasil), José del Pozo-Cruz (España), Silvio Waisbord (EE. UU.), Milca Cuberli y Andrea Palopoli (Argentina) (Petracci, 2015, p. 271).

Figura 2

Claves en el análisis de políticas públicas



Fuente: Elaboración propia a partir de Subirats *et al.* (2008).

4.5.1. La Definición del Problema, Primera Batalla Política. La política pública surge o se plantea como respuesta a un problema que requiere solución, por lo tanto, para los actores políticos, la definición del problema resulta clave para la construcción política. Según Cobb y Elder (1993, p. 77), “los problemas de políticas son construcciones sociales que reflejan concepciones específicas de la realidad”. Como tales, son significados atribuidos por actores sociales y políticos a hechos, circunstancias o situaciones, llenos de valoraciones y de percepciones selectivas. No se trata de que existan propiedades inherentes a ciertas condiciones, dificultades o temas que les otorguen el *status* de problema, sino que los actores políticos perfilan deliberadamente estas situaciones para ganar apoyo. Los actores políticos no aceptarían modelos casuales provistos por

la ciencia, la cultura popular u otra fuente, sino que “configuran sus historias” y en función de esta construcción reclaman el derecho de invocar la acción gubernamental para terminar con el daño o perjuicio causado por el problema (Stone, 1989, p. 282). En sentido similar, Aguilar (1996) afirma que la definición del problema pasa a ser una actividad eminentemente política, en donde resulta clave que un actor político con capacidad para llevarlo al estadio de su procesamiento lo adopte como propio, y por lo tanto esté decidido a invertir recursos y capital político en tal cuestión. A su vez, para que el problema gane lugar en la agenda política formal, necesita integrar “abogados adicionales, redefiniendo la cuestión” (Cobb y Elder, 1993, pp. 44-47). En consecuencia, el problema es un campo en disputa, lo que implica que los problemas no tengan una formulación definitiva y más bien sean contingentes. Su relevancia está dada porque implica alternativas de solución, es decir, perfila posibles respuestas e incluso los instrumentos que pueden viabilizarla. Los motivos que conducen a que la atención de los gobiernos se dirija a ciertos problemas de la agenda pública y excluya a otros, puede obedecer a motivos ideológicos, políticos y/o constitucionales, ya que estos establecen límites a la legitimidad de la intervención del Estado y generan mayor sensibilidad u hostilidad en torno a ciertos asuntos. Según Aguilar Villanueva (1993), de esta forma se configura un patrón de atendibilidad y aceptabilidad de los problemas públicos. El problema puede tener distintas vías de ingreso a la agenda pública, sin embargo, uno de ellos es considerado clave: la apropiación por parte de grupos específicos que se movilizan en torno a sus demandas. Esta apropiación tiene consecuencias sobre la modalidad de ingreso y la persistencia de una problemática en la agenda pública. Cobb y Elder (1993), por su parte, distinguen las posibilidades de ingreso de una problemática a la agenda pública, en función de dos tipos de agenda: sistémica e institucional. La sistémica está compuesta por “todos los temas percibidos por los miembros de una comunidad política como asuntos que merecen la atención pública y que entrañan cuestiones pertinentes a la legítima jurisdicción de la autoridad gubernamental en funciones” (p. 85). La agenda institucional se define, por su parte, como “la

serie de puntos explícitamente señalados para recibir la consideración activa de los tomadores de decisiones" (p. 86). Difícilmente llegue un tema a la agenda institucional sin ocupar, primero, la agenda sistémica. Los autores también profundizan en la dinámica de la expansión de un tema en la agenda, que tendría lugar a partir de que un grupo con una preocupación específica la expande a un público especialmente interesado en los asuntos públicos y que incluye a líderes de opinión; finalmente, el tema recibe la atención del público general. Cuanto más se defina un tema como de relevancia en el largo plazo, tanto mayor será la probabilidad de que sea expuesto a un público más numeroso (relevancia temporal). Sin embargo, también indican que, cuanto menos técnica sea la definición de un tema, tanto mayor será la probabilidad de que llegue a un público más extenso (grado de complejidad).

4.5.2. Actores de la Política Pública. En el estudio de la incorporación de un asunto público en la agenda de gobierno, diversos autores destacan la centralidad del papel de los actores en la formación de agenda (Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone; Aguilar; Schattschneider; Baumgartner y Jones; Cobb y Elder, entre otros). Según Aguilar (1993), el actor que incorpora la definición aceptada del problema público suele ejercer mayor influencia en el proceso de búsqueda y asignación de soluciones. Analizar los actores implica reconocer valores, creencias y modelos mentales que dan lugar a definiciones específicas de un problema de política y al perfilamiento de estrategias y tácticas que definen su margen de acción. Subirats *et al.* (2008) destacan que el contenido sustantivo e institucional de la acción pública es el resultado de interacciones, por un lado, de las autoridades político-administrativas y, por el otro, de los grupos sociales que están afectados por el problema colectivo que la acción pública intenta resolver.

La identificación de los actores de la política pública varía según qué fase se tome y de qué manera. Así, en la formación de agenda, Schattschneider (1975) reconoce dos tipos de actores: los actores políticos directamente involucrados, y el público, que conoce solo tangencialmente el problema, pero que, por su peso,

y en su ejercicio ciudadano, puede ser determinante. En lo que hace al análisis de actores y procesos de toma de decisiones, este trabajo seguirá, fundamentalmente, propuestas de Dente y Subirats (2014). Como punto de partida, los autores plantean que los actores son personas u organizaciones que llevan a cabo acciones capaces de influir sobre los resultados del proceso de toma de decisiones; serían “actores” quienes llevan a cabo acciones relevantes y no los meramente interesados en actuar ni los que deberían hacerlo. Sin embargo, que haya *stakeholders*, es decir, interesados o implicados, es relevante, porque sus intervenciones podrían tener consecuencias sobre los actores. A su vez, actores no son solo aquellos que deberían intervenir en el proceso según las reglas legales que definen las modalidades de toma de decisiones de política pública en las sociedades democráticas contemporáneas. Los mismos autores consideran que es un error frecuente limitar el análisis a los sujetos que, según las normas, deberían cumplir con un papel en el proceso al que denominan “constitucionalismo metodológico” (p. 86).

Dente y Subirats (2014) reconocen actores políticos, burocráticos; terciarios o informales. Los actores políticos serían aquellos que justifican su participación en los procesos de política debido a que representan a los ciudadanos dada la manera en que llegaron al poder. El supuesto de legitimidad que justifica su participación es que un sistema democrático no admite que se tomen decisiones sin el consenso popular. Esto implica que, cuanto más alta sea la cuota de consenso que el sujeto en cuestión se atribuye, mayor será la influencia que ejerza en el proceso de política pública. Finalmente, la categoría de actores terciarios o informales se refiere al conjunto de participantes que, sin que las estructuras legales y burocráticas los involucren directamente, actúan considerando la probabilidad de cierto impacto de los resultados de la estrategia de intervención en ellos o en sus intereses. Entre ellos se encuentran los grupos de interés y los intelectuales expertos. Los grupos de interés representan a un conjunto de actores que, actuando de manera grupal, tienen mayores probabilidades de incidir en los procesos de política que de manera individual. A menudo se generan coaliciones de actores e instituciones en aras de

favorecer, o bien la elección de un problema específico de política de acuerdo a sus modelos mentales, o bien la elección de un curso de acción que beneficie sus intereses. Los expertos, por su parte, pueden condicionar la problematización de los asuntos de la política. Los actores terciarios o informales se vinculan, a efectos de esta investigación, con el papel que las teorías de la esfera pública atribuyen a las asociaciones informales en las que reconocen una orientación política refiriéndose a movimientos sociales, grupos de protesta, las ONG, públicos democráticos, etc., grupos que ocupan el espacio público como un espacio intermedio entre lo íntimo y lo propiamente político. Se trata de actores intermediarios que operan como una suerte de puente entre lo privado y lo político.

Para que un actor pueda influir en los resultados de un proceso, es necesario que sus acciones generen efectos relevantes para los otros participantes de la decisión. Estos efectos estarán condicionados por los recursos de que disponga, según Dente y Subirats (2014) pueden ser “políticos, económicos, legales, cognitivos” (p. 98). Los recursos legales se refieren a posiciones de ventaja que, en general, los pronunciamientos de autoridades legislativas y administrativas atribuyen a algunos sujetos en el aparato público. Por ejemplo, el hecho de que una tarea sea competencia, porque así lo determine una ley, de una determinada institución u organismo. Los recursos cognitivos se vinculan con la disponibilidad de informaciones o de modelos interpretativos relevantes en relación con la adopción de una decisión, asumiendo que el conocimiento sea un bien necesario para tomar decisiones apropiadas. Los recursos políticos se entienden como la cantidad de consenso que un actor es capaz de poner en juego y que puede estar incidido por varios factores como carisma, prestigio, identificación ideológica entre actores que prestan o reciben el consenso, etc. Los recursos económicos y financieros, consisten en la capacidad de movilizar recursos económicos de cualquier tipo (dinero u otros bienes) para modificar o influenciar los comportamientos de los otros actores.

En todo caso, lo que cuenta es la significación de ese tipo de recursos para quien lo vaya a recibir. En el contexto de esta investigación cobran especial interés los recursos políticos; en cierto modo, el resto de recursos son importantes solo y en tanto “sean capaces de transformarse en consenso durante el intercambio político” (Dente y Subirats, 2014, p. 102). Una cuestión relevante para el trabajo en curso que relevan los autores mencionados es la importancia de la percepción de la distribución de los recursos, aunque esa percepción no se corresponda finalmente con la realidad. En su perspectiva, buena parte de los bloqueos decisionales tienen que ver con una equivocada percepción de la distribución de los recursos.

Roles de los Actores. Los actores presentan distintos grados de heterogeneidad según sus roles en la interacción, incididos por los objetivos que persiguen, los intereses que representan y los recursos que son capaces de poner en marcha. Dente y Subirats (2014) reconocen objetivos de contenido en aquellos vinculados a las preferencias y objetivos relativos al problema por tratar y/o a la solución por adoptar de quienes están involucrados en la política pública. Sin embargo, identifican también objetivos de proceso, propios de las interacciones en el campo de la política pública relativas a la cuestión del reparto de la autoridad y del poder político. Los objetivos de proceso estarían más vinculados con las relaciones con otros actores que con el problema, y se relacionan con el manejo de recursos y sobre las posiciones de los otros participantes. La influencia de los objetivos de proceso en la explicación de los resultados, del éxito o del fracaso de una política pública suele ser central; su omisión explica “el fracaso de muchos procesos de reforma” (p. 93).

Según los objetivos e intereses de los actores, Dente y Subirats (2014) distinguen:

- a) Promotor o iniciador: propone intervenir para modificar las modalidades de tratamiento de un problema colectivo y/o que propone adoptar una solución determinada. Este rol se caracteriza por (a) la presencia de objetivos de contenido y (b) la determinación.

- b) Director/a del proceso: pilotea el proceso, desde la propuesta inicial hasta su conclusión y en sus manos está la articulación de distintos intereses. Se trata de una función esencial, ya que los cambios significativos de las políticas públicas siempre encuentran obstáculos, por ejemplo, por parte de quienes resisten las transformaciones; por falta de interés por parte de actores relevantes; por el surgimiento de sucesos inesperados, etc.
- c) Opositor: sujeto individual o colectivo que actúa y destina sus recursos a impedir las transformaciones, debido a objetivos de contenido y/o de proceso.
- d) Aliado: tiene objetivos congruentes con los del promotor y/o director; aporta recursos a la coalición transformadora de diversas formas.
- e) Mediador: persigue exclusivamente objetivos de proceso y está interesado en favorecer acuerdos.
- f) *Gatekeeper*: tiene capacidad de ejercitar poder de veto y de bloquear el proceso de toma de decisiones a causa de los recursos que controla. Tendencialmente negativo ya que es potencialmente disfuncional respecto al resultado decisorio.

4.5.3. El Proceso de Toma de Decisiones. Los resultados de un proceso de toma de decisiones de política pública dependen de la interacción de diferentes tipos de actores, cuyos objetivos y roles varían, dentro de un entramado o *network* que puede tener distintas características, en donde se intercambian recursos utilizando diversas modalidades de interacción para conseguir un acuerdo dentro de un contexto decisional determinado (Dente y Subirats, 2014, p. 80). Los autores proponen también abordajes para estudiar formas de redes decisionales de acuerdo con la complejidad en que los actores actúan, el contenido de la decisión y las modalidades de interacción entre los actores, otorgándole relevancia al contexto y a su influencia en los procesos decisionales. Tomando como eje la toma de decisiones de la política, identifican mecanismos causales de tipo relacional que pueden operar en las diversas facetas de análisis, a la vez que señalan la necesidad de situar el análisis en el contexto (social, político, económico e incluso geopolítico) que determina, condiciona y moldea el curso de las acciones de política que componen un proceso de decisión. El análisis del proceso de decisión no debería reducirse a algún instrumento o mecanismo elegido en cierto momento para dar respuesta a una demanda latente.

Dente y Subirats hacen énfasis en que los actores, sus recursos y sus interacciones en las redes o entramados decisionales tendrían un peso muy significativo en determinar los resultados de la decisión, un factor del que todos ellos dependen en distinta medida, es el contenido mismo de la decisión. Este sería el factor capaz de predecir cuáles serán los actores más influyentes en la adopción de la opción final; entendiendo que la modalidad de tratamiento de un problema colectivo incide en la distribución del poder político entre sujetos dotados de autoridad. Sin embargo, no es sencillo despejar la cuestión del poder político, ya que los lugares en donde se deciden las políticas públicas –las arenas del poder– son múltiples y tienen protagonistas y modalidades de funcionamiento muy diferentes. Hall (1993) toma otro aspecto de los procesos decisionales relevante para esta investigación, vinculado con el nivel de cambio en juego. Cuando se trata de la posibilidad de transformar el *statu quo*, como es

el caso de una nueva Carta Fundamental, se haría aún más evidente la necesidad de analizar los procesos de decisión y/o transformación de una política en su contexto.

De acuerdo a los autores referidos, es muy posible que, en redes particularmente complejas, se formen subredes que los autores llaman “arenas decisionales” más o menos homogéneas desde el punto de vista de los actores involucrados. Una clasificación de Dente, Fareri, Ligteringen (1998 citado en Dente y Subirats 2014) permitiría distinguir entre:

- a) Arenas técnicas: espacios donde actúan sobre todo expertos y profesionales, y el discurso se centra en aspectos sustantivos y técnicos de la solución.
- b) Arenas políticas: espacios donde los participantes son principalmente actores políticos que utilizan como recursos el consenso que cada uno puede movilizar.
- c) Arenas sociales: espacios donde la interacción involucra a grupos sociales y económicos y donde, como en el caso anterior, desarrollan un rol crucial los medios de comunicación y la opinión pública.
- d) Arenas institucionales: espacios donde actúan especialmente las burocracias públicas para interactuar entre ellas teniendo en consideración la distribución de las competencias legales que las habilita para intervenir en el asunto (p. 212).

Finalmente, el contexto o entorno decisional es el conjunto de factores y condiciones, estructurales o coyunturales, que influyen en los procesos decisionales y contribuyen a determinar los resultados. Se trata de factores que no pueden ser modificados por los actores (Dente y Subirats, 2014).

4.6. Agencia Sociohistórica

La relación planteada por Aguilar Villanueva (1993) entre la apropiación por parte de grupos específicos que se movilizan en torno a sus demandas, la modalidad de ingreso y la persistencia de una problemática en la agenda pública permite abrir el análisis hacia conceptos como la capacidad de agencia colectiva y la agencia sociohistórica. En lo que respecta a definiciones conceptuales elementales del enfoque del desarrollo humano, Sen (1999) define la “capacidad” como las libertades fundamentales que una persona disfruta para llevar el tipo de vida que tenga razones para valorar, en tanto que “agencia” alude a la capacidad para perseguir los objetivos que cada cual valora y tiene razones para valorar. Cuando las personas y los grupos sociales –y en este último punto haremos especial énfasis– se reconocen como agentes, pueden establecer sus prioridades e identificar los medios para lograrlas. Las capacidades se articulan de distintas formas en esferas colectivas, ya sea, por ejemplo, porque existen decisiones que se toman colectivamente, o porque instancias colectivas inciden en las libertades y capacidades individuales, o bien porque existen dimensiones colectivas o comunitarias de la capacidad de agencia no reductibles al plano individual. Diversos autores introducen conceptos para ampliar el espacio de análisis a la dimensión colectiva: entre los primeros en introducir el concepto de “capacidades colectivas” se destaca Evans (2002, como se citó en Ibrahim, 2018), quien asume que las colectividades juegan un rol en la expansión y logro de las capacidades humanas y reconoce el valor intrínseco de la acción colectiva, dadas las satisfacciones que derivan de la interacción social. Coincide con otros autores en que las capacidades colectivas no resultan de la mera suma de capacidades individuales, sino que son aquellas que resultan del ejercicio de la agencia colectiva, y cuyos beneficios se acumulan para el individuo y la colectividad. Las capacidades colectivas que surgen de las asociaciones voluntarias colaborarían en el aumento de poder y de libertad en sus miembros. Dentro de los enfoques de capacidades colectivas y agencia colectiva, la idea de agencia sociohistórica hace referencia a la necesaria vinculación entre la capacidad de

elegir de cada persona y la comunidad en donde la ejerce; implica un proceso dinámico entre la consecución de resultados normativos y el cambio institucional necesario que, en esta investigación, se vincula al proceso constituyente (Deneulin, 2008).

En este capítulo hemos realizado un recorrido por diversos antecedentes relativos al tema de este trabajo, que permiten seleccionar perspectivas desde las cuales despejar el problema de investigación y abordar el tema. A su vez, se han expuesto los lineamientos teóricos que, en diálogo con la propuesta metodológica, guían la investigación. A modo de bisagra, el Capítulo 3 se abre con la presentación del enfoque epistemológico, clave para explicar la fluidez de la conversación entre el marco conceptual y las definiciones metodológicas.

Capítulo 3: Diálogo Teórico-Metodológico

El propósito de este capítulo es reconstruir las preguntas y el proceso de decisiones metodológicas y analíticas que conversan con las opciones conceptuales y teóricas desarrolladas en el Capítulo 2. Se presenta aquí la estrategia de investigación empírica partiendo por el abordaje epistémico y el enfoque metodológico, explicando los motivos que llevan a optar por un estudio de caso. Se plantea, a continuación, la pregunta de investigación, hipótesis y objetivos que guían el trabajo. Por último, se presenta la estrategia metodológica que incluye la estrategia de recolección de datos y selección de fuentes, las técnicas implementadas, la información sobre las fuentes consultadas y un panorama de los momentos de la investigación.

Precisiones terminológicas. El desarrollo de este capítulo y los subsiguientes entraña un desafío, afrontado desde los primeros pasos de la estrategia, vinculado a un concepto central de este trabajo como lo es “nueva Constitución” que, a lo largo del proceso impulsado desde el Gobierno, atraviesa cambios no azarosos. En principio, el texto se atiene a los términos utilizados desde la discursividad oficial en las distintas etapas: “Nueva Constitución para Chile” en el Programa presidencial y en una primera fase del Gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018); en tanto que “Proceso Constituyente Abierto a la Ciudadanía” hace referencia específica al proceso anunciado en octubre de 2015 e implementado en 2016. La construcción que da lugar a la opción por ciertos términos y significaciones se inscribe en el contexto de disputas políticas históricas desarrolladas en el punto 2 del Capítulo 1, Significados de la Constitución en Chile (p. 12). No obstante atenernos a la discursividad oficial, en este trabajo se recurre al término “proceso constituyente” para hacer referencia al proceso en general.

1. Abordaje Epistémico: Desafíos del Pensamiento Complejo

En el campo de la investigación de las comunicaciones, y en particular en el subcampo de la comunicación de las políticas públicas, existen propuestas que

tienden a superar posiciones teóricas tradicionales y divergentes entre aquellas “difusionistas” y “procesuales”. Petracci y Rodríguez Zoya (2017) plantean la necesidad de repensar las matrices de pensamiento para abordar la comunicación dadas las transformaciones contemporáneas en este campo. Desde su trabajo en el ámbito de la comunicación y de la salud, Rodríguez Zoya (2017) propone lecturas a partir de los principios epistémicos de la complejidad y desde lógicas multidimensionales e interdisciplinarias que superen esquemas dicotómicos. La autora retoma a Edgar Morin, pionero y exponente del enfoque del pensamiento complejo, quien señala que el pensamiento complejo reconoce la incertidumbre, contradicciones internas y el carácter inacabado e incompleto de todo conocimiento. De acuerdo con Morin (2001, p. 24, como se citó en Rodríguez Zoya, 2017), la complejidad es una “palabra problema” y no una “palabra solución”: la complejidad no es la clave del mundo, sino un desafío a afrontar; el pensamiento complejo no es aquel que evita o suprime el desafío, sino aquel que ayuda a revelarlo e incluso, tal vez, a superarlo.

El pensamiento complejo se concibe como una matriz epistémica de carácter antagónico al pensamiento simplificador; es multidimensional, mientras que el pensamiento simplificador fragmenta y separa para conocer, trabaja con partes desintegradas, “descompone lo que está unido, pero no recompone” (Rodríguez Zoya, 2017, p. 22). Descartando, también, un abordaje compartimentado, Najmanovich (2018, p. 27) aborda la comunicación como un proceso “radicalmente vincular”, partiendo de la aceptación de nuestra existencia como seres vivos. Para resignificar las nociones de información y de producción de sentido, la autora propone una nueva matriz de pensamiento, dinámica, interactiva y multidimensional; y un recorrido por tramas –no por partes– en donde la producción de sentido “se teje en forma ambigua entre significante y significado” (p. 27). En contraste con la concepción positivista de la ciencia que tiende a los modelos estructurados en contextos estancos, el recorrido de entramados permitiría “construir una cartografía compleja de un campo problemático tenso y multiforme” (p. 37). La clave de la producción de sentido

se situaría en aquello que fluye entre significativo y significado, a la vez que el contexto ya no es aquello que rodea a un suceso, sino el territorio fluido en el que convivimos. Esta perspectiva encuentra comunes denominadores con propuestas de Verón y Sigal ya recorridas en este trabajo (pp. 69-70), que apuntan a un discurso que jamás provoca un efecto solo, sino que, al ser producido en un contexto social dado, genera un campo de efectos posibles (Verón y Sigal, 2014, pp. 15-16). En el enfoque de la complejidad, todo conocimiento se da en redes fluidas, dinámicas; el pensamiento dinámico interactivo permite construir categorías como ser en el devenir, unidad heterogénea, autonomía ligada o sujeto entramado, caracterizados por su no dualismo (Najmanovich, 2008). Esto plantea una revisión sobre miradas y tratamientos del objeto de estudio. Así, Rodríguez Zoya (2017) señala que la práctica suele fragmentar el objeto de estudio por necesidad; sin embargo, escindir una parte del todo, sin rearticularla, implicaría alterar su naturaleza y su significado. En el contexto de este trabajo, tales perspectivas cobran especial sentido dada la esencia misma del objeto de estudio, a saber, procesos comunicacionales.

2. Enfoque Metodológico

El enfoque metodológico de este trabajo es cualitativo, ya que es el más consistente con el problema de investigación, aunque se recurre a datos cuantitativos para complementar la investigación. Los lineamientos metodológicos fueron elaborados de acuerdo a los objetivos generales y específicos propuestos. A su vez, en fases iniciales el estudio es descriptivo y avanza hacia lo explicativo.

Se ha optado por la técnica de estudio de caso, ya que este se centra en la comprensión de las dinámicas presentes en escenarios específicos (Eisenhardt, 1989). El problema y su vinculación con la pregunta de investigación, remite a la definición de Schramm (1971, como se citó en Yin, 1984, p. 23), que señala que su esencia “es tratar de iluminar una decisión o un conjunto de decisiones: por qué fueron tomadas, cómo fueron implementadas y con qué resultados”.

Las condiciones a considerar para definir el tipo de estrategia son tres: el tipo de investigación del problema planteado; el grado de control que el investigador tiene sobre la actual conducta de los eventos; y el grado de foco sobre lo contemporáneo como opuesto a los eventos históricos (Yin, 1984). Las razones en que se sustenta la opción por el estudio de caso en el contexto de esta investigación, se vinculan con que esta técnica:

- ✓ se centra en la comprensión de dinámicas que se presentan en escenarios particulares (Eisenhardt, 1989);
- ✓ las preguntas giran en torno al “cómo” y al “por qué”;
- ✓ el foco se encuentra en un fenómeno contemporáneo dentro del contexto de la vida real;
- ✓ el investigador tiene poco control sobre los eventos (Yin, 1984).

Una cualidad distintiva del estudio de casos es que explica vínculos causales en las intervenciones de la vida real que resultan complejos para el desarrollo de encuestas o experimentos, como lo supone la tarea de reconstrucción y análisis de la estrategia comunicacional que debería conducir al proceso constituyente. A su vez, cabe destacar el aporte de los estudios de caso en generar o “refinar” hipótesis, dada la cercanía entre teoría y datos de análisis.

El diseño metodológico de este trabajo es flexible, lo que ha permitido que tanto las preguntas iniciales como la teoría propuesta deban revisarse a medida que se avanza en la investigación y en la obtención de resultados, para preservar el objetivo central de comprensión del caso. En este sentido se contrastó sistemáticamente el marco teórico propuesto y emergente con la evidencia del caso, para ajustar categorías y construcciones teóricas (Eisenhardt 1989).

Los estudios de caso suelen combinar métodos de recolección de datos como archivos, entrevistas, cuestionarios y observaciones, y pueden recurrir a evidencia tanto cualitativa como cuantitativa. La triangulación en investigación social alude, justamente, a la combinación de distintas fuentes de datos, teorías,

investigadores, métodos, o múltiple, en el estudio de un fenómeno, aunque generalmente se refiere a la triangulación de métodos. Según Forni (2010), la triangulación resulta controversial y suele ser severamente objetada por la incompatibilidad epistemológica que implicarían datos generados a partir de diferentes métodos. Sin embargo, numerosos estudios apelan a diferentes técnicas de recolección y análisis de datos con el propósito de obtener una comprensión lo más completa posible (Stake 1995). En el caso de este trabajo, las preguntas de investigación y objetivos propuestos demandan la implementación de más de un método de investigación para ser respondidas, a la vez que se integran diversas técnicas de recolección y de análisis de datos por considerarlas útiles a los objetivos y/o preguntas que guían la investigación.

Una preocupación en torno a la triangulación apunta a la confiabilidad y a la validez de los datos producidos. Asumiendo que todo método tiene sesgos, se aboga por su complementación con otros métodos que indaguen las mismas variables, pero cuyas (posibles) debilidades metodológicas sean diferentes (Forni, 2010). La triangulación puede ser de datos, de investigadores, de teorías, de métodos, o bien múltiple. Se trata de implementar diferentes operacionalizaciones de una misma variable con el objeto de incrementar la validez; esto puede ocurrir a través de distintas fuentes, técnicas o investigadores/as (Forni, 2010). Así, la triangulación de datos –en el tiempo o en el espacio– recurre a diferentes estrategias de recolección de datos con el propósito de contrastar un determinado conjunto de observaciones con otros que implican al mismo fenómeno. Con frecuencia, el término “triangulación” hace referencia a la triangulación de métodos considerados como complementarios en la investigación de un fenómeno, lo que genera controversias dado que implica la combinación de métodos cuantitativos y cualitativos (Forni, 2010). Por su parte, la triangulación intramétodo recurre a variantes del mismo método para recolectar y analizar datos con el propósito de aumentar la confiabilidad, por ejemplo, a través de entrevistas a miembros de una institución sobre las mismas cuestiones o diferentes puntos en una encuesta que permiten realizar operacionalizaciones distintas de la misma variable

(Forni, 2010). No obstante, la triangulación también puede referirse a la descripción holística de un fenómeno, al perseguir el conocimiento identificando la acción como parte de un proceso en marcha en una totalidad, y a partir de múltiples aproximaciones (Forni 2010). El estudio de caso es una de las estrategias de investigación que más fuertemente ha perseguido las descripciones holísticas (Stake, 1995); aun sin aludir expresamente a la triangulación, este tipo de investigaciones suele apelar a distintos métodos y técnicas integrándolos en un mismo análisis. Aquí se trata de obtener la mayor validez posible en la recolección y análisis de datos, tanto en lo que hace a la validez convergente sobre aspectos cruciales, como también con el fin de lograr una comprensión más completa del fenómeno investigado.

Este trabajo recurre a distintos tipos de triangulación: de datos, ya que implementa distintas estrategias de recolección de datos; intramétodo, en tanto aprovecha variantes de un mismo método para recolectar y analizar datos; y holística, ya que aspira a la descripción holística de un fenómeno a partir de múltiples aproximaciones.

En lo que hace a la combinación de métodos cualitativos y cuantitativos, aunque recurre a métodos cualitativos y, en menor medida, cuantitativos, estos no apuntan a recoger información sobre las mismas cuestiones –como sucede en las entrevistas en profundidad–, sino que responden a complementar la información en torno a una variable, al recoger datos que hacen a una dimensión específica de tal variable, como es, en este caso, la opinión pública.

3. Justificación

En lo que respecta a los criterios de selección del caso, su centralidad está dada por la importancia histórica, política, social y cultural que conlleva la posibilidad de una nueva Constitución para Chile. Responde, así, al requisito que establece Stake (1995) en cuanto a que el tema revista tanto interés en sí mismo que amerite estudio; no obstante, tal interés no se agotaría en lo intrínseco al fenómeno en cuestión, sino que podría compartir características asociadas a otros casos de comunicación de las políticas públicas.

En lo que respecta a enfoques prevalecientes en el estudio y en la práctica gubernamental en el subcampo de la comunicación de las políticas públicas, el recorrido de antecedentes indica que abundan los abordajes desde el análisis y el desarrollo de contenidos e instrumentos, mientras que se ha prestado menos atención a los procesos de toma de decisiones y a los escenarios políticos asociados al despliegue de la estrategia comunicacional. La investigación en torno al análisis del discurso, por su parte, suele concentrarse en las regularidades en el uso del lenguaje a partir de la detección de frecuencias, mientras que el carácter político del territorio en juego está cruzado por disputas por la interpretación de sentidos que requieren abordajes relacionales.

No solo la elección del tema y del caso, sino también las decisiones atinentes a la estrategia de investigación y metodológica se enmarcan en el contexto descrito, en el anhelo de ofrecer nuevos aportes conceptuales y metodológicos a un subcampo de la comunicación que exhibe vacancias.

4. Preguntas de Investigación, Objetivos, Hipótesis

4.1. Pregunta de Investigación

¿Cómo y por qué inciden escenarios políticos en el despliegue de la estrategia comunicacional generada desde el Gobierno de Michelle Bachelet para instalar la iniciativa de política pública conocida, en principio, como “Nueva Constitución política para Chile”?

Preguntas complementarias. ¿Cómo se propuso comunicar el PCAC desde el Gobierno? ¿Cómo se propuso significar la nueva Constitución? ¿Qué tipo de recursos manejan los principales actores en el proceso decisional atinente a la estrategia comunicacional del PCAC? ¿Cómo se genera el ingreso del tema “nueva Constitución” en la agenda pública? ¿De qué manera se manifiesta la disputa por la interpretación de sentidos en el espacio público-político? ¿De qué manera se relaciona la concentración del poder económico y político, el manejo de la agenda de los principales medios de prensa y la Constitución vigente?

4.2. Objetivos

Objetivo general. Identificar, describir y comprender los factores que intervienen en el diseño e implementación de la estrategia comunicacional generada desde el Gobierno de Michel le Bachelet para instalar la reforma conocida como “Nueva Constitución Política para Chile” en el período transcurrido entre la campaña presidencial del año 2013 hasta la presentación de las “Bases Ciudadanas” en enero de 2017.

Objetivos específicos:

1. Describir la estrategia comunicacional destinada a instalar la iniciativa de política pública conocida, en principio, como “Nueva Constitución Política para Chile”, incluyendo la forma en que el Gobierno se propuso significar este proceso e interpelar a actores políticos y sociales.
2. Describir y comprender los factores que marcan el ingreso del tema “nueva Constitución” en la agenda pública.
3. Analizar las formas que adquiere la disputa por la interpretación de sentidos en los escenarios de actuación política.

4.3. Hipótesis

Hipótesis principal. El diseño e implementación de la estrategia comunicacional del Proceso Constituyente está sujeta a escenarios políticos en donde se disputa el modelo político-económico del país y se dirimen deudas no saldadas en el proceso de transición democrática. Estos factores inciden en el ingreso del tema nueva Constitución en la agenda pública, condicionando el despliegue comunicacional gubernamental en torno al PCAC.

Subhipótesis 2. La estrategia comunicacional diseñada desde el Gobierno se asocia a perspectivas de puesta en común que se entrelazan con el diseño metodológico participativo del PCAC, favoreciendo la dinamización de capacidades de agencia colectiva.

Subhipótesis 3. Los principales obstáculos en el despliegue comunicacional del PCAC se concentran en el ámbito en donde se negocian contenidos y el sentido general de la iniciativa política, antes que en recursos económicos y/o técnicos.

Subhipótesis 4. Los principales diarios, *El Mercurio* y *La Tercera*, operan como voceros de los poderes fácticos en defensa de la Constitución vigente, contrastando con las principales tendencias registradas en la opinión pública frente a la nueva Constitución desde los años 90 hasta la fecha de implementación del PCAC.

5. Estrategia Metodológica

La técnica de estudio de caso requiere hacer explícita la lógica que vincula los datos a las proposiciones. El diseño de investigación se remite a las proposiciones teóricas que enmarcan el estudio de caso. Al encuadrarse en la teoría, el diseño de investigación proporciona la guía para determinar qué datos coleccionar y mediante qué estrategias analizarlos (Yin, 1984). A continuación, se explicitarán los principales lineamientos teóricos que perfilan las dimensiones y variables estudiadas y se bosquejarán los criterios

correspondientes a las inferencias de este estudio exploratorio y explicativo. Coincidimos con Kornblihtt (2004) en que:

[...] se trata de un trabajo intensivo más que extensivo, con lo que se pierde la posibilidad de generalizar. Sin embargo, ello no implica dejar de lado la aspiración a llegar a un nivel de abstracción mayor que el de aquello que se describe. Al establecer la significación que determinados contenidos o determinadas prácticas tienen para los actores, se muestra simultáneamente algo sobre la sociedad a la que ellos pertenecen, y es posible que eso pueda extenderse a contextos más amplios. (p. 10)

La idea de estrategia comunicacional adopta en este estudio las especificidades propias del campo de la política pública. Cabe subrayar que, en esta investigación, se asume el PCAC como política pública, ya que se encuadra entre las acciones estatales que articulan relaciones Estado-sociedad y pretenden tener consecuencias sobre la sociedad (FLACSO, 2017). Esta decisión de encuadre es consistente, además, con el enfoque desde el Gobierno mismo, que opta por encarar el diseño del proceso constituyente como política pública, como se describe en el Capítulo 5, punto 3.1.1. (p. 162). En este contexto entenderemos por “estrategia comunicacional” el conjunto de acciones desplegadas desde el Gobierno destinadas a instalar la reforma conocida como Nueva Constitución en el espacio público. Al asumir que la dimensión comunicacional atraviesa todo el proceso de la política pública, el análisis de la estrategia comunicacional conlleva el estudio del diseño e implementación de la política pública misma. En línea con los autores que guían este trabajo, la estrategia comunicacional se considera entrelazada al contexto de la trama histórico-cultural en la que se despliega y en la que los actores políticos y sociales están inmersos, dentro y/o fuera de los organismos estatales. Al relevar la dimensión política de los procesos comunicacionales en juego –reflexiva sobre la lucha por el poder– se busca identificar contextos sociopolíticos e institucionales que puedan favorecer los procesos de cambio u obstaculizarlos; estos conforman escenarios político-comunicacionales que conllevan agendas

preexistentes. En este sentido, resulta clave el concepto de “problema”, como campo en disputa que no tiene formulación definitiva. Sucesivas precisiones de este encuadre permiten aproximarse a la definición de unidades de análisis y las dimensiones a investigar, que se describen a continuación.

5.1. Unidad de Análisis, Dimensiones

Dada la condición de este estudio, se considera que se trata de un caso simple integrado, ya que involucra una unidad de análisis y subunidades que incluyen, además, unidades de procesos. De acuerdo con la pregunta y con la dinámica de la investigación, la unidad de análisis de este estudio está conformada por la estrategia comunicacional diseñada e implementada desde el Gobierno para instalar el PCAC en la agenda pública. En línea con los objetivos explicitados que guían esta investigación, el foco estará puesto en los criterios metodológicos, conceptuales y políticos que guiaron el proceso de toma de decisiones en torno al diseño e implementación de la estrategia comunicacional, no así en el análisis de piezas e instrumentos elaborados a efectos de las campañas de difusión del PCAC. El análisis de la estrategia comunicacional recurre a una doble vía de indagación que perfila, a su vez, subunidades de análisis:

- i. Procesos de decisión en torno a la estrategia comunicacional. Estos se abordan, fundamentalmente, desde la definición del problema y los actores involucrados. A fines de sistematizar el análisis, se consideran las siguientes dimensiones:
 - Definición del problema.
 - Actores: función, objetivos, recursos, modalidades de interacción, arenas decisionales, redes y subredes.
 - Contenido y contexto decisional: nivel y tipo de cambio en juego.
- ii. Escenarios político-comunicacionales implicados en el despliegue de la estrategia comunicacional; comprenden la vía de ingreso del problema a

la agenda pública y las disputas por la determinación de sentidos. Las dimensiones contempladas son, en principio:

- Percepción de la opinión pública sobre la necesidad de cambio constitucional y del mecanismo para lograrlo.
- Posicionamiento público de la oposición política: antagonismos, puntos nodales, sentidos.

Cabe subrayar que esta suerte de recorte que perfila subunidades y dimensiones de análisis responde a una necesidad operativa pese a que resulte artificial en cierta medida, dado que no es posible ni pertinente aislarlas en el proceso de análisis e interpretación de datos. La vía de inferencia que permite trazar vínculos causales apunta a los factores que operan en el entramado entre escenarios político-comunicacionales y estrategia de comunicación que puedan favorecer u obstaculizar el proceso de cambio en juego. No obstante, cabe subrayar que, dado que este estudio se encuadra en un marco epistémico de pensamiento complejo, no asumirá una relación lineal y subordinada entre variables; a su vez, la matriz de posibles relaciones queda abierta a los hallazgos de la investigación.

5.2. Selección de Fuentes y Estrategia de Recolección de Datos

Esta investigación recurre a fuentes primarias y secundarias para la recolección de información. Aunque la unidad y subunidades de análisis requieren diseños diferentes de investigación y estrategia de recolección de datos, las fuentes consultadas no se corresponden estrictamente con una u otra unidad de análisis. No obstante, es posible señalar que, en términos generales, el estudio de los procesos de decisión en torno a la estrategia comunicacional involucra:

- A. Actores gubernamentales involucrados en el diseño e implementación de la estrategia comunicacional del PCAC, incluidos creativos vinculados a los equipos gubernamentales a cargo del diseño e implementación de la estrategia comunicacional.

- B. Actores sociales y políticos involucrados en acciones por el cambio constitucional, aquí llamados “actores terciarios”.
- C. El debate y votación que tiene lugar en el Congreso Nacional en torno al presupuesto 2016 para definir las glosas destinadas a la difusión del PCAC.

El alcance de “actores políticos” en este trabajo amerita una aclaración, ya que para Dente y Subirats (2014), el factor que justifica su participación en los procesos de política, es la manera en que llegaron al poder. En sentido estricto, los únicos cargos de elección popular, entre los actores considerados en esta investigación, son los correspondientes a la presidencia de la República y congresistas. No obstante, consideraremos actores político-gubernamentales también a ministros y técnicos en funciones de jefatura, asumiendo que algunos de ellos serían “actores burocráticos”, cuyas lógicas se basan en recursos legales (leyes, normas, decretos) que les atribuyen potestades específicas en un proceso de política pública, junto con el poder derivado de integrar un gobierno democráticamente electo.

En lo que respecta al análisis de escenarios político-comunicacionales, también se recurre, en parte, a los mencionados en: A) actores gubernamentales y B) actores terciarios. No obstante, se indagan, además, otras fuentes que proporcionan información sobre los contextos sociopolíticos y los climas de opinión respecto del tema constitucional, a saber:

- D. El posicionamiento público de la oposición, que se aborda a través de la agenda de los medios vinculados a sectores opositores al Gobierno, reflejada en los dos diarios de las mayores empresas periodísticas del país, *El Mercurio* y *La Tercera*.
- E. La percepción desde la opinión pública respecto de la Constitución vigente y la posibilidad de una nueva Constitución desde comienzos de los años 90 hasta el inicio del PCAC en 2016.

5.2.1. Descripción de las Fuentes y Técnicas de Recolección de Datos

- A. **Actores gubernamentales.** La selección de entrevistados responde a su potencial contribución a la investigación. Al integrar sus perspectivas en el análisis, se asume que sus esquemas interpretativos son un factor importante para develar los factores intervinientes en los procesos de decisión. En el caso específico de los actores gubernamentales vinculados al diseño e implementación de la estrategia comunicacional del PCAC, se escogieron aquellos con poder de decisión en instancias claves del PCAC: ministros, jefes y directores de áreas relevantes en el PCAC. A su vez, se incluyen entrevistas a actores asociados al Gobierno considerados referentes claves en el proceso de decisiones relativas al diseño e implementación del PCAC: publicistas y creativos a cargo de la campaña de instalación del PCAC; miembros del Consejo Ciudadanos de Observadores.
- B. **Actores terciarios.** Se trata de referentes intelectuales, políticos y/o sociales. El perfil seleccionado responde a figuras que lideraron o dirigieron movimientos y acciones por el cambio constitucional ya desde fases previas al Gobierno de Michelle Bachelet, tal como se detalla en la Tabla 6.

Tabla 6*Actores gubernamentales y terciarios entrevistados según cargo y función*

Función	Descripción
Autoridades del Poder Ejecutivo	<ul style="list-style-type: none"> • Ministro Secretario General de Gobierno (2015-2016). A cargo de la estrategia comunicacional en el proceso constituyente, asume el cargo en mayo del 2015, cuando parte del proceso se había iniciado. • Ministro del Interior (mayo 2015-julio 2017), anteriormente (marzo 2014-mayo 2015) Ministro de Defensa. A cargo de la producción de los cabildos provinciales y cabildos regionales.
Jefes técnico-políticos del Poder Ejecutivo	<ul style="list-style-type: none"> • Jefe del Equipo de Asesores en Materias Constitucionales del Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Asesora en temas relativos a reformas políticas y al Proceso Constituyente. • Jefa de Estudios del Ministerio Secretaría General de Gobierno (Segpres) marzo (2014-marzo 2018). Asesora en temas relativos a reformas políticas y al Proceso Constituyente. • Jefe de Comunicación Estratégica de la Secretaría de Comunicaciones (junio 2015-mayo 2016). • Jefe de Contenidos de la Secretaría de Comunicaciones (junio de 2016-noviembre de 2016). • Director de Políticas Públicas de la Presidencia de la República. (2014-2018).
Directores del equipo técnico/creativo asociados al equipo de Gobierno	<ul style="list-style-type: none"> • Director de la Agencia Aldea, asesor comunicacional del equipo Segpres. A cargo del diseño de la estrategia comunicacional y de la creación de la campaña comunicacional. • Directora de Planeamiento Estratégico de Aldea Santiago, asesora comunicacional del equipo Segpres. A cargo del diseño de la estrategia comunicacional y de la creación de la campaña comunicacional.

Función	Descripción
Consejo Ciudadano de Observadores (designado por la presidenta de la República)	<ul style="list-style-type: none"> • Presidente del Consejo Ciudadano de Observadores (diciembre 2015-enero 2017). • Integrante del Consejo Ciudadano de Observadores (diciembre 2015-enero 2017).
Actores terciarios o informales	
Líderes de movimientos y organizaciones por una nueva Constitución	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinador de la iniciativa ciudadana “Marca tu Voto AC” (2015-2016). • Coordinador de la iniciativa ciudadana “Marca Tu Voto AC” (2013-2015). • Impulsor movimiento “Plebiscito por una Nueva Constitución”, referente político, ex ministro de Economía, ex senador. • Impulsor movimiento “Plebiscito por una Nueva Constitución”, referente académico-intelectual.

Fuente: Elaboración propia.

Técnicas de recolección de datos. Las entrevistas a actores gubernamentales y asociados al Gobierno, y actores terciarios o informales, son semiestructuradas y constan de pautas de indagación o puntos de interés, que se exploran durante su realización. Se considera que las entrevistas semiestructuradas son más adecuadas para el desarrollo de esta investigación, ya que permiten mantener un diálogo flexible y registrar las singularidades de cada caso a la luz de las categorías que guían la investigación.

La guía de pautas responde a los objetivos de la investigación y varía según el tipo de actor entrevistado. Las entrevistas fueron contactadas y realizadas por la investigadora del proyecto, grabadas y, posteriormente, desgrabadas. La duración de la entrevista oscila entre 60-90 minutos. En el Anexo 1 se detalla la información sobre cada entrevistado. La cantidad de entrevistas por realizar no se fijó de antemano, sino en función de la obtención de la información necesaria para poder llegar a comprender el problema por investigar.

Pautas de indagación. Las entrevistas siguieron pautas flexibles elaboradas por subgrupos, conformados a su vez según cargo y/o función desempeñada en el PCAC y respecto de la nueva Constitución, como se describe a continuación:

Subgrupo 1: Autoridades del Ejecutivo en los más altos niveles de decisión. Ministro del Interior, Ministro Secretario General de Gobierno. En este subgrupo se buscó relevar la definición del problema que da origen a la política pública Nueva Constitución Política para Chile desde la perspectiva de cada autoridad; se puso especial énfasis en indagar posiciones y divergencias al interior del Gobierno respecto de la nueva Constitución y posibles mecanismos para lograrla, así como identificar factores facilitadores/obstaculizadores del PCAC. También se sondearon cuestiones atinentes al proceso de toma de decisiones del PCAC, en especial en sus aspectos comunicacionales; a la relación interministerial y con la presidenta; a la participación de movimientos sociales en el PCAC; al papel del CCO; al *timing* del

proceso, y a la percepción de escenarios políticos que contextualizaron el PCAC.

Subgrupo 2: Jefaturas técnicas. En este subgrupo el foco estuvo puesto en diversos aspectos del PCAC: el proceso de decisiones relativo al diseño e implementación con énfasis en la estrategia comunicacional; fases y *timing*; identificación de actores políticos y sociales relevantes en el proceso de decisiones; descripción y fundamentación del enfoque metodológico; factores que obstaculizan/facilitan; ELA desde perspectivas metodológicas y comunicacionales.

Subgrupo 3: Publicistas-creativos. En este subgrupo el énfasis estuvo puesto en los criterios que guiaron el diseño de la estrategia comunicacional del PCAC y los factores condicionantes de su despliegue como, por ejemplo, recursos técnicos, económicos y políticos disponibles.

Subgrupo 4: Consejo Ciudadano de Observadores (CCO). En este subgrupo el eje de las entrevistas fue el papel y las funciones del CCO; también se indagaron perspectivas en torno al significante/significado “nueva Constitución”; la relación entre representantes de las Organizaciones de la Sociedad Civil, el CCO y el Gobierno; aspectos técnico-metodológicos del PCAC; factores que obstaculizaron o favorecieron procesos de decisión en torno al PCAC.

Subgrupo 5: Actores terciarios. Dirigentes e impulsores de movimientos por Nueva Constitución y Asamblea Constituyente. En este subgrupo se preguntó por el problema que da origen a la política pública Nueva Constitución para Chile en perspectiva histórico-política, sus formas de ingreso en la agenda pública y el papel de la sociedad civil organizada. También se indagó por la participación de actores sociales en el diseño e implementación del PCAC y la percepción de los ELA desde perspectivas comunicacionales y metodológicas; resistencias frente a la nueva Constitución.

Estrategias de muestreo. Se optó por el tipo de variación máxima, en la que el propósito de la investigación cualitativa es documentar perspectivas diversas, identificar la complejidad del fenómeno estudiado e identificar diferencias, coincidencias, posibles patrones y particularidades. Los criterios de selección fueron deliberadamente diferentes por subgrupos: en el caso de los ministros se trata de aquellos a cargo de carteras relevantes en el proceso y que tienen posiciones públicamente divergentes respecto de la necesidad de una nueva Constitución y de los mecanismos para alcanzarla; en los subgrupos 3, 4, 5 el criterio apunta, básicamente, a la representación diversa en cargos o roles claves en torno al PCAC, sin que esto implique, necesariamente, perspectivas contrastantes.

Los resultados de las entrevistas en profundidad se volcaron en grillas clasificatorias de acuerdo a las variables relevantes para el estudio y fueron analizados según lineamientos propuestos en la matriz general de análisis de datos.

C. Debate parlamentario sobre el presupuesto público: este análisis involucra al Congreso, ya que es la instancia que aprueba o rechaza la ley de presupuesto que propone el Poder Ejecutivo e involucra el presupuesto público anual. Para el estudio del debate y las votaciones correspondientes, se analizan las actas del Congreso que registran el debate en torno a las partidas denominadas “Estudios para una Nueva Constitución” y que incluyen aspectos comunicacionales del PCAC. El debate y la votación tienen lugar en las sedes del Congreso en Santiago y Valparaíso entre octubre y noviembre de 2015.

D. Agenda de los medios vinculados a sectores opositores al Gobierno: se estudia a través de editoriales y columnas con firma publicadas en los diarios *El Mercurio* y *La Tercera*. La revisión se llevó a cabo con material proporcionado por la Sección Periódicos y Microformatos de la Biblioteca Nacional de Chile. Los medios seleccionados corresponden a los dos grandes grupos que dominan tradicionalmente el mercado de la industria de prensa en el país, *El Mercurio* y *Copesa*. La selección de estos medios para el desarrollo de esta investigación se vincula con su

relevancia política y económica no solo en términos de participación en el mercado, sino relativa a los sectores a los que representan, diversas investigaciones vinculan a las empresas periodísticas en cuestión, con el pensamiento político económico de la derecha chilena, cuestión que se desarrolla en mayor profundidad en el Capítulo 6. Su incidencia en la agenda pública y política no pasa, prioritariamente, por la lectoría en términos cuantitativos, sino por el perfil de su público y la plataforma de apoyo a sus ideas, ligadas a ciertos centros de pensamiento, partidos políticos y los mayores grupos empresariales del país. Se seleccionaron editoriales y columnas con firma referidas al PCAC, entendiendo que el editorial es un texto sin firma a través de los cuales se explicita la postura de cada medio, en tanto que la columna indica autoría. El período seleccionado se extiende desde el 1° de enero de 2015 (cuando, una vez transcurrido el primer año de gobierno e iniciadas otras reformas, el Gobierno impulsa el tema constitucional) hasta el 31 de agosto de 2016, mes en el que concluye la etapa participativa del PCAC que incluye ELA y cabildos provinciales y regionales. Como técnica de análisis se optó por propuestas investigativas del Análisis Político del Discurso (APD). Con este propósito se identifican y analizan antagonismos, puntos nodales o fijaciones parciales, significantes vacíos y flotantes, posibles sentidos y actores. Los resultados se volcaron en grillas clasificatorias que contemplan actores, conceptos, sentidos y escenarios, y se analizan en relación a las variables relevantes para el estudio.

E. **La opinión pública.** El análisis de la opinión pública conlleva dos tipos de fuentes. Para indagar la perspectiva de la opinión pública sobre un cambio constitucional en el período 1990-2013 y, en particular, su evolución 2013-2016, se recurre a fuentes secundarias como informes y encuestas de opinión que cumplan con, mínimo, dos requerimientos: que su cobertura sea de nivel nacional y que sus bases de datos sean de acceso público. En segundo lugar, para analizar la opinión pública en el contexto específico del PCAC y su percepción y actitud frente a los ELA, se emplea una encuesta propia desarrollada por la Fundación Chile 21 y Criteria Research en octubre y en diciembre de 2015, de la que la

autora de esta investigación es corresponsable del diseño metodológico, elaboración del cuestionario e interpretación de los datos.

En todos los casos la población objeto de estudio está conformada por habitantes de Chile, territorio nacional, mayores de 18 años. Los ejes de los sondeos han sido, fundamentalmente, la percepción de la necesidad de cambio constitucional y del mecanismo para lograrlo. Las características individuales consideradas como variables independientes han sido: edad, sexo, nivel educativo, nivel socioeconómico, autodefinición política, involucramiento/interés en la política.

Desde la perspectiva metodológica, el estudio de esta dimensión –la opinión pública– es la única que recurre a métodos cuantitativos de investigación. Como se ha señalado anteriormente, la triangulación en investigación social incluye la posibilidad de combinar métodos con el propósito de obtener una comprensión lo más completa posible y si se consideran útiles a los objetivos y/o preguntas que guían la investigación.

Finalmente, el análisis documental apoya el análisis e interpretación de datos en distintas instancias de investigación. Las principales fuentes consultadas son las siguientes:

- Programa de Gobierno de Michelle Bachelet 2014-2018.
- Discurso de Michelle Bachelet del 13/10/2019 anunciando el PCAC.
- Guía metodológica para la etapa participativa local, territorial y provincial (2015-2016).
- Informe sobre la Participación Ciudadana en el Proceso Constituyente en Chile de la OCDE (2017).
- Actas del Congreso mencionadas en C).

La Tabla 7 permite visibilizar tipos de triangulación a los que recurre esta investigación a la luz de las fuentes y de las técnicas antes descritas. Se trata, fundamentalmente, de triangulación de datos (aplicación de distintas

estrategias de recolección de datos); y triangulación intramétodo (variantes de un mismo método para recolectar y analizar datos, incluidas entrevistas a distintas personas sobre un mismo ítem).

Tabla 7

Fuentes y técnicas de investigación implicadas en la triangulación

Variable	Dimensión	Fuente	Técnica
Procesos de decisión en torno a la estrategia comunicacional	Definición del problema.	Actores gubernamentales* Actores terciarios*	Entrevistas en profundidad
	Actores: función, objetivos, recursos, modalidades de interacción, arenas decisionales, redes y subredes	Actores gubernamentales* Actas Congreso* Actores terciarios* Informes	Entrevistas en profundidad Análisis documental
Escenarios político-comunicacionales	Contenido y contexto decisional: nivel y tipo de cambio en juego	Actores gubernamentales* Actores terciarios* Informes	Entrevistas en profundidad
	Percepción pública sobre la necesidad de cambio constitucional y del mecanismo para lograrlo	Opinión pública* Informes	Análisis documental Encuestas de opinión
	Ingreso del problema a la agenda pública	Actores terciarios*	Entrevistas en profundidad
	Posicionamiento público de la oposición: antagonismos, puntos nodales, sentidos	Diarios <i>El Mercurio</i> y <i>La Tercera</i> *	Análisis Político del Discurso

*fuentes primarias. En el caso de la opinión pública, se consultan fuentes primarias y secundarias.

Fuente: Elaboración propia.

6. Momentos de la investigación

Este trabajo de investigación se inicia a comienzos de 2016 y comprende distintos momentos inductivos o hipotético-deductivos. En ellos, los elementos comunes pasan por el carácter complejo de la inferencia a la que se busca llegar y que produce narrativas causales complejas. La iteración de etapas inductivas y deductivas que fortalecen las hipótesis apunta a la construcción de una narrativa causal, plausible y persuasiva.

Primer momento. Recolección exploratoria de datos empíricos y elaboración de una narrativa preliminar. Entrevistas informales de aproximación al tema a referentes clave del PCAC. Primera aproximación a la investigación. Participación personal en ELA y en la iniciativa “Plebiscito por una Nueva Constitución”. Derivación de hipótesis preliminares y construcción de primeras categorías teóricas.

Segundo momento. A partir de las hipótesis preliminares, planteo de implicancias observables. Inferencia sobre el poder explicativo de las hipótesis a partir de la observación empírica. Realización y análisis de entrevistas en profundidad. Ajuste y descarte de ciertas hipótesis. Consideración de hipótesis alternativas hasta aquí omitidas.

Tercer momento. Recolección y análisis cualitativo y cuantitativo de datos que implican diversas técnicas y fuentes. Ajuste de variables y dimensiones.

Cuarto momento: Triangulación de evidencia obtenida a partir de las entrevistas personales; análisis del debate parlamentario; análisis de la opinión pública; análisis discursivo de lo político; análisis documental en general. Elaboración de conclusiones.

Esta distinción apunta a reconocer, a grandes rasgos, fases del trabajo de investigación desarrollado. No obstante, el abordaje epistémico de pensamiento complejo asumido implica circuitos múltiples de revisión y ajuste permanente a partir del diálogo y de la interacción entre los datos recogidos y elaborados, el marco teórico y el diseño metodológico. En este contexto, el Capítulo 4 inaugura el recorrido del trabajo de campo con el

análisis de la opinión pública en torno a procesos de cambio constitucional, otorgando claves para la comprensión del papel de las agendas preexistentes en la instalación del tema constituyente en la agenda pública.

Capítulo 4: La Opinión Pública y el Cambio Constitucional

Desde los años 90, la posibilidad de cambiar la Constitución de Chile concita apoyo mayoritario en la opinión pública según lo indican distintos estudios. Este capítulo está dedicado al análisis de la opinión pública frente a la posibilidad de una nueva Constitución. En primer lugar, presenta consideraciones conceptuales de distintos autores en torno al término “opinión pública”. En segundo lugar, analiza resultados de encuestas realizadas entre los años 1990 y 2016 en torno al cambio constitucional y a los mecanismos para lograrlo. Con especial énfasis se estudia la percepción de la ciudadanía sobre el cambio constitucional y el PCAC sobre la base de encuestas propias desarrolladas entre octubre y enero de 2015, que corresponde a la fase de anuncio y comienzo de campaña de instalación del PCAC.

1. ¿Qué es la Opinión Pública?

There is the tangled, matted field of opinion theory. It is a field cluttered with the stumps of the one mighty theoretical particularism, a field in which a dense undebrush has grown, in which there are confusing gramblers of terminological disputation and an infinite thicket of psychological descriptions. [Allí está el campo enmarañado y enredado de la teoría de la opinión. Es un campo abarrotado de tocones del poderoso particularismo teórico, un campo en el que ha crecido una densa maleza, en el que proliferan confusas zarzas de disputas terminológicas y una infinita espesura de descripciones psicológicas]. (Albig, 1939)

Los intentos por definir el concepto de opinión pública y acotar la categoría correspondiente acumulan décadas de debates en las Ciencias Sociales. Ya a fines de los años 30 del siglo pasado, Child recoge unas cincuenta definiciones del término que Noelle-Neumann (1995) relaciona, a su vez, con dos conceptos de la opinión pública: por una parte, como racionalidad que contribuye al proceso de formación de opinión y de toma de decisiones en una democracia; por la otra, como control social, al garantizar ciertos niveles de consenso que permita sustentar decisiones y rumbos de acción. La primera acepción puede interpretarse como “función manifiesta,

pretendida y reconocida”, en tanto la segunda correspondería a una función latente, no reconocida (p. 280). Sin embargo, la pregunta que precede a una posible definición es si acaso existe la opinión pública, ya que algunas corrientes científicas son hostiles frente al concepto de “opinión pública” y otras niegan su existencia (Maigret, 2005). En este sentido, ya en 1922, el trabajo de Lippman *La opinión pública*, marca un hito en el debate al rechazar la idea de ciudadanos capaces de emitir juicios racionales sobre los asuntos públicos y, junto con ello, la idea de opinión pública como concepto generalizador. Frente a las diferencias observadas respecto de una definición de la opinión pública, científicos sociales como Palmer (1936, 1950 como se citó en Noelle-Neumann, 1995), Habermas (2011) y Moscovici (1991, como se citó en Noelle Neumann, 1995) se inclinan por abandonar el término, al menos en el uso científico. Noelle-Neumann advierte que renunciar al término “opinión pública” implicaría perder la posibilidad de reconocer relaciones entre fenómenos como el *Zeitgeist* o los climas de opinión.

Según Maigret (2005), tal nivel de hostilidad está a la altura de las esperanzas que suscita desde hace dos siglos entre políticos y también entre industriales de los sondeos, que se arrogan el casi monopolio de su expresión porque las encuestas resolverían la contradicción entre democracia representativa y gobierno del pueblo traduciendo un consenso subyacente u opinión mayoritaria. En contraste, autores como Bourdieu (1980) prácticamente prohíben pensar a la opinión pública como una unidad armoniosa, en consenso. Según estas corrientes más bien escépticas, no existe algo así como la “opinión pública”, en tanto la mayoría de las personas no es capaz de pronunciarse en abstracto sobre ciertos temas o se inclinan ante las definiciones dominantes. Desde este ángulo, la idea de opinión pública sería un invento social distribuido en favor de los más educados, cuyo efecto es excluir de los sondeos a aquellos menos educados, a quienes no se escucha. Los sondeos captarían un estado artificial de lo social mediante la inducción de respuestas y no-respuestas frente a lo que se considera legítimo responder. No captarían una realidad en sí, sino una construcción: la imagen de la opinión refleja a quienes encargan, organizan o interpretan las encuestas (Maigret, 2005). La afirmación de Converse

(1964, como se citó en Maigret, 2005) en cuanto a que las opiniones individuales son contradictorias y su suma, dudosa, constituyó durante mucho tiempo un punto de referencia. Sin embargo, algunos autores consideran que tales posturas de rechazo extremo implicarían un empobrecimiento del concepto de opinión pública, un recorte de la actividad y de la creatividad del público, ya que la política “no consiste en la agregación de puntos de vista preconstruidos, sino en una interminable discusión por caminos diversos que va produciendo la autoalteración de los puntos de vista” (Maigret, 2005, p. 344). También Noelle-Neumann (1995) conjuga la dimensión privada o personal con la esfera pública en su idea de opinión pública como “piel social” (p. 87). Un sentido de lo público podría caracterizarse como psicosociológico, en tanto la vida de las personas está dirigida hacia el afuera, no solo hacia otras personas, sino también hacia la colectividad como un todo. La necesidad de evitar el aislamiento social llevaría a las personas a prestar atención al entorno y a tomar conciencia de la mirada pública. Noelle-Neumann (1995) profundiza la investigación en torno a la omisión de opiniones divergentes del *mainstream* por miedo al aislamiento y postula la hipótesis de la espiral del silencio, fenómeno que explica de qué modo un punto de vista llega a dominar la escena pública mientras otros desaparecen. La espiral del silencio es una “reacción ante la aprobación patente y visible en el marco de constelaciones cambiantes de valores”; se trata de la aprobación y desaprobación de opiniones y comportamientos observables públicamente (pp. 88-90).

Las visiones sobre la opinión pública que tienden a vincularla a escenarios propios de la democracia, señalan que las personas se exponen selectivamente a las informaciones políticas y ejercen su capacidad crítica frente a los discursos de las elites en función de su competencia política. La opinión pública, en este sentido, no es estable ni uniforme, sino que “estalla en múltiples puntos de vista sobre un mismo tema, potencialmente contradictorios y evolutivos” por su carácter plural y colectivo. Lo volátil, flexible y cambiante en la opinión pública sería, precisamente, una manifestación de la interacción democrática que imposibilita “un cierre de puntos de vista y la suspensión de la dinámica temporal” (Maigret, 2005, pp.

345-346). Para esclarecer el concepto, Heriberto Muraro (1997, p. 92-93) opta por definiciones negativas; así, la opinión pública:

- ✓ no es la suma de opiniones individuales;
- ✓ no se agota en las elecciones, ni en las encuestas que, a su vez, no hablan por sí mismas: sus resultados no existen más que dentro de un marco teórico y del contexto de una interpretación determinada.

Al mismo tiempo, cada opinión individual no es producto de un proceso mental al que arriban las personas con independencia de los demás; paradójicamente “la opinión pública no sea pública sino privada”, en tanto corresponde a una masa de intercambios comunicacionales que las personas realizan cotidianamente entre sí, en ámbitos como su lugar de trabajo, la calle, etc. “La opinión pública es un diálogo de ciudadanos con otros ciudadanos o consigo mismos” y las encuestas son un medio –bastante torpe- para acceder a estos diálogos” (Muraro, 1997, p. 93.) Las encuestas de opinión no son sino un medio –bastante torpe- para acceder a estos diálogos. Su objetivo, en todo caso, no es reflejar la opinión pública “químicamente pura”, sino ayudarle a representarse de manera continua y contradictoria (Maigret, 2005, p. 346).

2. El Cambio Constitucional en Chile en la Mirada de la Opinión Pública entre 1990 y 2016

Como se ha señalado en capítulos anteriores de este trabajo, diversos actores políticos y sociales concuerdan en que la actual Carta Fundamental ya no proporciona un marco normativo adecuado para los desafíos políticos, sociales y económicos que enfrenta la sociedad chilena en la actualidad. La adhesión a la idea de una nueva Constitución va más allá de personas y referentes vinculados con determinados sectores políticos y se extiende hacia la mayoría de la ciudadanía según lo revelan estudios de opinión desde los años 90 en adelante. A continuación, se analizan los resultados de encuestas de opinión realizadas entre 1990 y 2016 fundamentalmente en torno a un cambio constitucional y mecanismos para la elaboración de una nueva Constitución.

2.1. *Período 1990-2013*

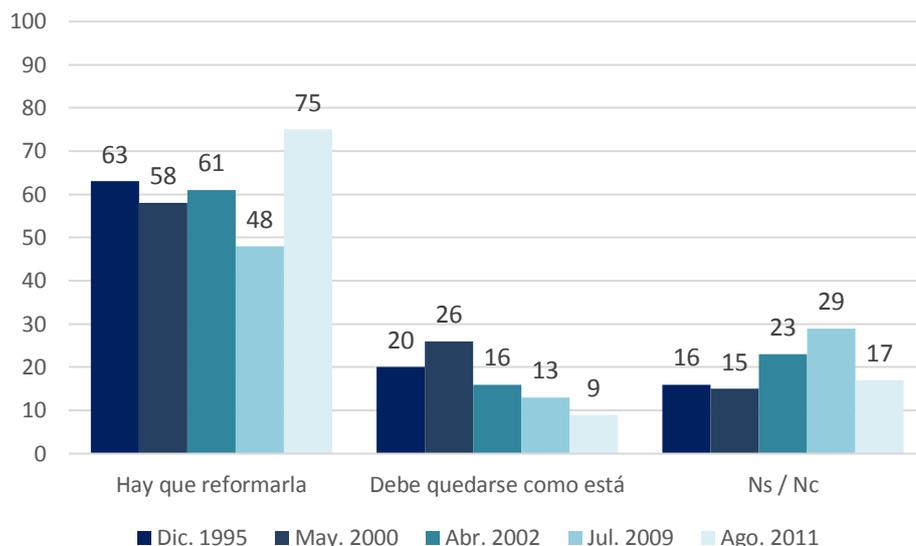
El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo llevó a cabo un estudio que se propone trazar la trayectoria temporal del debate constitucional desde el enfoque de la opinión pública. Para ello analiza la demanda de cambio constitucional mediante el estudio de diversas encuestas de opinión desde el retorno a la democracia en 1990 hasta 2013. Los principales temas de indagación giran en torno al apoyo a eventuales modificaciones de la Constitución, la importancia asignada a estos cambios, la adhesión a distintos mecanismos en discusión para impulsarlos y, en particular, la conveniencia de optar por una asamblea constituyente. El informe no pretende ser exhaustivo en relación a la opinión ciudadana sobre el cambio constitucional en Chile, sino una aproximación desde el análisis de los resultados de diversas encuestas de opinión que sondearon apreciaciones de la ciudadanía sobre la Constitución y sus modificaciones. Cabe destacar que recién en la última década se distingue “nueva Constitución” de “reforma constitucional”, lo que no necesariamente significa que, con anterioridad, no haya existido acuerdo con la primera opción. El informe del PNUD (2015) asume que, para las personas, ambos fenómenos son similares, por lo que el análisis combina preguntas referidas a uno y a otro concepto. El estudio distingue dos fases: 1990-2010 y 2011-2013. Durante los primeros veinte años posteriores al retorno a la democracia, “la poca evidencia existente indica que la mayoría de la población apoyó la introducción de modificaciones en la Constitución, no obstante, no fue considerado un tema urgente” sobre todo para quienes se sentían más ajenos al sistema político (PNUD, 2015, p. 74). A partir del ciclo de movilizaciones del año 2011 – impulsadas por movimientos ambientalistas en un primer momento, y luego, por agrupaciones estudiantiles– el cambio constitucional se volvió un tema importante en el debate político recibiendo apoyo masivo y transversal.

Fase 1990-2010. Diversos estudios sondean aspectos puntuales por reformar en la Constitución; relativamente pocos apuntaron al cambio constitucional en general. Entre ellos se cuentan los realizados por el Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea (CERC), que ha preguntado periódicamente sobre la conveniencia de realizar reformas en la Constitución. Aunque la

consulta no ha sido regular, y las variaciones de fraseo⁴³ y de categorías de respuesta asociadas no las hace estrictamente comparables, resulta evidente que una amplia mayoría de entrevistados se inclina por reformar la Constitución.

Figura 3

Opinión respecto de la Reforma a la Constitución, 1995-2011



Fuente: PNUD (2015), sobre la base de Encuesta CERC, 1995-2011.

Por su parte, el Centro de Estudios Públicos (CEP) pregunta por primera vez en noviembre de 1995 por la pertinencia de mantener la Constitución o efectuar reformas profundas en ella⁴⁴, y registra un 66% a favor de la

⁴³ Nota: para diciembre de 1995, mayo de 2000 y abril de 2002: “Algunas personas opinan que no es conveniente reformar ahora la Constitución porque se ha demostrado que ha cumplido su función; otros opinan que es necesario reformarla ahora para establecer una plena democracia. ¿Cree Ud. que es conveniente reformar la Constitución o cree que no es conveniente?”, con categorías “Es conveniente”; “No es conveniente”; “NS/NR”. Para julio 2009: “Hay gente que considera que la Constitución debería reformarse en algunos puntos; otros, por el contrario, consideran que debe quedarse como está. ¿Ud. personalmente es de los que creen que hay que reformarla o de los que creen que hay que dejarla como está?”, con categorías “Hay que reformarla”; “Debe quedarse como está”; “NS/NR”. Para agosto 2011: “¿Está Ud. a favor o en contra de reformar la Constitución?”, con categorías “A favor”; “En contra”; “NS/NR” (PNUD, 2015, p. 11).

⁴⁴ La pregunta formulada es: “¿Cree usted que la Constitución actual, aprobada en el año 1980, debería ser mantenida fundamentalmente como está o con cambios o reformas menores, o reformada con cambios importantes?” (PNUD, 2015, p. 12).

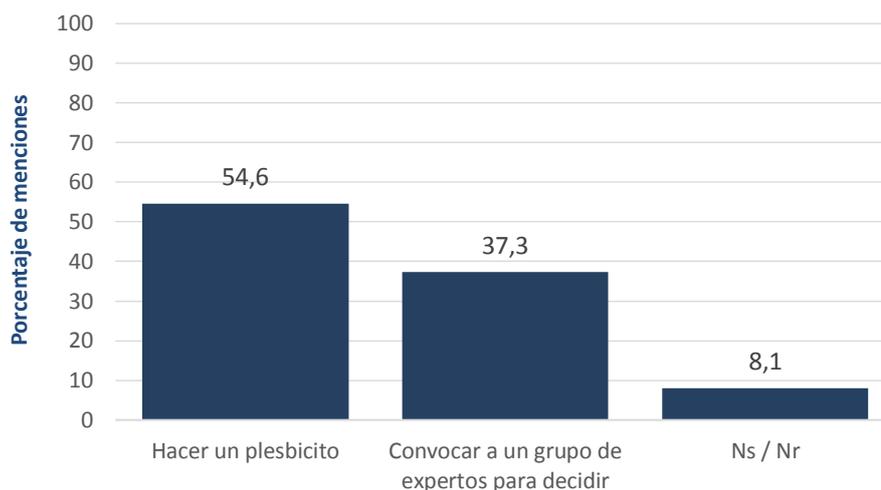
realización de reformas de gran envergadura. A su vez, desde 1996 hasta 2005 la reforma constitucional fue incluida como una de las alternativas de respuesta frente a la pregunta de los principales problemas del país y en ninguna medición superó el 6% de las menciones; no obstante, esto no contradice lo señalado respecto del apoyo mayoritario a reformas sustantivas. En este sentido, el informe del PNUD releva la importancia de registrar la diferencia entre estar de acuerdo con un cambio constitucional y considerar que este sea uno de los temas prioritarios en la agenda pública y/o en las preocupaciones ciudadanas, aspecto al que se hace referencia como “intensidad de la opinión” (Long, 1997, como se citó en PNUD, 2015). Durante varios años, las reformas constitucionales se ubicaron sustantivamente por debajo de otras demandas como el combate a la delincuencia, el desempleo o la salud en términos de prioridades de la ciudadanía (PNUD, 2015). Esta distinción resulta de considerable importancia ya que, en diversas ocasiones a lo largo de los años, desde sectores que se oponen a una nueva Constitución, se argumenta que la cuestión constitucional no resultaría relevante ni de interés para la ciudadanía, respaldando tales afirmaciones con diversas encuestas, sin precisar el aspecto específico que relevan los estudios a los que se hace referencia.

Con respecto a estudios de opinión que sondeen preferencias por mecanismos de reforma constitucional antes del año 2011, el único antecedente que registra el PNUD es la Encuesta Nacional de Opinión Pública 2009 de la Universidad Diego Portales. Según sus resultados, más de la mitad de las personas entrevistadas (54,6%) considera que las autoridades deberían optar por un plebiscito para aprobar una nueva Constitución, frente a quienes se inclinan por una comisión de expertos (37,3%).

Figura 4

Mecanismo para aprobar una nueva Constitución

Si las autoridades tuvieran que decidir entre consultar directamente a la ciudadanía (hacer un plebiscito) o convocar a un grupo de expertos para decidir, según su opinión, ¿qué deberían hacer en los siguientes casos...? (caso “aprobar una nueva Constitución”).



Fuente: PNUD (2015) sobre la base de la Encuesta Nacional de Opinión Pública UDP, 2009.

Fase 2011-2013. A partir del año 2011, los estudios dirigidos a relevar la percepción de la opinión pública sobre la posibilidad de un cambio constitucional, aumentan sustantivamente. El informe del PNUD (2015) selecciona solo encuestas que publican sus bases de datos y, según lo indica, para el período en cuestión, los únicos que cumplirían con tal requisito serían el Barómetro de las Américas de Opinión Pública⁴⁵ (2012), parte del *Latin American Public Opinion Project* (LAPOP) elaborado por Vanderbilt University y la Pontificia Universidad Católica de Chile; la Encuesta Nacional de Opinión Pública⁴⁶ (2013) de la Universidad Diego Portales; el

⁴⁵ Ficha técnica: encuesta realizada bianualmente en países de América y el Caribe (en Chile desde 2006). Universo de la muestra: población en edad de votar. La muestra es representativa a nivel nacional, probabilística, incluye estratificación y agrupamiento (*clustering*). Se utilizan cuotas para sexo y edad. Se realizaron entrevistas cara a cara a un total de 1571 personas.

⁴⁶ Ficha técnica: encuesta realizada semestralmente desde 2005. Universo de la muestra: población de 18 años y más, residentes en 86 comunas de 20.000 habitantes de todas las

Estudio Nacional de Opinión Pública N.º 41 septiembre-octubre de 2012 del CEP y la Encuesta de Desarrollo Humano⁴⁷ (2013) del PNUD. El análisis de resultados refleja que, en especial, desde 2011 la mayor parte de las personas entrevistadas apoya la idea de un cambio constitucional, no obstante, no le asigna prioridad política al tema, frente a otros como “el combate a la delincuencia” y cambios al sistema educacional. Al mismo tiempo, la mayoría considera que el diseño de una nueva Constitución le compete a la ciudadanía, lo que se refleja en el apoyo a opciones como una asamblea constituyente (PNUD, 2015, pp. 18-19).

Tal como ocurre en el período 1990-2010 descrito anteriormente, aunque los resultados de las distintas encuestas apuntan en sentido similar, no son estrictamente comparables, entre otras razones porque formulan diferentes preguntas para evaluar el apoyo frente a un cambio constitucional. Así, el Barómetro de las Américas de LAPOP apunta al grado de acuerdo con una reforma; la UDP se refiere a la importancia otorgada a un cambio constitucional, y el PNUD a la profundidad que requiere tal cambio. En el primer caso (LAPOP, 2012), los resultados indican que aproximadamente un 70% de las personas entrevistadas están de acuerdo o muy de acuerdo con una reforma a la Constitución.

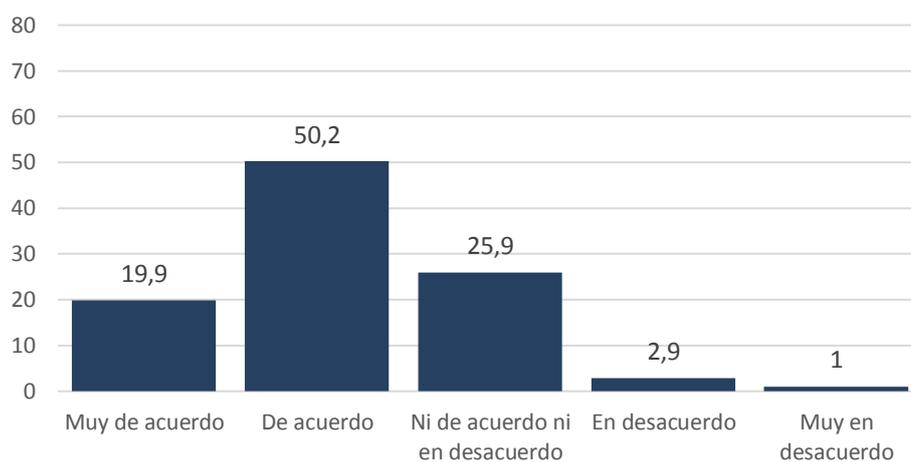
regiones, excluyendo Aysén y General Ibáñez. Representa al 84,6 % de la población urbana y al 73,6% de la población del país. Tipo de muestra: probabilística en todas sus etapas, estratificada y por conglomerados, considerando 1.300 entrevistas cara a cara.

⁴⁷ Ficha técnica: encuesta bianual. En 2013 se llevó a cabo entre agosto y octubre, y fueron entrevistadas 1.805 personas de 15 regiones del país. Todas las versiones de la Encuesta de Desarrollo Humano del PNUD en Chile han tenido cobertura geográfica nacional, un tamaño muestral aproximado de 1.500 casos y un error máximo de 2,7 puntos porcentuales, considerando varianza máxima y un nivel de confianza del 95%. El universo considerado en cada una de estas encuestas corresponde a la población de 18 años o más, chilena o residente en Chile, que habita en viviendas particulares ocupadas, localizadas en zonas urbanas y rurales de todas las comunas de Chile.

Figura 5

Acuerdo con reforma constitucional

¿Cuán de acuerdo está usted con que se busque realizar una reforma constitucional?



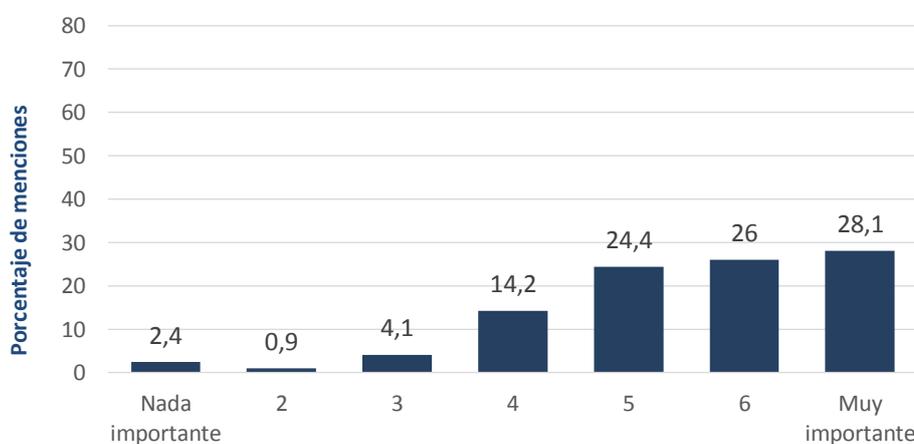
Fuente: PNUD (2015) sobre la base de LAPOP Chile, 2012.

La encuesta UDP registra que una amplia mayoría otorga mucha importancia a un cambio constitucional y menos de un 3% lo considera nada importante, como lo refleja la Figura 6.

Figura 6

Importancia de establecer una nueva Constitución

¿Cuán importante cree Ud. que es establecer una nueva Constitución para Chile?



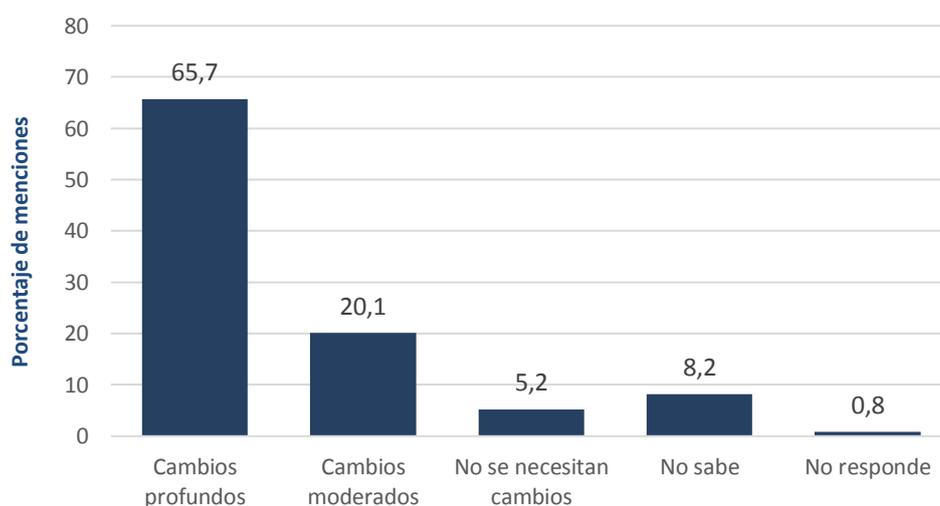
Fuente: PNUD (2015) sobre la base de la Encuesta Nacional UDP, 2013.

La Encuesta de Desarrollo Humano constata que la mayoría de las personas entrevistadas (65,7%) considera que se requieren cambios profundos. Solo alrededor de un 5% considera que no se requieren cambios y un 8% señala no saber. Es decir, aproximadamente nueve de cada diez personas entrevistadas expresan opinión respecto de un posible cambio constitucional.

Figura 7

Percepción de necesidad de cambios a la Constitución

En los siguientes temas, ¿usted cree que se necesitan cambios profundos, cambios moderados, o no se necesitan cambios? (tema: Constitución política).



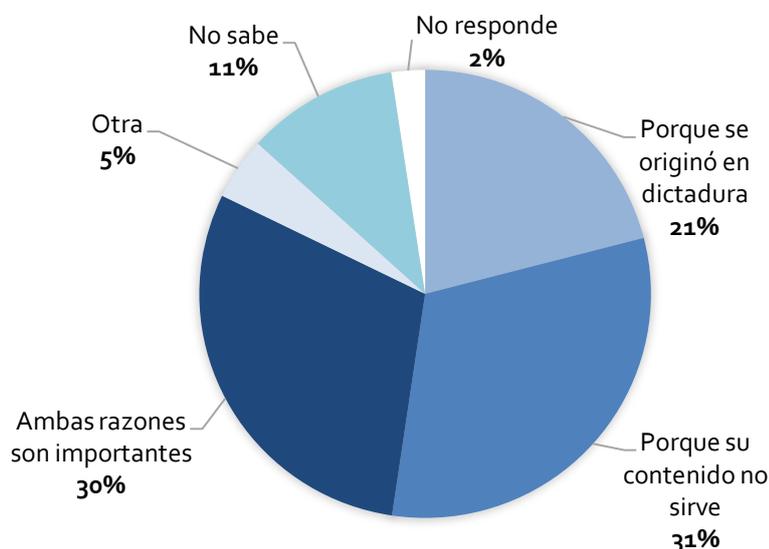
Fuente: PNUD (2015) sobre la base de la Encuesta Nacional de Desarrollo Humano, 2013.

Cabe destacar que la Encuesta de Desarrollo Humano incluye una pregunta referida a las razones para cambiar la Constitución, planteando dos alternativas que aluden a su origen en dictadura y a la vigencia de su contenido. Esta última condensa la mayor cantidad de respuestas (31,4%) aunque en porcentaje muy próximo a quienes consideran que “ambas razones son importantes” (29,9%).

Figura 8

Principal razón para cambiar la Constitución

De las siguientes razones ¿cuál es para usted la principal razón por la que hay que cambiar la Constitución política de Chile?



Fuente: PNUD (2015) sobre la base de la Encuesta Nacional de Desarrollo Humano, 2013.

2.1.1. Factores que Explican el Apoyo a un Cambio Constitucional.

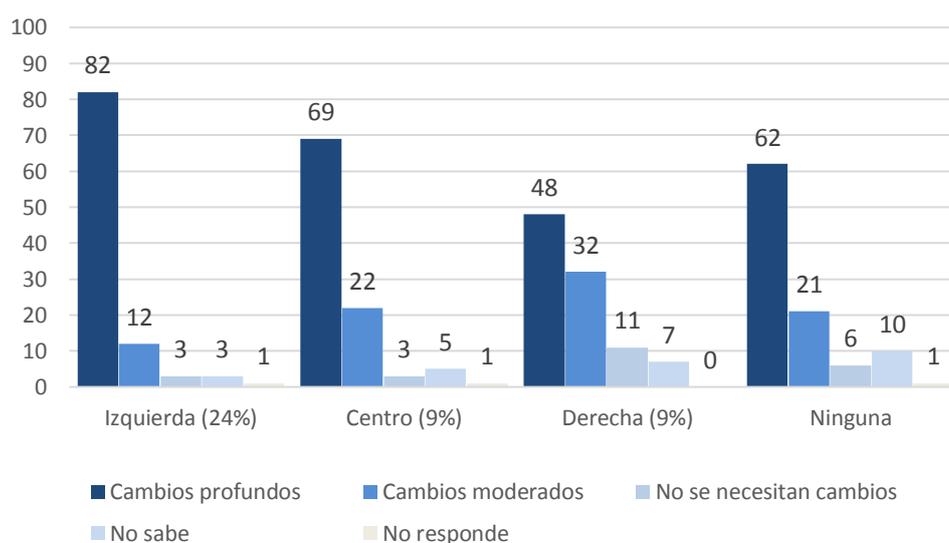
Aunque, en general, el apoyo a los cambios es mayoritario y transversal, existen diferencias relevantes entre algunos grupos de la población. Al considerar factores como la edad, el sexo, el nivel educativo, el autopercepción política y el interés por la política, los rasgos con mayor poder explicativo son los últimos dos. La edad marca, en general, algunas diferencias en el comportamiento de los encuestados, aunque su incidencia es mucho menor que la de otros factores. El apoyo a la introducción de reformas constitucionales crece al aumentar la edad, en tanto que los grupos más jóvenes son más favorables al uso de mecanismos de participación directa como una asamblea constituyente. El nivel educacional es estadísticamente más significativo que la edad al considerar las preferencias de las personas entrevistadas: quienes tienen mayor nivel educativo tienden a otorgar mayor importancia al tema constitucional,

mostrándose más favorables a los cambios y a la realización de una asamblea constituyente. La autoidentificación ideológica tiene un fuerte impacto en estructurar el debate constitucional; de manera sistemática, quienes se identifican con la izquierda se muestran más favorables a los cambios y al involucramiento ciudadano en el proceso de modificación. Son ellos quienes apoyan en mayor medida la asamblea constituyente. No obstante, cabe contemplar que más del 40% de las personas entrevistadas no se identifica en la escala ideológica (PNUD, 2015).

Figura 9

Necesidad del cambio constitucional según identificación ideológica

En los siguientes temas, usted cree que se necesitan cambios profundos, cambios moderados, o no se necesitan cambios: la Constitución política⁴⁸.



Fuente: PNUD (2015) sobre la base de la Encuesta Nacional de Desarrollo Humano, 2013.

También existen marcadas diferencias al considerar el involucramiento político de las personas entrevistadas. El apoyo a un cambio constitucional crece a mayor interés en la política, expresado en la simpatía con partidos y/o con formas convencionales y no convencionales de participación

⁴⁸ La identificación política es la que cada entrevistado/a define según las categorías “izquierda” y “centroizquierda” (agrupadas en “izquierda”), “centro”, “derecha” y “centroderecha” (agrupadas en “derecha”).

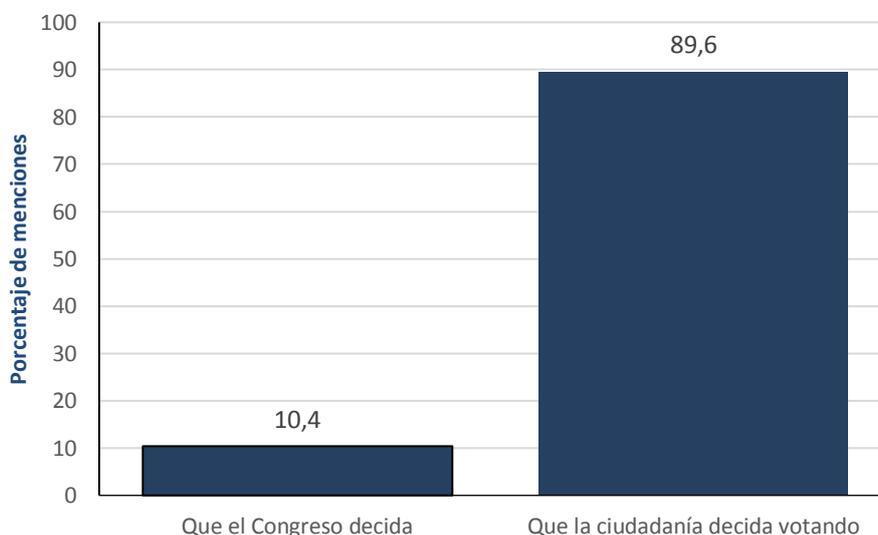
(votación y concurrencia a protestas). El tema constitucional sigue siendo menos relevante para quienes están ajenos al sistema político (PNUD, 2015).

2.1.2. La Potestad Ciudadana en el Proceso Constituyente. Todas las encuestas mencionadas anteriormente consultan, de diversas formas, quién debería tener la potestad de decidir con respecto al cambio constitucional. Aunque las variaciones en las formulaciones de la pregunta y en la categorización impidan comparar resultados de los distintos sondeos, es posible reconocer preferencias mayoritarias por que sea la ciudadanía quien defina la propuesta constitucional. Así, frente a la consulta del Barómetro de LAPOP, casi un 90% se inclina porque la ciudadanía sea quien decida.

Figura 10

Mecanismos de reforma constitucional

Suponga que existen una o varias propuestas de reforma constitucional.
¿Cuál cree que es la mejor forma para elegir entre dichas reformas?



Fuente: PNUD (2015) sobre la base de LAPOP Chile, 2012.

Nuevamente se aprecian distinciones según el autopercepción política: de izquierda a derecha decrece el apoyo a la decisión ciudadana directa, en cambio los mayores niveles de apoyo a la opción “Congreso” se observan entre quienes se autopercepcionan en la derecha.

El Estudio Nacional de Opinión Pública (septiembre-octubre 2013) del Centro de Estudios Públicos apunta específicamente al acuerdo con la propuesta de asamblea constituyente y registra un 44,7% de acuerdo frente a un 21,5% de rechazo. Cabe destacar, no obstante, la alta proporción de no respuesta: un tercio de las personas entrevistadas (33,8%) no sabe o no responde. Los niveles de apoyo a una asamblea constituyente aumentan con el nivel educativo y entre quienes se autodefinen de izquierda (PNUD; 2015, p. 71). En general, los menos involucrados en el sistema político (quienes no votan no se identifican con partidos políticos ni dentro de la escala ideológica, no participan en protestas ni tienen interés en la política) no le dan mayor importancia y marcan altos niveles de no respuesta (PNUD, 2015).

2.2. Evolución 2013-2016

Entre 2013 y 2016, a medida que el tema gana presencia en la agenda pública, proliferan los sondeos de opinión que incluyen preguntas sobre un cambio constitucional. Pese a que siguen muy diversos criterios metodológicos, las tendencias generalizadas observadas en períodos anteriores se mantienen y/o acentúan.

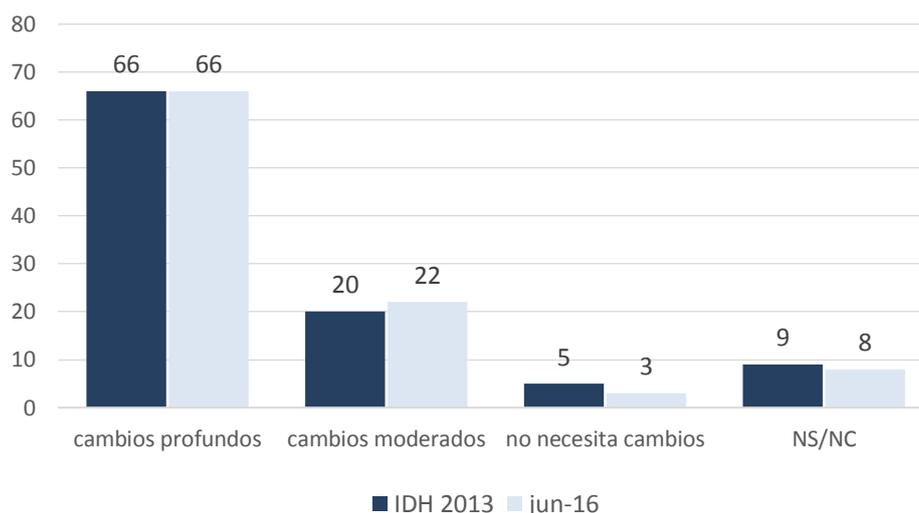
La encuesta Auditoría a la Democracia⁴⁹ del PNUD (2016) presenta una comparación de la opinión pública frente al cambio constitucional en cuanto a su importancia y a razones que lo justifican. La percepción sobre la profundidad de cambios que requiere la Constitución se mantiene constante: dos tercios de las personas entrevistadas considera que deben ser profundos.

⁴⁹ Universo: población de 18 años y más (urbana y rural) residente a lo largo de todo el país (se excluye Isla de Pascua); cobertura del universo: toda la población del país sobre la base de la Proyección del INE 2015 (se excluye Isla de Pascua); muestra: 1.532 personas fueron entrevistadas en sus hogares, en 142 Comunas del país. El método de muestreo fue estratificado (por región y zona urbana/rural), aleatorio y probabilístico en cada una de sus etapas (manzanas-hogar-entrevistado). Nivel de precisión: el error muestral se estima en +-3% considerando varianza máxima y un 95% de confianza. Instrumento: entrevistas individuales cara a cara, basadas en un cuestionario estructurado. Fecha de terreno: la recolección de datos se efectuó entre el 6 de mayo y el 30 de junio de 2016.

Figura 11

Necesidad de cambios en la Constitución 2013-2016

Algunas personas plantean que en Chile es necesario hacer cambios en ámbitos específicos. Dígame, por favor, si en la Constitución se necesitan “cambios profundos”, “cambios moderados”, o “no se necesitan cambios”.



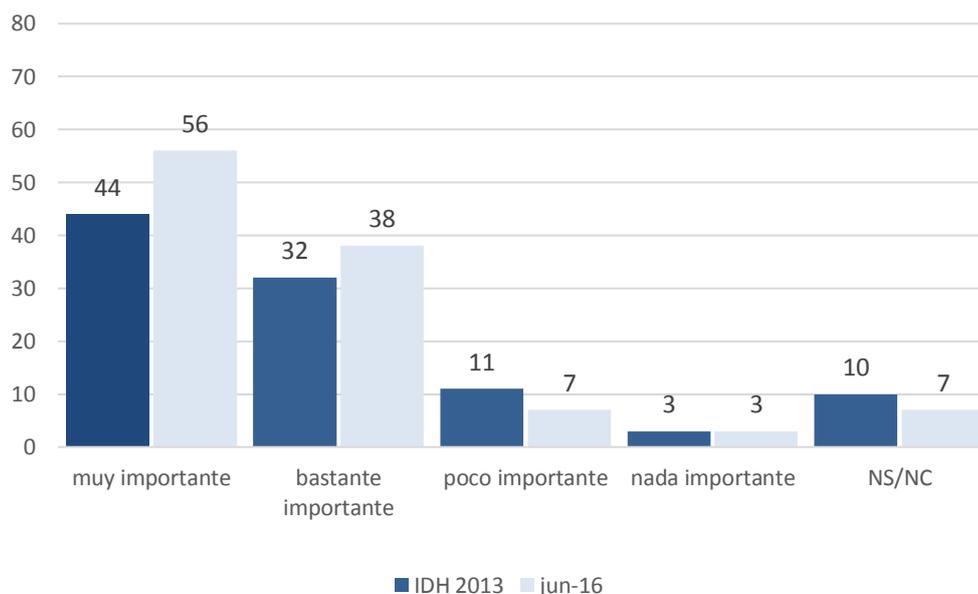
Fuente: Informe Auditoría a la Democracia (PNUD, 2016).

La importancia que se le otorga al cambio de la Constitución aumenta considerablemente en el mismo período: de un 44% que lo consideraba “muy importante” en 2013, frente a un 56% en 2016. Menos de un 10% de las personas entrevistadas considera que el cambio es “poco” o “nada” importante. Cabe considerar, también, que una proporción relativamente baja de las personas encuestadas no tiene opinión frente a este tema, o prefiere omitirla: un 10% en 2013, que desciende al 7% en 2016; es decir, nueve de cada diez personas tiene una posición tomada respecto de un proceso de cambio.

Figura 12

Importancia del cambio constitucional 2013-2016

Y pensando en los desafíos de Chile, ¿qué tan importante le parece a usted cambiar la Constitución Política de Chile?



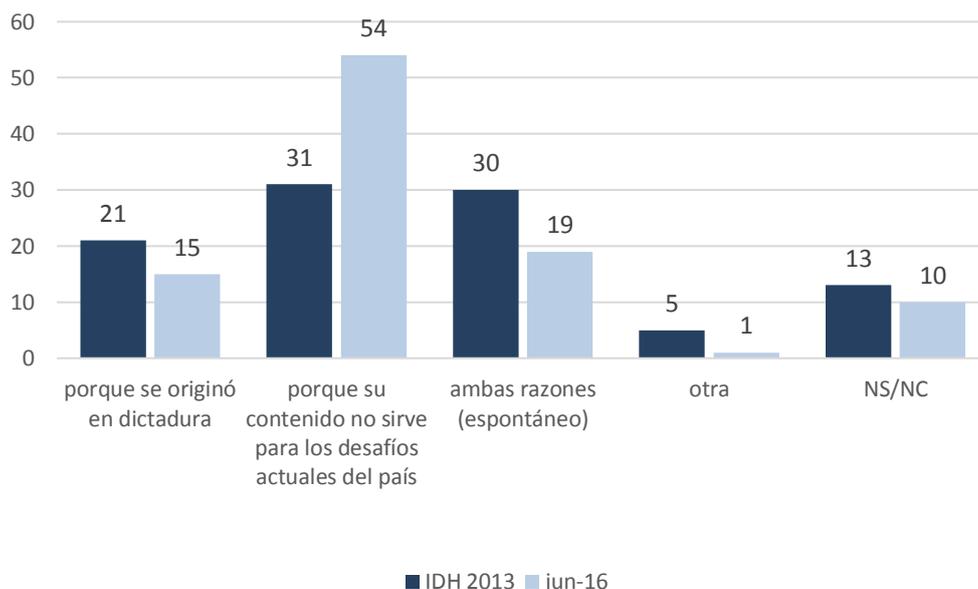
Fuente: Informe Auditoría a la Democracia (PNUD, 2016).

Otra diferencia significativa se observa en la pregunta por las razones que justifican un cambio constitucional: desciende el porcentaje de quienes apuntan a su origen en dictadura, mientras que aumenta más de 20 puntos la proporción de quienes perciben que perdió actualidad. Así, un 54% considera que los contenidos de la Constitución “no sirven para los desafíos actuales del país”. Como en el caso de otras preguntas relativas a decisiones sustantivas sobre la Constitución, es relativamente bajo el porcentaje de personas que no tienen opinión al respecto, o la omiten: solamente una de cada diez no señala razones para un cambio.

Figura 13

Razones para cambiar la Constitución, 2016

De las siguientes razones, ¿cuál es para usted la principal por la que hay que cambiar la Constitución política de Chile?



Fuente: Informe Auditoría a la Democracia (PNUD, 2016).

El mismo estudio incluye preguntas sobre el mecanismo de cambio constitucional; su formulación responde a la coyuntura del año 2016, cuando ya había propuestas gubernamentales en marcha en torno al Proceso Constituyente. Al preguntar quién debería redactar la nueva Constitución, la opción Asamblea Constituyente sigue siendo mayoritaria (43%) aunque muy próxima a la posibilidad de una convención conformada entre representantes del Congreso y de la ciudadanía (41%). Solo un 6% se inclina por una comisión parlamentaria (PNUD, 2016, p. 72). Sin embargo, al preguntar quién debería decidir entre estos tres mecanismos, un 79% considera que la potestad recae en la ciudadanía y solo un 10% se inclina porque sea el Congreso quien decida.

3. La Opinión Pública ante el Escenario del Proceso Constituyente

Abierto a la Ciudadanía (2015-2016)

A fines del año 2015, la Fundación Chile 21⁵⁰ junto con Criteria Research lleva a cabo la encuesta Otra Mirada Ciudadana⁵¹ en dos oportunidades; la primera en octubre, la segunda, en diciembre. Como en el caso de los otros estudios de opinión presentados en este capítulo, su base de datos es pública. El objetivo de esta encuesta es “conocer la opinión y percepción pública sobre diversos temas de interés de la ciudadanía” (Fundación Chile 21/Criteria Research, 2015), fundamentalmente vinculados con las reformas impulsadas por el Gobierno de Michelle Bachelet, entre ellas la Nueva Constitución. En un contexto de fuertes críticas a las reformas y de caída de aprobación presidencial y gubernamental, la hipótesis que guía estos estudios es que, pese a ese clima negativo frente a la gestión gubernamental, sigue vigente la demanda ciudadana por transformaciones estructurales en distintos ámbitos de las políticas públicas como educación, salud, trabajo, sistema de pensiones, etc. Es decir, la desaprobación apunta a la gestión de las reformas y no a sus contenidos. Para comprobarlo, el estudio formula preguntas sobre el nivel de acuerdo con los principales contenidos de las reformas impulsadas por el Gobierno y los contrasta con la valoración de cada una de las reformas, mencionándolas como tales: “reforma laboral”, “reforma educativa”, “reforma tributaria”. Los resultados indican altos niveles de acuerdo con los contenidos de las medidas propuestas frente a una valoración más bien negativa de las llamadas “reformas”, que en una escala de 1-7 obtienen un promedio de cuatro puntos y menos. Estos

⁵⁰ La autora de esta investigación es directora del Programa de Opinión Pública y Comunicación Política de la Fundación Chile 21 e integró el equipo coordinador de esta encuesta junto con Cristián Valdivieso, director de Criteria Research y Gloria de la Fuente, entonces directora del Programa de Calidad de la Política de la Fundación Chile 21.

⁵¹ Ficha técnica de la Encuesta Otra Mirada Ciudadana. Universo de la muestra: población mayor de 18 años, residentes en Santiago y la principal ciudad de cada región del país, con más de 100 000 habitantes, representa al 71% de la población del país. Tipo de muestra: no probabilística, estratificada por sexo, edad, NSE y ciudad. La primera encuesta contempló 815 entrevistas telefónicas a números de teléfonos fijos y móviles y la fecha de recolección de datos fue del 14 de septiembre al 5 de octubre de 2016. La segunda encuesta contempló 1003 entrevistas telefónicas a números de teléfonos fijos y móviles y la fecha de recolección de datos fue del 10 al 30 de diciembre de 2016.

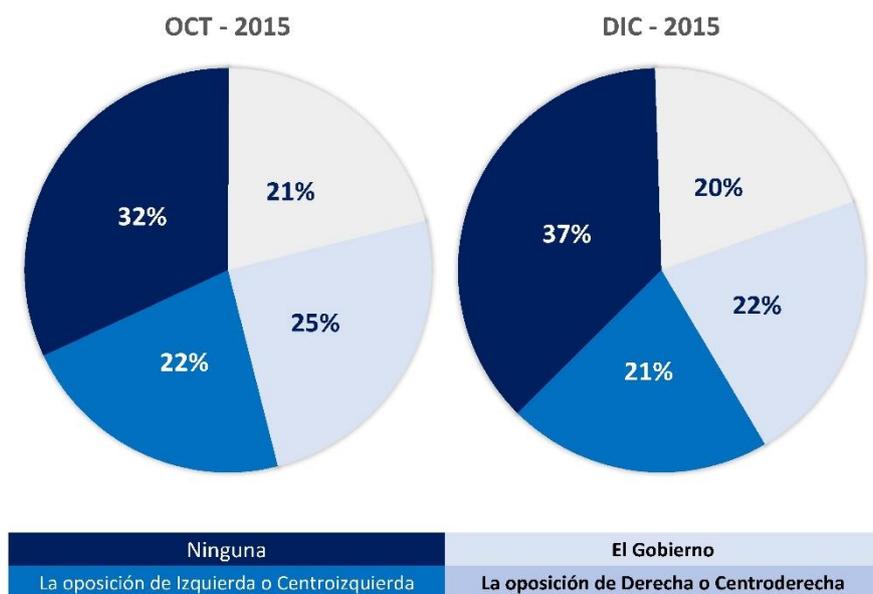
resultados indicarían la existencia de “un desacople en la percepción ciudadana respecto de la necesidad de realizar reformas y la evaluación de su gestión” (Chile 21/Criteria Research); en otros términos, se trata de un desgaste de la “marca reforma”.

Con respecto a la nueva Constitución, este estudio opta por un abordaje específico, diferente al de las otras tres reformas: se pregunta por la nueva Constitución y las posibles formas de elaborarla, ya que desde el Gobierno este proceso no se da a conocer oficialmente como “reforma”. En el Programa de Gobierno se alude a “Nueva Constitución” y en 2015, a partir del anuncio presidencial del inicio del proceso, se habla de “Proceso Constituyente”, en todo caso, nunca de “reforma”. Por otra parte, se adopta una decisión conceptual al indagar la identificación política a partir del eje Gobierno/oposición, y dentro de la oposición, a su vez, izquierda/centroizquierda y derecha/centroderecha. Es decir, la categorización difiere de la de las encuestas presentadas anteriormente, en donde se optaba por el eje izquierda/derecha. Esta decisión responde a la necesidad de distinguir entre sectores que se autodefinen como próximos al Gobierno o a la oposición, y al supuesto de que cada uno de esos sectores no necesariamente coincide con el clivaje izquierda/derecha. Según los resultados obtenidos, la mayoría de las personas entrevistadas de la ciudadanía (algo más de un tercio) no se identifica con ninguna de las opciones planteadas. Entre quienes se definen como de oposición, se distinguen quienes se reconocen de derecha/centroderecha, y de izquierda/centroizquierda. Solo un 20-21% se identifica con el Gobierno, es decir: el espectro político de izquierda-centroizquierda está dividido respecto de la administración gubernamental y, más aun, es mayor el porcentaje de quienes no se identifican con el Gobierno, lo que sugiere su debilidad, incluso dentro del que se supone su espectro de votantes.

Figura 14

Identificación política

¿Ud. diría que se identifica más con? Leer alternativas, respuesta única entre: el Gobierno, la oposición de derecha o centroderecha, la oposición de izquierda o centroizquierda, ninguna (no leer).



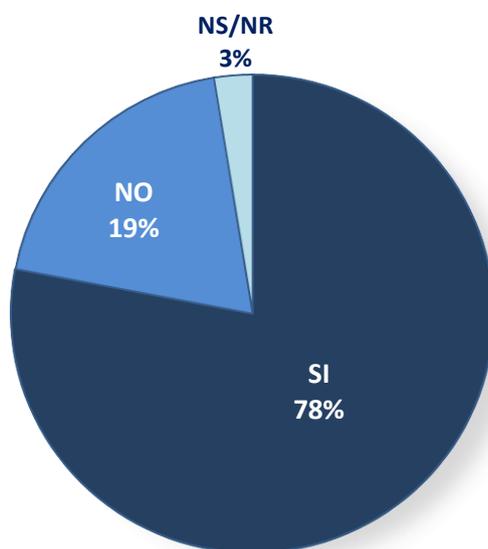
Fuente: Adaptado de Encuestas Otra Mirada Ciudadana, Fundación Chile 21/Criteria Research, octubre y diciembre 2015.

En todo caso, la idea de tener una nueva Constitución goza de amplio consenso ciudadano: tanto en la encuesta realizada en octubre, como en la de diciembre, un 78% de las personas entrevistadas se manifiesta a favor; es decir, solo dos de cada diez personas entrevistadas no están de acuerdo con que sea necesario que el país tenga una nueva Constitución. Como en otros casos ya observados, el factor explicativo más fuerte en el acuerdo con la necesidad del cambio constitucional es la autodefinición política. El apoyo es transversal, no obstante, un porcentaje importante de opositores de derecha no la considera necesaria.

Figura 15

Acuerdo con la necesidad de una Nueva Constitución, 2015

¿Usted considera necesario que Chile tenga una nueva Constitución?



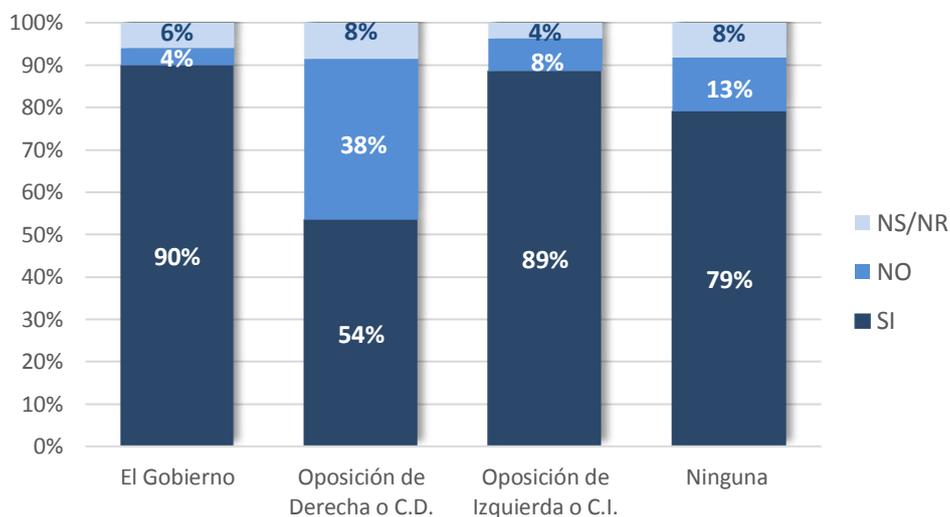
Fuente: Chile 21/Criteria Research, octubre 2015.

Los niveles de apoyo más altos se observan entre quienes se identifican con el Gobierno y con la oposición de izquierda o centroizquierda. Es decir, se corrobora la tendencia que registran estudios anteriores: el clivaje izquierda/derecha sigue marcando las principales diferencias en torno al tema constitucional en Chile aun tras 26 años de democracia, y transcurridos 36 años desde la gestación de la Constitución de 1980. No obstante, resulta significativo que, incluso entre quienes se identifican con la oposición de derecha o centroderecha, algo más de la mitad (54%) está de acuerdo con la necesidad de una nueva Constitución, aunque, a su vez, casi un 40% no la considera necesaria. Como en otros casos, el porcentaje de personas entrevistadas que no tiene opinión o la omite es muy bajo, situándose siempre por debajo del 8%.

Figura 16

Necesidad de nueva Constitución según identificación política

¿Usted considera necesario que Chile tenga una nueva Constitución?



Fuente: Fundación Chile 21/Criteria Research, diciembre 2015.

El estudio sondea también las razones que, desde la percepción pública, justifican contar con una nueva Constitución. Desde la perspectiva de las decisiones metodológicas, la opción por mención espontánea de las personas entrevistadas no permite, en este caso, evitar cierta superposición en las categorías construidas. Así, al menos dos de ellas apuntan a lo desactualizado de la Constitución vigente: las respuestas agrupadas en “está obsoleta o debe actualizarse” (24%) y aquellas vinculadas con “la actual es antigua, leyes antiguas” (15%). A su vez, dos categorías de respuestas aluden al contraste dictadura/democracia y superan, entre ambas, un 20% de las respuestas, al explicitar su origen en dictadura (11%) y que “es poco democrática” (10%).

Figura 17

Razones para cambiar la Constitución, diciembre 2015

¿Por qué considera usted que (SÍ/NO) es necesaria una nueva Constitución para Chile? (Base: 781 casos que consideran que SÍ es necesaria).



Fuente: Fundación Chile 21/Criteria Research, diciembre 2015.

3.1. Percepciones Frente a Instancias Participativas del Proceso Constituyente Abierto a la Ciudadanía

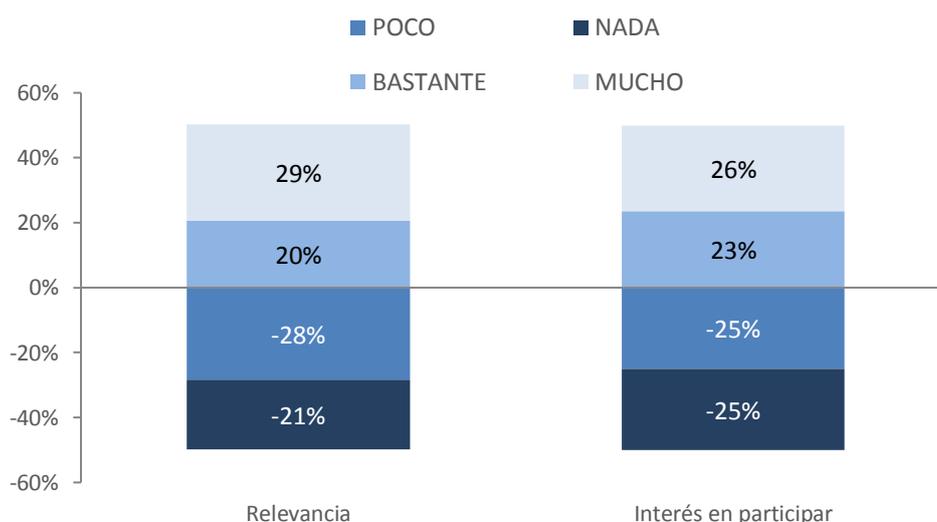
La Encuesta Otra Mirada Ciudadana del mes de diciembre de 2015 indaga distintos aspectos del PCAC desde la percepción de la opinión pública. Cabe recordar que el PCAC, anunciado por la presidenta el 15 de octubre de 2015, prevé instancias de educación cívica e información a la ciudadanía durante cinco meses (octubre 2015-marzo 2016) para socializar contenidos del significado de la Constitución junto con elementos claves del proceso participativo que incluye información sustantiva relativa a cómo, cuándo y dónde participar. En diciembre de 2015 –momento de realización del trabajo de campo de la encuesta– este proceso de socialización está en una primera fase, en la que se empiezan a desplegar acciones para dar a conocer el PCAC, incluidas sus instancias de participación pública incidente, entre ellas, los ELA, Cabildos Provinciales y Regionales que tendrán lugar a partir de abril de 2016. En este contexto es que la encuesta pregunta por la eventual participación en los “Diálogos Ciudadanos”, como fueron conocidos los ELA.

El interés por participar en los Diálogos Ciudadanos y la relevancia que se les otorga, segmenta a las personas entrevistadas en partes iguales: un 49% manifiesta bastante/mucho interés y les otorga bastante/mucha relevancia, mientras que la misma proporción poco/nada interés le atribuye poca/ninguna relevancia.

Figura 18

Diálogos ciudadanos: relevancia e interés

Para comenzar a sentar las bases de la nueva Constitución, el Gobierno ha anunciado una serie de diálogos ciudadanos en las comunas, provincias y regiones. ¿Qué relevancia le asigna usted a este proceso participativo? ¿Y qué tan interesado se encuentra usted en participar en estos diálogos ciudadanos?



Fuente: Fundación Chile 21/Criteria Research, diciembre 2015.

Quienes más relevancia otorgan a los diálogos ciudadanos y mayor interés proyectan son los segmentos identificados con la oposición de izquierda/centroizquierda, y los pertenecientes al grupo social y económico

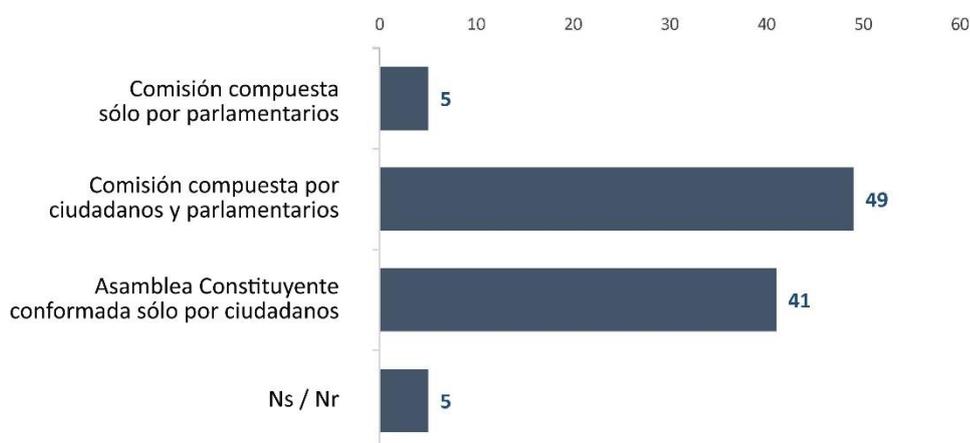
(GSE⁵²) alto. La incidencia de factores como el sexo y la edad no resulta estadísticamente significativa.

Con respecto a la percepción sobre el mecanismo para elaborar la Constitución, la encuesta realizada en diciembre de 2015 plantea una respuesta cerrada que especifica las opciones de una asamblea constituyente compuesta exclusivamente por ciudadanos, una comisión compuesta solo por parlamentarios, o una comisión mixta entre parlamentarios y ciudadanos. Esta última concentra la mayoría de las preferencias.

Figura 19

Instancias para la elaboración de una nueva Constitución

De las siguientes alternativas para elaborar una nueva Constitución, ¿cuál le parece más adecuada?



Fuente: Fundación Chile 21/Criteria Research, diciembre 2015.

La preferencia por mecanismos participativos de elaboración de la nueva Constitución es transversal, sin embargo, nuevamente la autodefinición política explica tendencias frente a ciertas opciones. Al enfocarse en el perfil de quienes se inclinan por una asamblea constituyente, el nivel de apoyo más alto se observa entre quienes se consideran de oposición de izquierda-centroizquierda. A su vez, la opción de una comisión mixta entre ciudadanía

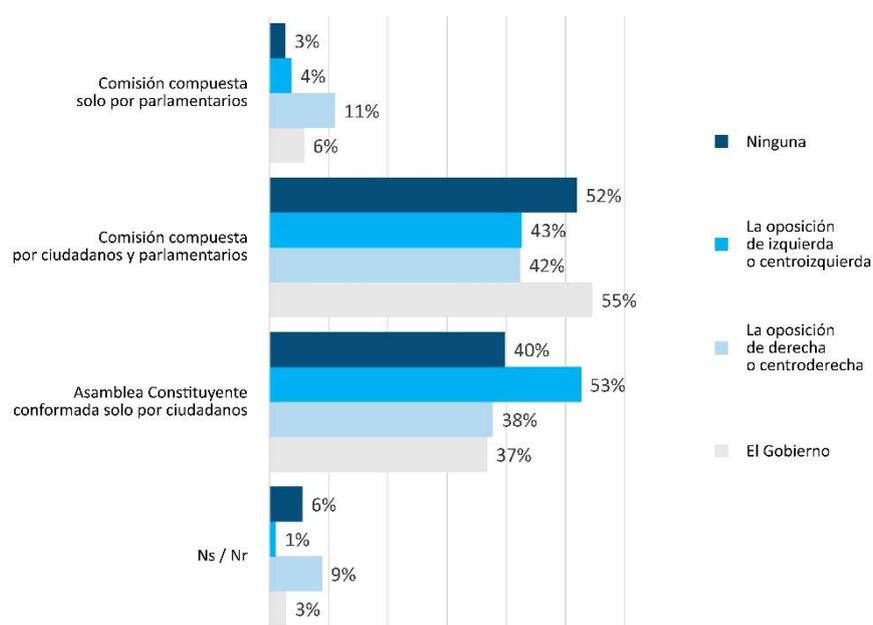
⁵² La clasificación en grupos socioeconómicos es definida por la Asociación de Investigadores de Mercado (AIM) de Chile.

y parlamentarios nuclea a más de la mitad de quienes se identifican con el Gobierno o señalan no identificarse con ninguna opción política.

Figura 20

Mecanismos para la elaboración de una nueva Constitución según identificación política

De las siguientes alternativas para elaborar una nueva Constitución, ¿cuál le parece más adecuada?



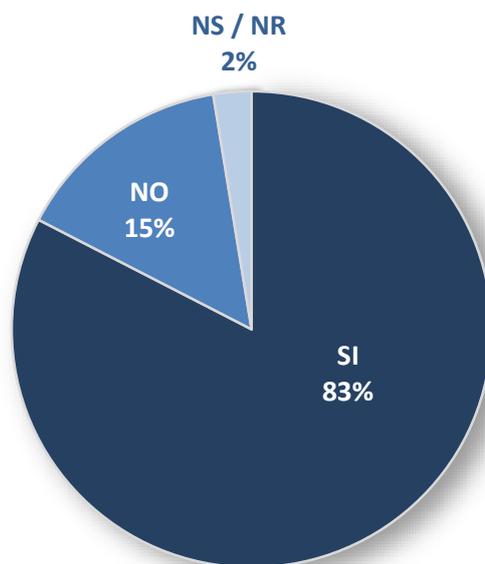
Fuente: Fundación Chile 21/Criteria Research, diciembre 2015.

Finalmente, la valoración positiva de formas participativas para elaborar una nueva Constitución concuerda con la opinión mayoritaria en cuanto a que el plebiscito es un buen mecanismo para resolver asuntos políticos importantes del país. El nivel de acuerdo supera el 80% y atraviesa todos los sectores políticos.

Figura 21

Opinión sobre plebiscitos

Ahora, respecto de participación política, ¿usted piensa que los plebiscitos son una buena forma de decidir asuntos políticos importantes para el país?



Fuente: Fundación Chile 21/Criteria Research, octubre 2015.

4. A Modo de Síntesis

La percepción acerca de la necesidad de un cambio constitucional es una constante en gran parte de la opinión pública chilena a lo largo de más de treinta años. Aun cuando entre 1990 y 2010 las preguntas formuladas en sondeos de opinión apuntan a reformas constitucionales y no a una nueva carta magna, una amplia mayoría se manifiesta ya entonces a favor de reformas profundas. A partir del año 2011, varias encuestas sondean sistemáticamente la opinión con respecto a la Constitución. Aunque en estricto rigor no resulten comparables dadas sus diferencias metodológicas, todas apuntan en el mismo sentido: la mayoría de las personas entrevistadas se expresa a favor de un cambio constitucional, aunque, en general, no lo consideren prioritario frente a otros problemas que, a su juicio, requerirían intervención desde la política pública. A lo largo de los años, el apoyo que registran distintas encuestas respecto de una nueva Constitución es cada vez

mayor y hacia 2015 atraviesa todos los sectores políticos, incluyendo aquellos históricamente adversos a tal proceso, situados a la derecha del espectro político según la propia definición de las personas entrevistadas. Las razones que explican la necesidad de cambio mencionadas con mayor frecuencia, aluden a la obsolescencia del texto vigente y, en menor medida, a su origen en dictadura. Las encuestas analizadas reflejan un avance del debate público desde el reconocimiento de la necesidad del cambio hacia el mecanismo requerido para implementarlo. En todos los estudios analizados, las mayorías reivindican su potestad sobre las decisiones constitucionales, avalan mecanismos participativos y rechazan, por amplio margen, la posibilidad de dejar la decisión exclusivamente en manos del Congreso. Ya en 2015, una vez presentado el PCAC y en su primera fase de difusión, la mayoría de las personas entrevistadas se inclina por la fórmula de una comisión compuesta por parlamentarios y ciudadanos, aunque también la opción asamblea constituyente formada exclusivamente por la ciudadanía concita gran apoyo. Ni siquiera una de cada diez personas optaría por el Congreso como instancia exclusiva de decisión. Paralelamente, una amplia mayoría manifiesta su acuerdo con recurrir a plebiscitos como forma para resolver problemas importantes que afecten al país, lo que sugiere una demanda masiva por la participación ciudadana en decisiones de la política nacional. No obstante, tal acuerdo mayoritario y transversal por la participación ciudadana en temas políticos no se corresponde claramente con el interés manifestado en participar en los ELA: mientras que la mitad de las personas entrevistadas señala interés y les otorga importancia, la otra mitad opina lo contrario. Cabe subrayar, sin embargo, que el sondeo que apunta a esta cuestión se lleva a cabo en el mes de diciembre de 2015, cuando recién se inicia la campaña de difusión de los “cabildos” y faltando aun cuatro meses para su comienzo. De todos modos, el resultado relativo al interés e importancia de los ELA remite a un fenómeno advertido en otros procesos políticos y sociales, que remite a la brecha entre el apoyo expresado respecto de procesos participativos, y la disposición a involucrarse efectivamente en ellos. Tanto en lo que respecta al acuerdo con la necesidad del cambio constitucional, como a los mecanismos adecuados para implementarlo y el interés en participar en los ELA, los factores con

mayor peso explicativo apuntan al autopoicionamiento político y al interés por la política. Es decir, la idea de cambio constitucional ha adquirido apoyo masivo, aunque sigue siendo menos relevante para quienes están ajenos al sistema político. *Ad portas* del PCAC, la expectativa expresada desde la opinión pública es participación y consideración de la ciudadanía en la elaboración de una nueva Constitución.

Al retratar los climas de opinión prevalecientes en torno a un cambio constitucional desde los años 90 hasta el momento de despegue del PCAC, hemos entregado claves para la comprensión de los escenarios político-comunicacionales, en especial, en lo que respecta a agendas preexistentes. En estos contextos es que se desarrollan las acciones de Gobierno y del Congreso en torno al diseño e implementación de la estrategia comunicacional del proceso, que se analiza, a través de sus protagonistas, en el Capítulo 5.

Capítulo 5: Instalación del Proceso Constituyente Abierto a la Ciudadanía en el Espacio Público

El Capítulo 5 está dirigido al análisis de la estrategia comunicacional diseñada para instalar el PCAC en el espacio público en el contexto de escenarios político-comunicacionales. Esto requiere estudiar el problema que da origen a la política pública, considerando sus formas de ingreso en la agenda pública y política, así como analizar los procesos de decisión que llevaron al diseño e implementación de la estrategia comunicacional. Para ello se recurre, fundamentalmente, a entrevistas de los actores involucrados en tales procesos y al análisis de documentos que permiten complementar información relativa a contextos y contenidos implicados.

1. Institucionalidad de los Poderes del Estado Vinculada al PCAC

El recorrido de la toma de decisiones en torno a la estrategia comunicacional del PCAC diseñada e implementada desde el Gobierno de Michelle Bachelet requiere conocer la estructura y las funciones elementales de la institucionalidad de los poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Chile involucrados, que son, fundamentalmente: la Presidencia, el Ministerio Secretaría General de la Presidencia; el Ministerio Secretaría General de Gobierno, el Ministerio del Interior y el Congreso Nacional.

1.1. Poder Ejecutivo

La República de Chile es un Estado unitario democrático y presidencialista. El presidente de la República encabeza el Poder Ejecutivo “monista” en tanto desarrolla las funciones de Jefe de Estado y también las de Jefe de Gobierno (BCN, Guía de Formación Cívica). El presidente de la República cuenta con un cúmulo de atribuciones tanto en materia de gobierno y administración, como en la labor legislativa, judicial y económica, entre ellas:

- concurrir a la formación de las leyes. Proponerlas a través de los llamados “mensajes”, sancionarlas y promulgarlas;
- ejercer la potestad reglamentaria, es decir, la facultad de dictar normas para implementar las leyes;

- convocar a plebiscitos;
- nombrar y remover a los ministros de Estado.

Cada año –históricamente el 21 de mayo⁵³– el presidente en ejercicio debe dar cuenta al país de la situación administrativa y política de la Nación ante el Congreso Nacional. Desde la reforma constitucional del año 2005, el periodo del mandato presidencial es de cuatro años. Quien ocupa el cargo no puede ser reelegido para el período inmediatamente siguiente.

Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Es la entidad asesora gubernamental al más alto nivel encargada de facilitar y coordinar el desarrollo y cumplimiento de la agenda programática y legislativa del Gobierno a través de diversas acciones. Le corresponde realizar las funciones de coordinación y asesoría directa al presidente de la República, al ministro del Interior y a cada uno de los ministros, sin alterar sus atribuciones y proveyéndoles, entre otros medios, de las informaciones y análisis político-técnicos necesarios para la adopción de las decisiones que procedan⁵⁴. La Segpres –tal como se conoce en Chile a este ministerio– cobra especial relevancia para esta investigación, ya que es el ministerio a cargo del diseño metodológico y planificación del PCAC que incluyó la dimensión comunicacional.

Ministerio Secretaría General de Gobierno. Su tarea es crear canales de participación y comunicación efectivos con las organizaciones sociales, respetando su autonomía. A la vez, deberá identificar las principales necesidades del Gobierno en el área de las comunicaciones y diseñar políticas que permitan su satisfacción (Ley 19.032⁵⁵). Su misión es “facilitar la comunicación entre el Gobierno y la sociedad chilena,

⁵³ El 21 de mayo se conmemoran en Chile las Glorias Navales. A partir del año 2017 se decidió, con acuerdo del Congreso, que la cuenta pública no coincidiera con esa conmemoración y, desde entonces, los presidentes de la República rinden cuenta ante el Congreso Pleno el día 1° de junio en la sede del Congreso Nacional en Valparaíso.

⁵⁴ BCN Aprueba Reglamento Orgánico del Ministerio Secretaría General de la Presidencia. <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=7364>

⁵⁵ El artículo 1° de la Ley N.° 19.032 señala: “El Ministerio Secretaría General de Gobierno está encargado de actuar como órgano de comunicación del Gobierno, pudiendo para estos efectos llevar a cabo las relaciones de este con las organizaciones sociales, en su más amplia acepción; de ejercer la tuición del sistema de comunicaciones gubernamentales, y de servir de Secretaría del Consejo de Gabinete”.

difundiendo las decisiones, iniciativas, mensajes centrales, actividades, beneficios y oportunidades emanados desde el Ejecutivo”⁵⁶. Entre sus objetivos estratégicos se cuenta el desarrollo de espacios de comunicación entre el Gobierno y la ciudadanía y la coordinación de la política comunicacional del Poder Ejecutivo, que involucra a la Secretaría de Comunicaciones (SECOM) como una de las divisiones del Ministerio. A la SECOM le corresponden, entre otras, las siguientes tareas:

- servir de órgano de informaciones del Gobierno, proporcionando el material correspondiente a los medios de comunicación nacionales e internacionales, difundiendo sus planes, orientaciones políticas y obras realizadas a través de programas especiales de comunicación;
- identificar las necesidades globales y específicas de comunicación de las diferentes instancias gubernamentales y proponer a estas las estrategias adecuadas, y proporcionar la asesoría para satisfacerlas, para lo cual desarrollará los estudios e investigaciones pertinentes.

De esto se desprende que a la Segegob le corresponda un papel central en la implementación de la campaña comunicacional del PCAC cuyas definiciones conceptuales, en línea con el diseño metodológico, estuvieron en manos de la Secretaría General de la Presidencia.

⁵⁶ Gobierno de Chile, Ministerio Secretaría General de Gobierno <https://msgg.gob.cl/wp/que-hacemos/>

Ministerio del Interior. Sus funciones centrales apuntan a proponer al presidente de la República las normas y las acciones sobre políticas internas orientadas a mantener el orden público, la seguridad y la paz social, y aplicar las normas que para este efecto se dicten. Más allá del ámbito de la seguridad, también le compete –entre otras tareas– promover el desarrollo regional y fiscalizar el cumplimiento de normas legales, reglamentarias y técnicas y de las instrucciones que se dicten para la administración civil del Estado, en materias atinentes a las áreas de desarrollo regional, modernización y reforma administrativa. En el PCAC, el Ministerio del Interior está a cargo de la implementación de los Cabildos Provinciales y Cabildos Regionales.

Otros ministerios involucrados de distintas maneras, sobre todo en la fase de implementación, fueron el Ministerio de Educación; el Ministerio de Relaciones Exteriores –dada la posibilidad de organizar ELA desde el exterior–; el Ministerio de Desarrollo Social –a cargo de la consulta a los pueblos indígenas–.

1.2. Poder Legislativo

El PCAC anunciado el 13 de octubre de 2015 por la presidenta Michelle Bachelet implica que la ley de presupuesto para el año 2016 contemple recursos para su implementación. El debate y la votación en el Congreso está atado a la identidad política de los legisladores. Cabe destacar que, en Chile, la herramienta del gasto público está en manos del Ejecutivo –presidente de la República– y el campo de acción de parlamentarios en la discusión presupuestaria es bastante limitado. El art. 65 de la Constitución dispone que el Congreso solo es competente para aceptar, disminuir o rechazar los servicios, empleos, préstamos, beneficios, gastos y demás iniciativas sobre la materia que proponga el presidente de la República. De esta forma se configura un estatuto que reconoce amplísimas facultades al Ejecutivo en materia presupuestaria, habilitado, a su vez, para iniciar toda clase de leyes. Sin embargo, dado el valor del voto del Congreso, la discusión parlamentaria es el espacio de negociación política en donde cada sector puede ampliar su campo de influencia, ya sea logrando el patrocinio

del Gobierno para determinadas propuestas o suscribiendo acuerdos que acompañan la ley de presupuestos, y que implican compromisos que el Ejecutivo asume a cambio de su aprobación (Villarroel Cáceres, 2012).

El Congreso Nacional se compone de dos cámaras: la de Diputados y la de Senadores. Sus principales funciones son representar a la ciudadanía en la elaboración y aprobación de las distintas leyes de nuestro país y, en el caso de la Cámara de Diputados, fiscalizar los actos del Gobierno. La división entre Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial limita posibles arbitrariedades por parte de alguno de ellos, fortaleciendo la democracia. Un proyecto de ley puede tener su origen en dos fuentes: si emana del Congreso Nacional, se trata de una “moción”; si procede del presidente de la República, se denomina “mensaje”. La Constitución Política de la República establece que algunas materias son de iniciativa exclusiva del presidente de la República. El proceso comprende dos trámites constitucionales (existe un tercer trámite que puede o no tener lugar). El primer trámite legislativo tiene lugar en la cámara de origen, que es la que recibe el proyecto por primera vez – Diputados o Senadores–. El proyecto es analizado por una comisión que lo estudia en general y en particular, es decir, primero se discute la idea de legislar o no sobre el proyecto y luego se examina artículo por artículo. Durante este período, tanto los parlamentarios como el Ejecutivo pueden presentar indicaciones, es decir, modificaciones al texto original. Concluido el estudio en la comisión correspondiente, la sala de la cámara de origen debe discutir el proyecto y aprobarlo o rechazarlo. Si el proyecto es aprobado, pasa al segundo trámite constitucional en la cámara revisora, que podrá ser el Senado o la Cámara de Diputados, y sigue los mismos pasos que en el primer trámite constitucional. En caso de que las cámaras de origen y revisora no llegaran a un acuerdo sobre el proyecto de ley, se conforma una comisión mixta compuesta por senadores y diputados, en donde se intentará resolver las discordancias. Si llegan a un acuerdo, el proyecto aprobado por ambas Cámaras es despachado para su promulgación y publicación por el presidente/a de la República (BCN, Guía de Formación Cívica).

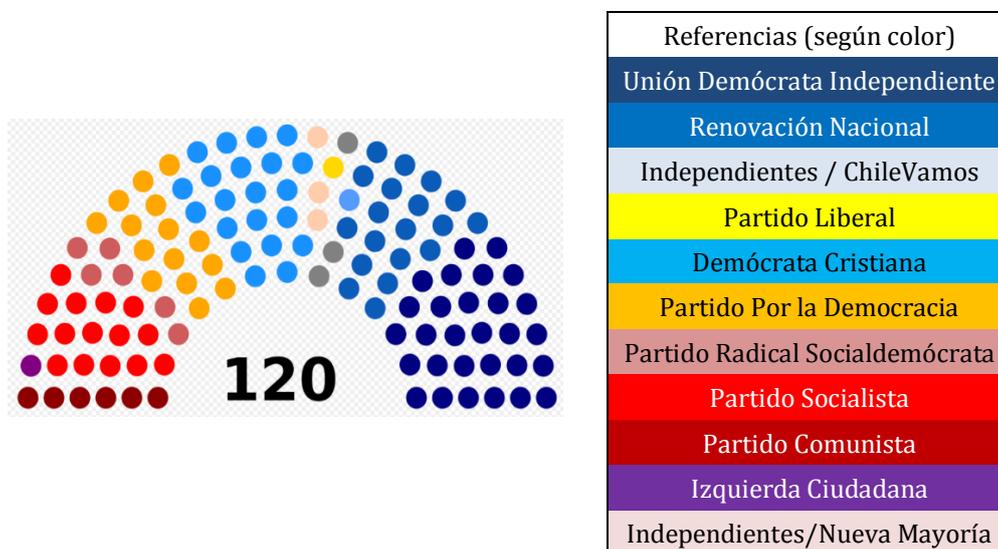
Bancada Transversal por una Asamblea Constituyente. Con respecto a la discusión específica sobre una nueva Constitución y el mecanismo para lograrla, cabe señalar que a comienzos de 2014 se conforma la bancada transversal de parlamentarios por una Asamblea Constituyente conformada mayoritariamente por diputados/as y senadores/as de la coalición gobernante, Nueva Mayoría, e independientes⁵⁷. La iniciativa contempla la futura presentación de un proyecto de ley que reforma la actual Constitución para facultar a la presidenta Bachelet a convocar a un plebiscito en el que la ciudadanía se pronuncie sobre si desea o no redactar una nueva carta magna a través de un mecanismo constituyente. En abril de 2015, la bancada transversal de parlamentarios por Asamblea Constituyente presenta un proyecto de reforma constitucional que le permite a la presidenta de la República, Michelle Bachelet, convocar a un plebiscito para definir el mecanismo mediante el cual se elaborará una nueva Constitución, no obstante, la iniciativa no avanza.

Composición de la Cámara de Diputados 2014-2018. En el período 2014-2018, la mayoría en la Cámara de Diputados está concentrada en el bloque oficialista (izquierda y centroizquierda) con setenta legisladores y legisladoras –suma tres independientes–. La oposición (derecha y centroderecha) suma cuarenta y nueve diputados y diputadas; el Partido Liberal cuenta con un diputado, y los independientes fuera de pacto, tres.

⁵⁷ Fue convocada por Karol Cariola (Partido Comunista), Maya Fernández (Partido Socialista), Leonardo Soto (Partido Socialista), Vlado Mirosevic (Partido Liberal); adhirieron Guillermo Teillier (Partido Comunista), Daniel Melo (Partido Socialista), Gabriel Boric (Independiente), Daniela Ciccardini (Partido Socialista), Camila Vallejo (Partido Comunista), Giorgio Jackson (Revolución Democrática), Daniel Núñez (Partido Comunista), Cristina Girardi (Partido Por la Democracia), Hugo Gutiérrez (Partido Comunista), Iván Fuentes (Democracia Cristiana), Lautaro Carmona (Partido Comunista), Claudio Arriagada (Democracia Cristiana), Yasna Provoste (Democracia Cristiana), Jenny Álvarez (Partido Socialista), Gaspar Rivas (Renovación Nacional) y el senador Guido Girardi (Partido Por la Democracia).

Figura 22

Composición de la Cámara de Diputados 2014-2018 por partido político



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Cámara de Diputados de Chile.

Tabla 8

Composición de la Cámara de Diputados 2014-2018 según coalición oposición/oficialismo y partido político

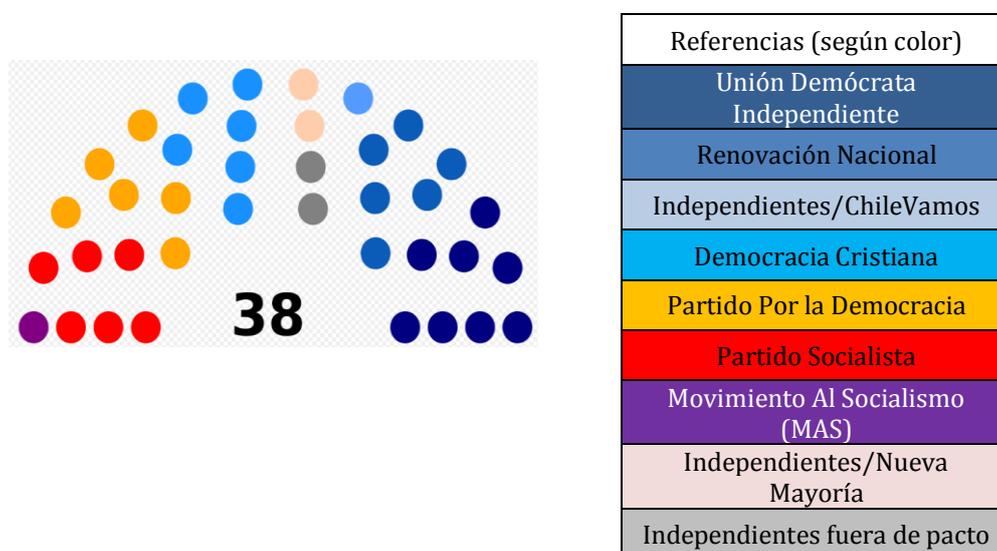
Coalición	Partido	Integrantes
Oposición	Unión Demócrata Independiente	29
	Renovación Nacional	19
	Independientes/Chile Vamos	1
Oficialismo/ Nueva Mayoría	Democracia Cristiana	21
	Partido por la Democracia	15
	Partido Radical Socialdemócrata	6
	Partido Socialista	15
	Partido Comunista	6
	Izquierda Ciudadana	1
	Independientes/Nueva Mayoría	3
	Partido Liberal	1
	Independientes/Fuera de pacto	3
	Total	120

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Cámara de Diputados de Chile.

Composición del Senado. En el período 2014-2018, el oficialismo (izquierda y centroizquierda) cuenta con mayoría en el Senado: veintiún senadores y senadoras –sumando dos independientes–. La oposición (derecha y centroderecha) cuenta con quince senadores y senadoras. Los independientes fuera de pacto son dos.

Figura 23

Composición del Senado 2014-2018 por partido político



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Senado de Chile.

Tabla 9

Composición del Senado 2014-2018 según coalición oposición/oficialismo y partido político

Oposición	Unión Demócrata Independiente	8
	Renovación Nacional	6
	Independientes/Chile Vamos	1
Oficialismo/ Nueva Mayoría	Democracia Cristiana	6
	Partido por la Democracia	6
	Partido Socialista	6
	Movimiento al Socialismo	1
	Independientes/Nueva Mayoría	2
	Independientes/Fuera de Pacto	2
	Total	38

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Senado de Chile.

2. El Problema Constitucional y su Ingreso en la Agenda Política

Desde una perspectiva que contempla la dimensión política de los procesos comunicacionales en juego y, por lo tanto, implica disputas de poder, un propósito que atraviesa cada instancia investigativa de este trabajo es identificar contextos sociopolíticos e institucionales que favorezcan u obstaculicen tales procesos. Estos contextos conforman escenarios político-comunicacionales que, a su vez, conllevan agendas preexistentes. En el caso de la nueva Constitución, remiten a los movimientos, organizaciones y personas que la impulsaban con anterioridad al ingreso del tema en el programa de Gobierno de Michelle Bachelet y que explican, en gran parte, el ingreso del problema constitucional en la agenda política. A su vez, la vía de ingreso del problema a la agenda pública incidiría, también, en la persistencia de la problemática en la agenda.

Como se ha planteado en el marco teórico de este trabajo, la definición del problema que da origen a una política pública es un campo en disputa. En el caso de esta investigación se trata del problema que supone la Constitución vigente, cuestión que pone en evidencia diferencias históricas y cuya relevancia está dada porque conlleva la legitimación o el rechazo de respuestas posibles desde la política pública. Así, por ejemplo, cuestiones de fondo como el alcance de los cambios constitucionales o la opción por mecanismos para implementarlos se asocian a la definición de problema.

2.1. Agendas Preexistentes en la Gestación del Problema

Desde la presidenta Bachelet hasta referentes políticos y sociales coinciden en que una clave en la definición del problema es el origen de la Constitución, cuestión que remite insoslayablemente a tramas histórico-políticas. Estas perfilan agendas preexistentes de larga data, en las que, a efectos de este trabajo, se distinguen las siguientes fases:

1. la primera fase comienza con la Constitución de 1980 y se extiende hasta la reforma del año 2005;
2. la segunda se inicia en 2005 con las reformas introducidas durante la presidencia de Ricardo Lagos y se extiende hasta el año 2011;

3. el tercer momento, iniciado en 2011, está marcado por la fuerza que cobra la demanda por una nueva Constitución y su ingreso al Programa de Gobierno de Michelle Bachelet en 2014.

1980-2005. La demanda por una nueva Constitución para Chile surge prácticamente a partir de la elaboración de la Constitución del 80, objetada por haber sido diseñada en el marco de una dictadura. Ya en 1988 Manuel Antonio Garretón (1988) advierte sobre la probabilidad de una transición incompleta debido a los enclaves autoritarios persistentes, entre los que destaca a la Constitución. Treinta años después, el Premio Nacional de Humanidades retoma esta constante en sus temas de investigación, ahora también desde el activismo que impulsa el movimiento “Plebiscito para una Nueva Constitución”. Garretón se remite a un hito histórico, como lo es el Plebiscito de 1988, y destaca lo estratégico del inicio del primer Gobierno tras la recuperación de la democracia, a cargo del presidente Patricio Aylwin:

Parte de los ejes del proceso democratizador de Chile ofrecido para el plebiscito del “NO” era precisamente dotarnos de una nueva Constitución, porque la del 80 tenía un origen absolutamente antidemocrático... Siempre planteé: ¿por qué no aprovechamos los primeros meses, por qué cuando asume (Aylwin), no va a la TV estando en Chile Felipe González y todos los demás y dice “yo no puedo gobernar con esta Constitución”? Siempre pensé que era un tema central, basado en el condicionamiento de los enclaves autoritarios para la Concertación. El punto es el momento en que tú haces reforma constitucional o nueva Constitución. (Garretón)

Carlos Ominami, también impulsor del movimiento “Plebiscito para una Nueva Constitución” y ex ministro de Economía (1990-1992) en el primer gobierno democrático tras la dictadura militar, se remite a la misma época que Garretón y alude al origen espurio del texto vigente:

La asamblea constituyente y una nueva Constitución eran parte del pacto fundante de los partidos que hicieron la Concertación. La única vez que se planteó un debate

constitucional en Chile fue en 1980 en un plebiscito trucho, sin registro electoral y sin que la oposición tuviera la posibilidad de plantear sus puntos de vista. (Ominami)

Desde la perspectiva regional resulta aún más evidente la dimensión de los condicionamientos que impone la dictadura a la democracia chilena y su incidencia actual en la vida de las personas, según Garretón:

La llegada a la Democracia usando la institucionalidad de la dictadura, es un rasgo del caso chileno, que fue el que tenía el mayor peso y extensión de enclave autoritario en la región, sobre todo en lo institucional. Brasil, por ejemplo, lo resolvió rápidamente con Asamblea Constituyente, Argentina no tenía mayores problemas porque no tenía una Constitución hecha en dictadura. Lo que pasa en la vida de la gente en Brasil, Uruguay o Argentina no tiene nada que ver con la dictadura. No hay una sola cosa importante en Chile no ligada a la dictadura: ordenamiento territorial, organización administrativa, educación, salud, vivienda. Se mercantilizó todo: las aguas, todo. (Garretón)

De esta forma, la transición democrática queda marcada por una profunda contradicción que condicionaría su camino. En los años 80 y al comienzo de la transición, la divisoria de aguas en la política chilena se da en torno al eje democracia/dictadura, que se corresponde, a grandes rasgos, con el clivaje derecha/izquierda. Sin embargo, al interior de cada gran bloque también hay contrastes que perduran en el tiempo. En 1998, cuando la Concertación celebra los diez años del plebiscito que dice “NO” a la continuidad de la dictadura, el debate entre “autoflagelantes” y “autocomplacientes” contrasta posiciones más o menos críticas frente a los avances y las deudas de la democracia, debate que se reactivará de allí en más y atraviesa, también, formas de ver el tema constitucional.

2005-2011. Las negociaciones y reformas que tuvieron lugar desde 1989 hasta 2005 no logran saldar el sello de ilegitimidad que marca a la ley fundamental chilena, ni siquiera la que llevó adelante Ricardo Lagos Escobar (1999-2005) “porque fue inconsulta con el soberano; es decir, fue una nueva Constitución negociada en el Congreso”, señala Manuel Lobos, coordinador del movimiento “Marca tu Voto AC”. Entre las filas de la propia coalición de Gobierno, las reformas del 2005 generaron diferencias y dejaron sinsabores, según relata quien fuera senador de la República entre 1992-2009 y, como tal, votó a favor de las reformas:

Viví mal la negociación constitucional del año 89 porque ahí se comenzó a diseñar un cierto arreglo que tuvo su culminación el año 2005. (Como senador) Mi posición está reflejada en las actas del Congreso. Yo votaba a favor de todas las reformas constitucionales, pero dejé claramente establecido que esto no cerraba la necesidad de un proceso constitucional y fui muy crítico de Lagos cuando dijo que Chile tenía un piso constitucional compartido. (Ominami)

Jorge Burgos, ministro del Interior del segundo Gobierno de Bachelet y diputado en la reforma del 2005, tiene matices respecto de tales críticas:

En ese momento muchos creían que se podía hablar de una nueva Constitución que ya no tenía la firma de Pinochet, pero esto no sucedió. Quedaban ciertas rémoras que no habían podido modificarse, particularmente, las leyes de quórum calificado. Aunque en materia de constituciones hay muchas que requieren altos quórums para su modificación: la española, la argentina. Pero como quiera que sea, la ciudadanía no lo vio como nueva Constitución. (Burgos)

Después de la reforma del año 2005, el tema constitucional pasa a un segundo plano por un tiempo que se extiende hasta alrededor de 2010-2011. Aun cuando en 2006 hay masivas protestas estudiantiles, sus reivindicaciones no pasan por un proceso constituyente.

En 2006-2007 está el tema de los estudiantes, y el de los subcontratistas del cobre, importantes los dos porque tocan cierto meollo del modelo neoliberal; lo que se cuestiona es el

Estado subsidiario, la desigualdad. Pero el tema del enclave autoritario está muerto. (Garretón)

2011-2014. El comienzo de esta fase no es preciso, aunque se reconoce un hito en el año 2011, cuando manifestaciones masivas en torno a demandas medioambientales y del movimiento estudiantil, perfilan un clima de época en torno a transformaciones estructurales. Sin embargo, previamente el tema constituyente ya aparece incluido en documentos programáticos de actores políticos vinculados al progresismo, incluidos candidatos presidenciales, como se describe en el Capítulo 1, punto 2.2.1. (pág. 17).

Frente a esta multiplicidad de iniciativas, cabe considerar cuál es el alcance del tema. Aun cuando, como se demuestra en el Capítulo 4 a través del análisis de distintas encuestas de opinión, la ciudadanía en todas las fases señaladas se manifiesta mayoritariamente a favor de un cambio constitucional, la cuestión es cuándo y cómo ingresa el tema en la agenda política. Al respecto, y refiriéndose a la etapa previa al año 2013, Garretón establece distinciones:

Creo que la interpretación desde el punto de vista comunicacional siempre tiene ese problema: que esté en la agenda pública, no significa que esté en la agenda política. Que esté en los medios, no significa que esté en la agenda de los actores políticos. Tengo la impresión de que la nueva Constitución estaba en la agenda de algunos actores políticos, pero no en el conjunto, como sí lo estaba el sistema binominal o el tema de las pensiones. (Garretón)

El año 2013 marca un punto de inflexión en la demanda por una nueva Constitución: el tema irrumpe en la agenda pública y política, por una parte, producto de la acumulación de demandas ciudadanas iniciadas por movimientos estudiantiles en 2007 y 2011, por la otra, en virtud de los horizontes que se abren en un año electoral. La cuestión constitucional se transforma en uno de los temas centrales de la discusión programática de cara a las elecciones de octubre de 2013. De hecho, siete de las nueve candidaturas que compiten por la Presidencia de la República contemplan

en su oferta programática una nueva Constitución, incluida la candidata electa, Michelle Bachelet (PNUD, 2015). También se conforma, en el mismo año, el pacto electoral Nueva Constitución para Chile que agrupa a partidos pequeños⁵⁸ e independientes para las elecciones parlamentarias y de consejeros regionales de 2013, y cuyo objetivo principal era crear una nueva Constitución.

Entre las iniciativas que hacia 2013 promueven públicamente una nueva Constitución se destacan “Marca Tu Voto AC” y “Plebiscito por una Asamblea Constituyente”, descritas en el Capítulo 1, punto 3 (pág. 25). Retomando el planteo de Garretón sobre el peso relativo que puede adquirir un tema en las distintas agendas en determinados momentos, cabe indagar las razones por las que la demanda por una nueva Constitución trasciende una especie de estado latente para ocupar la agenda pública y política. Quienes fueron coordinadores del movimiento “Marca Tu Voto AC”, Genaro Cuadros y Manuel Lobos, apuntan a una combinación entre vacancia política y tensión social que potencia demandas larvadas:

La diferencia sustantiva de Marca Tu Voto es que calzó con una generación política, y un momento político también de orfandad programática por parte de la Nueva Mayoría, que hizo que se tomara una serie de demandas que estaban ahí latentes en el conflicto social. (Cuadros)

La Constitución ya no estaba dando el ancho para representar el nuevo pacto social que Chile estaba requiriendo y que sigue requiriendo. (Lobos)

Por su parte, la iniciativa “Plebiscito por una Asamblea Constituyente” surge a partir de un equipo inicial que amalgama cierta elite político-intelectual del progresismo chileno y activistas sociales:

“Plebiscito por una Nueva Constitución” surge de una coordinación con Jaime Ensignia, director de la Fundación Ebert; Manuel Antonio Garretón; Patricio Segura –que venía del mundo regional, con la fuerza que le daba haber sido uno

⁵⁸ Partido Igualdad, Partido Ecologista Verde, Partido Ecologista Verde del Norte. El Partido se inscribió ante el Servicio Nacional Electoral (SERVEL) en agosto de 2013.

de los protagonistas del paro de Aysén, gran movilización contra Piñera–; y Patricio Rodrigo, de Chileambiente, que había echado abajo megaproyectos hidroeléctricos a través de la iniciativa Patagonia sin Represas. Tenían gran legitimidad en el mundo ambiental. (Ominami)

La heterogeneidad del equipo inicial permite activar distintas redes y concitar diversos apoyos, significativos desde el punto de vista social y político:

Volvimos a plantearlo con fuerza de cara a las elecciones de 2013, viendo que había cierta apertura en Bachelet frente al tema. Lanzamos “Plebiscito por una Nueva Constitución” con un gran acto en el Congreso, en donde participaron figuras políticas y del mundo académico, organizaciones feministas, organizaciones de pueblos originarios y ambientalistas que apoyaban el proceso constitucional. (Ominami)

El Programa de Gobierno 2014-2018, Michelle Bachelet, comienza con el capítulo “Las Reformas de Fondo”, que incluye la Nueva Constitución. La figura del constitucionalista Fernando Atria es también mencionada en lo que hace a la inclusión del tema y del término “Nueva Constitución” en el programa de Gobierno de Michelle Bachelet:

Uno de los actores más relevantes en esta discusión, dentro del equipo programático de la presidenta Bachelet del año 2013, fue Fernando Atria. Ya venía la urgencia, a partir de la crítica que se le hace a la gran reforma del año 2005 de Ricardo Lagos. Por lo tanto, en el programa de gobierno de la presidenta Bachelet, se incorporó la necesidad de una nueva Constitución. (Lobos)

Tanto “Plebiscito para una Nueva Constitución” como “Marca Tu Voto AC” se centran en el mecanismo para elaborar la nueva carta magna y abogan por instancias participativas que incluyen una asamblea constituyente. No obstante, en la coalición de Gobierno la Nueva Mayoría, existen diferencias sustantivas y explícitas al respecto. Al respecto, abogados constitucionalistas que integran la coalición sostienen debates que

se extienden por años, como es el caso entre Fernando Atria (Partido Socialista) y quien presidirá el Consejo Ciudadano de Observadores, Patricio Zapata (Partido Demócrata Cristiano):

Durante todo ese período 2014-2015 habíamos estado en una discusión permanente con nuestro amigo Fernando Atria; él sostenía que era posible que la presidenta –sin necesidad de reunir los 2/3 en el Congreso– convocara a un plebiscito, y que el pueblo soberano empujara el proceso legislativo. Siempre pensé que eso era violar la Constitución, no se puede llamar a un plebiscito sin autorización constitucional. Fernando me decía que hay una manera de interpretar la Constitución que permite evitar esos 2/3, porque los 2/3 son un veto de la derecha; yo respondía que no, que había que conseguir esos 2/3. Esa discusión tenía lugar todo el tiempo, públicamente. (Zapata)

Junto con las limitaciones concretas que impone la Constitución vigente para llevar adelante medidas que pueden implicar cuotas de redistribución de poder político y económico, hay quienes reconocen en instancias participativas un antídoto contra males que aquejan a la práctica política:

Hay un problema de legitimidad, y otro problema que sigue pendiente: el de la recomposición del vínculo entre la política y la sociedad. Creo que una de las maneras por las cuales puedes recomponerlo es abrir un debate respecto de conocer el sistema de reglas que van a regir al país y que la gente se involucre. (Ominami)

En síntesis, los factores que convergen en el ingreso del tema nueva Constitución en la agenda pública, catalizados por el empuje de organizaciones sociales y la voluntad presidencial de impulsarla son:

- a) el origen de la actual Constitución;
- b) las limitaciones técnico-jurídicas que impone el texto constitucional vigente frente a demandas por cambios estructurales;
- c) la deslegitimación de la política exige impulsar prácticas distintas, superadoras de los acuerdos a nivel de elites.

3. El Proceso de Toma de Decisiones: Actores, Contexto y Contenidos

El estudio del proceso de toma de decisiones vinculado al diseño e implementación de la estrategia comunicacional, materia central de estudio de esta investigación, se aborda a través de su reconstrucción cronológica. Siguiendo enfoques de Dente y Subirats (2014) se intenta sistematizar el proceso de toma de decisiones considerando las siguientes dimensiones:

- Definición del problema e ingreso en la agenda pública, desarrollado en el punto anterior.
- Análisis de los actores involucrados, que incluye la consideración del tipo de actores, los recursos de los que dispondrían; modalidades de interacción; las redes y subredes de actores (arenas decisionales).
- Análisis del contenido y contexto decisional: nivel y tipo de cambio en juego, a su vez, indisociables de los actores y de los escenarios político-comunicacionales.

A la luz de estas dimensiones se realiza el recorrido del proceso de toma de decisiones vinculado a la instalación del PCAC, en el cual es posible identificar tres etapas:

1. Desde la incorporación del tema constitucional en el programa de Gobierno de Michelle Bachelet, hasta el anuncio del PCAC en octubre de 2015.
2. Desde el 13 de octubre de 2015, cuando la presidenta Bachelet anuncia el cronograma PCAC, hasta el inicio de los encuentros y cabildos, etapa que abarca la fase de difusión e instalación pública del proceso.
3. Desde el inicio de la etapa participativa en abril de 2016, hasta su finalización en agosto del mismo año, lo que incluye la realización de ELA, Cabildos Regionales y Provinciales.

3.1. *Primera Etapa: Desde el Programa de Gobierno hasta el Anuncio del Proceso Constituyente Abierto a la Ciudadanía*

3.1.1. Actores institucionales. Apenas asume el gobierno, en marzo de 2014, la presidenta Bachelet encarga la puesta en marcha de un proceso constituyente al Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que queda a cargo del diseño metodológico. En las primeras semanas de gestión, la Ministra Secretaria General de la Presidencia, Ximena Rincón, conforma un equipo muy pequeño para el diseño del proceso “democrático, participativo e institucional” que debía conducir a una nueva Constitución., integrado por el abogado constitucionalista Tomás Jordán y la Jefa de Estudios, Pamela Figueroa, quien reconstruye el inicio de proceso:

Mi tarea como Jefa de Estudios fue armar un equipo profesional que nos permitiera hacer los estudios de análisis comparado: procesos y metodologías utilizadas en otros países. Era un trabajo muy reservado porque había percepciones muy distintas respecto de cómo debía ser el proceso. (Figueroa)

Las resistencias frente a una nueva Constitución en el interior del gobierno también condicionaron la decisión de trabajar en un equipo muy reducido. Organizaciones y referentes vinculados a iniciativas por una nueva Constitución como “Marca Tu Voto AC” y “Plebiscito para una Nueva Constitución” señalan haber tenido poco contacto con el equipo gubernamental en la fase inicial de diseño metodológico.

La instalación del proceso dirigido a la elaboración de una nueva Constitución tiene un hito en la mención que hace la entonces candidata a la presidencia, Michelle Bachelet, en su Programa de Gobierno, como se cita textualmente en el Capítulo 1 punto 4 (p. 26). Siguiendo los lineamientos dados por la presidenta de la Nación, el equipo de la Segpres encara el proceso como el diseño de una política pública con fuertes componentes participativos y desecha la posibilidad de recurrir a expertos asesores a cargo de elaborar propuestas para un nuevo texto constitucional. En cuanto a si el proceso constituyente es una política pública o un proceso técnico-

político de otra naturaleza, el jefe del equipo del Ministerio Segpres a cargo del proceso constituyente, Tomás Jordán, explicita la decisión:

Se opta porque el proceso constituyente fuese diseñado como política pública, y no como un clásico procedimiento de forma para tramitar una reforma constitucional, en donde un grupo de asesores formula una propuesta de texto constitucional. Esta reforma se diseña como una política de Estado, una política pública que se llama “cambio constitucional”. Involucra al Gobierno, a la relación con el Congreso y a los actores de la sociedad civil. (Jordán)

La impronta participativa parte de la presidenta Bachelet ya desde su programa de Gobierno. Según reconoce el equipo a cargo de esta fase, el carácter participativo era un punto clave para Bachelet. El componente participativo también responde a un criterio de legitimidad, en contraposición a las marcas de origen del texto vigente:

Creo que “legitimidad” era una palabra clave, teníamos una Constitución que venía de la dictadura, la nueva Constitución debía ser participativa. La presidenta entendía perfectamente que la participación debía venir de abajo hacia arriba. (Figueroa)

La necesidad de la dimensión participativa es reconocida como un imperativo de la presidenta Bachelet por diversos actores gubernamentales. El Ministro Secretario General de Gobierno, Marcelo Díaz, evoca su contundencia:

Ella dijo que no estaba disponible para otra cosa. Sí o sí tenía que surgir la propuesta de la ciudadanía. (Díaz)

La División de Estudios de la Segpres trabaja durante más de un año en el diseño metodológico. Para ello se reúne en un principio con organizaciones sociales y centros de pensamiento que impulsan un cambio constitucional y también recurre a expertos en procesos participativos del ámbito nacional e internacional, a la vez se hizo un considerable trabajo interdisciplinario:

Intervinieron organismos como el BID, Idea Internacional y

el PNUD, además se incorporaron psicólogos sociales, antropólogos, publicistas, periodistas, para el diseño de la metodología. La parte participativa la trabajamos con profesionales expertos en participación pública. Con ellos hicimos los diseños, piloteamos los cabildos, y vimos que sí funcionaba. La gente podía hablar de la Constitución, no se asustaba. (Figueroa)

Un rasgo distintivo del diseño metodológico es el enfoque procesual, que el equipo a cargo asocia a una perspectiva sobre lo que debe ser la Constitución:

La convicción que guio todo es que una nueva Constitución no es solo un texto, sino también el proceso. La Constitución debe reflejar qué es lo que una sociedad quiere ser en las próximas décadas. Eso requiere dos cosas: un nuevo acuerdo social y un acuerdo político. El acuerdo social lo puedes ir construyendo a partir de un proceso participativo y esto era lo innovador. (Jordán)

3.1.2. La Transversalidad de la Dimensión Comunicacional. Las decisiones metodológicas y conceptuales resultan claves para las definiciones de la estrategia comunicacional, ya que se asume a las conversaciones sobre la Constitución como parte del proceso constituyente y, a la vez, como parte de la campaña. Es decir, la dimensión comunicacional se entrama con el enfoque procesual y con la dimensión participativa desde las fases iniciales de diseño de la política pública.

Nos dimos cuenta de algo muy importante, que creo que fue lo innovador: la discusión sobre la Constitución era parte del proceso constituyente, y eso debía ser parte de la campaña. No debíamos hacer el diseño y después promoverlo. Se trataba de un proceso que tenía cosas muy distintas a otras políticas públicas: una, porque un cambio constitucional es una política de Estado que tiene que involucrar a todos. No es sectorial, ni partisana. Entonces cuando hicimos el diseño, la estrategia comunicacional y la estrategia participativa eran transversales a todo el diseño. (Figueroa)

Prácticamente desde el comienzo de su tarea, el equipo a cargo del diseño metodológico trabaja junto con los asesores en comunicación, es decir, la dimensión comunicacional no es concebida como un instrumento adicional, sino que atraviesa todas las fases del diseño:

Teníamos la campaña en diseño desde el principio. Mi experiencia hasta ese momento es que unas personas hacen el diseño de la política y después vienen unos publicistas a los que les piden afiches, spots, y cosas así”. (Figueroa)

Las decisiones operativas de selección y contratación de equipo de asesores comunicacionales están asociadas al enfoque mencionado, ya que se efectúan por vía directa desde el Ministerio Secretaría General de la Presidencia bajo el concepto de asesorías, no de licitación de campañas. Esta cuestión, aparentemente vinculada a un mero mecanismo burocrático, también sería indicio de la deliberada distinción entre contratar la provisión de un producto –campaña, en este caso– y la integración de asesores en comunicación a un equipo a cargo del diseño de una política pública.

Contratamos desde la Segpres a Martín (Vinacur) y a Victoria (Massarelli), no a la agencia de publicidad, para que nos asesoren en la elaboración de una estrategia sobre cómo acercar a la ciudadanía a una nueva Constitución. Creo que muchos publicistas y comunicadores están acostumbrados a campañas puntuales, pero este era un proceso de recuperación de la política, de muchas cosas en un momento complejo. (Figueroa)

Las contrataciones de prestaciones de servicios por parte de agencias de publicidad suelen tener lugar vía licitaciones públicas. Martín Vinacur, quien también participó en la primera campaña presidencial de Michelle Bachelet (2005), describe las razones por las que, en su caso, el procedimiento y la figura fueron distintos:

En Chile, existe un convenio marco de agencias de publicidad que ejecutan la campaña que suele venir, desde lo estratégico, predigitada por el equipo gubernamental que la solicita. En este caso de la Segpres se combina la necesidad

de apoyar desde lo estratégico y desde el análisis, con nuestra capacidad para generar las piezas y los estímulos que finalmente van a lograr y materializar esa estrategia. Se suma que habíamos hecho la campaña presidencial de Bachelet en el 2005, entonces la propuesta no se da dentro del marco de agencias de publicidad, sino como asesores trabajando en conjunto con el equipo metodológico, entendiendo cuál era la problemática y generando las palancas comunicacionales desde lo teórico y, después, desde lo práctico. (Vinacur)

El trabajo paralelo e interactivo entre los equipos a cargo del diseño metodológico y de la estrategia comunicacional se extiende por más de un año. Los asesores comunicacionales no reciben un *briefing* por parte del ministerio contratante, sino que van construyendo la estrategia a partir de un trabajo de diagnóstico que incluye un rastreo de posibles significados del término “Constitución”.

Fue un trabajo largo de investigación y aprendizaje; no es un proceso menor entender qué entiende la gente por “Constitución”, entender el escenario político, cuál era la idea de Bachelet. (...) No había un producto definido, una bajada como “esto va a ser tal proceso participativo”, se iba armando e íbamos leyendo todos estos datos para generar una estrategia comunicacional que compartimos con Pamela (Figueroa) y Tomás (Jordán) constantemente. (Vinacur)

Para los equipos a cargo del diseño metodológico y de la estrategia comunicacional, la consideración de escenarios sociopolíticos, como contexto de toda la tarea por desarrollar, es un requerimiento básico.

Cualquier diseño estratégico que no contemple el escenario está condenado al fracaso. El contexto es clave en cualquier proceso comunicacional, y esto va mucho más allá de lo político. Ahora, en cualquier proceso de comunicación de políticas públicas, es ineludible el contexto político. Por ejemplo, en una campaña de vacunación, hoy no podés evitar el contexto de los movimientos antivacunas o de los posibles intereses en juego. (Vinacur)

Un slogan o treinta años de historia. La tarea requerida al equipo

de publicistas fue, fundamentalmente, convocar a la ciudadanía a un proceso constituyente. Este equipo de dos personas se integra al de máxima confianza ministerial y presidencial en calidad de asesores comunicacionales. Trabajan en primer lugar en torno al producto por posicionar, lo que requiere consideraciones estratégicas y conceptuales. Aportando su propia perspectiva cultural, el equipo asesor en comunicaciones define una cuestión basal, al establecer como punto de partida y desafío central de la estrategia comunicacional el mismo problema que genera la política pública: el origen del texto constitucional vigente.

En una de las primeras reuniones que tuvimos, lo primero que pregunto –como argentino que sabe el preámbulo de la Constitución de memoria y se emociona– es ¿cuál es el preámbulo de la Constitución chilena? Es un memo de oficinista y leída con acento de milico, eso es lo que es. Y ahí empezás a materializar la ilegitimidad. (Vinacur)

El sello anhelado desde la perspectiva comunicacional es, entonces, la cuna democrática de la nueva Constitución:

Empezamos preguntándonos: ¿de qué producto se trata?, ¿es una reforma constitucional? No, es una nueva Constitución. ¿Por qué una nueva Constitución? Porque tiene que ser nacida en democracia, tiene que ser un gran acuerdo social entre ciudadanos que no tenemos una bota encima. (Vinacur)

El diseño comunicacional se sitúa en el contexto político, asumiendo que la Constitución vigente es funcional a los intereses de un poderoso sector político y económico. En este contexto surge el primer *slogan* de la campaña.

¿Cómo declarar ilegítima una Constitución con una derecha que no quiere que le digas que es ilegítima? “Una Nueva Constitución nacida en democracia” está pensado estratégicamente, como convocatoria que la derecha no pudiera rechazar. Discursivamente, apelamos a valores inobjectables en un marco democrático, sin señalar expresamente la ilegitimidad. (Vinacur)

El jefe de asesores de contenidos de la Presidencia, Pedro Güell, profundiza en esta línea:

Toda la estrategia comunicacional es básicamente pedagógica y tranquilizadora de temerosos, es democrática, participativa e institucional. No es una estrategia de creación de escenarios; la presidenta no hubiera aceptado que creáramos discursivamente un escenario que, políticamente, se estaba manejando de otra manera. (Güell)

El desafío comunicacional integra las demandas de los escenarios sociopolíticos del país; no obstante, Vinacur los sitúa en contextos histórico-políticos más amplios

Empezamos a pergeñar esta idea de recuperar valores y recuperar ideas republicanas, democráticas, que fueran absolutamente incuestionables. No estaba en ese momento esta derecha que hay ahora, xenófoba, durísima, de Trump y Bolsonaro. Era un mundo que empezaba a ver que habría un lugar entre el capitalismo y la socialdemocracia en donde nos podríamos empezar a sentir cómodos. Por eso desarrollamos una estrategia, antes de la campaña, que apelara a recuperar valores incuestionables. (Vinacur)

En esta primera etapa, que incluye muy pocos actores, la sintonía entre el reducido equipo metodológico y comunicacional y la autoridad que lidera el proceso –la presidenta Bachelet– fluye con facilidad.

Nos reunimos con Bachelet hacia la mitad del proceso, le dijimos lo que íbamos a hacer y fue “perfecto, listo”.
(Vinacur)

3.2. Segunda Etapa: De la Agenda Gubernamental a la Instalación en el Espacio Público

El 13 de octubre de 2015, la presidenta Bachelet anuncia el PCAC y detalla su cronograma, que se inicia con un proceso de “educación cívica constitucional”. Entre enero y marzo de 2016 se lleva a cabo una campaña de difusión del PCAC convocando a participar en los cabildos y encuentros. Un hito desde el punto de vista de la comunicación política es el discurso presidencial que presenta y describe el PCAC, según Manuel Antonio

Garretón, “el más importante después del discurso fundacional de la Independencia”. Desde el puntapié inicial, la presidenta Bachelet encuadra el discurso (disponible en su versión completa en el Apéndice 2) definiendo el problema que requiere respuesta desde la política pública:

La actual Constitución tuvo su origen en dictadura, no responde a las necesidades de nuestra época ni favorece a la democracia. Ella fue impuesta por unos pocos sobre la mayoría. Por eso nació sin legitimidad y no ha podido ser aceptada como propia por la ciudadanía.

Esta primera definición presidencial es central, ya que asume la dicotomía a partir de la cual se construye la política pública en cuestión: dictadura/democracia. La presidenta Bachelet cierra todo margen de duda respecto de opción alguna entre reforma o nueva Constitución:

... (el texto vigente) aún tiene mecanismos que obstaculizan el pleno ejercicio de la democracia y que no pueden ser eliminados con nuevos intentos parciales. Por eso, ha llegado el momento de cambiarla. Chile necesita una nueva y mejor Constitución, nacida en democracia y que exprese la voluntad popular.

La presidenta subraya que las características del proceso que tendrá lugar serán participación e institucionalidad y presenta el cronograma del, que decantará en un proyecto de ley para una nueva Constitución. Sin embargo, anticipa también que “la actual Constitución no contempla mecanismos para elaborar una nueva Carta Fundamental”. Esto hace necesario un proyecto de reforma de la Constitución vigente para que el Congreso, por dos tercios de sus miembros en ejercicio, establezca los procedimientos que hagan posible dictar una nueva Carta Fundamental. Una decisión política clave, es que Bachelet traslada el nudo gordiano al siguiente Congreso.

En esta reforma, propondremos al actual Congreso que habilite al próximo para que sea él quien decida, de entre cuatro alternativas, el mecanismo de discusión del proyecto enviado por el Gobierno y las formas de aprobación de la nueva Constitución... La decisión del mecanismo recaerá en el nuevo Parlamento elegido en el 2017, con el nuevo sistema electoral, con una

nueva ley de partidos y una ley de financiamiento electoral. Es decir, dotado de mayor legitimidad, representatividad y transparencia.

Las reacciones frente al anuncio de Bachelet oscilan entre la crítica desde quienes anhelaban mayor claridad respecto de un mecanismo participativo vinculante, e interpretaron el discurso como un triunfo de sectores conservadores –ya que sería el cuestionado Congreso Nacional la instancia que habilite al próximo Congreso para que decida entre los cuatro mecanismos planteados por el Gobierno–, y quienes valoran positivamente el hecho de dejar abierta la posibilidad de una Asamblea Constituyente. “Lo que dice es que el país necesita una nueva Constitución, podrá ser Asamblea Constituyente, podrá ser otra forma” (Garretón). En todo caso el discurso que anuncia el PCAC y deja abierta la decisión sobre el mecanismo constituyente, aun cuando otorga un papel central a la vía institucional, alarma a los sectores más refractarios a una nueva Constitución. El 14 de octubre de 2015, *El Mercurio* publica, a doble página, el artículo de Carlos Peña titulado “Cuadrar el Círculo”, que se analiza más detenidamente en el Capítulo 6, punto 2.1. (p. 234).

Y es tan importante el discurso de Michelle Bachelet que *El Mercurio* se hace inmediato eco. El mismo día del discurso, *El Mercurio* le encarga una columna a Carlos Peña, intelectual de los más renombrados, que hace un discurso feroz, y lo mete en página central. Así, a través de Peña, *El Mercurio* le dice a la gente lo que hay que pensar. (Garretón)

3.2.1. Complejidades de una Política Suprasectorial. En procesos de decisión que involucran redes particularmente complejas, tienden a formarse subredes que, en este trabajo, reconocemos como arenas decisionales y resultan más o menos homogéneas desde el punto de vista de los actores involucrados. Desde esta perspectiva, a partir del anuncio de la presidenta Bachelet, se activan dinámicas gubernamentales de cara a la implementación del PCAC, que implican la ampliación de la subred “arenas institucionales” al involucrarse otros actores político-institucionales. Desde el diseño de política pública, el caso en el que se enfoca este estudio tiene la particularidad de no tratarse de una política sectorial, lo que implica

desafíos específicos, también desde la perspectiva comunicacional. Por una parte, por el nivel de acuerdos que requieren transformaciones de esta envergadura, por la otra, por la cantidad de instituciones involucradas en el proceso, como se pone en evidencia desde las primeras fases del diseño metodológico. La jefa de Estudios del Ministerio Secretaría General de Gobierno alude a la falta de antecedentes en políticas públicas con estas complejidades:

En Chile, el sector público tiene experiencia de participación de larga data, pero en general es sectorial y, fundamentalmente, del Ministerio de Salud, no sobre temas políticos más amplios. (Figueroa)

Aunque el diseño del proceso se inició en el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, una vez transcurrida la primera fase se requirieron coordinaciones con el Ministerio del Interior, la Secretaría de Comunicaciones dependiente del Ministerio Secretaría General de Gobierno, el Ministerio de Educación, la Cancillería –por la inclusión de chilenos y chilenas residentes en el exterior– y el Ministerio de Desarrollo Social, ya que se incorpora, con tratamiento específico, la participación de los pueblos indígenas. Las partidas presupuestarias aprobadas por el Congreso en 2015, para ejecutar en 2016, implican a tres ministerios. El Jefe de Comunicación Estratégica de la Secretaría de Comunicaciones, Bruno Bettati, especifica los montos involucrados:

La Segpres tenía la tarea metodológica y de planificación – mil millones de pesos⁵⁹–; la Secretaría de Comunicaciones estaba a cargo de la campaña comunicacional –mil millones de pesos–, y el Ministerio del Interior estaba a cargo de la producción de los Cabildos Provinciales y Cabildos Regionales –otros mil millones de pesos–. (Betatti)

La estimación del presupuesto, por su parte, presenta particulares dificultades, en tanto no es posible precisar ciertos costos. El equipo de la Segpres trabaja conjuntamente con la Dirección de Presupuestos (Dipres),

⁵⁹ A un tipo de cambio promedio en 2016 de aprox. \$690 (pesos chilenos) por 1 USD (dólar), los \$ 1000 millones equivalen a aprox. USD 1,5 millones para cada uno de los tres ministerios mencionados.

dependiente del Ministerio de Hacienda, en el presupuesto que luego debe aprobar el Congreso. Parte importante de los recursos requeridos para la implementación de ELA y Cabildos se vincula a la cantidad de participantes, algo que resulta imposible precisar o siquiera estimar con anticipación, como señala la jefa de Estudios de la Segpres:

Potencialmente podían participar todos los chilenos, incluidos los que estaban fuera de Chile, era un presupuesto gigante. Tuvimos que hacer una proyección presupuestaria que trabajamos con la Dipres, esa fue la que salió al Congreso y, finalmente, se aprobó. Pero eran recursos limitados para lo que debía ser una campaña para todos los chilenos. (Figueroa)

A la complejidad del entramado institucional se le suman tensiones políticas, ya que entre los ministerios mencionados y en el interior de cada uno de ellos, no hay posiciones homogéneas de apoyo frente al PCAC, como se describe más adelante.

3.2.2. El Papel del Congreso. El financiamiento del PCAC está previsto en la ley de presupuesto para el año 2016 bajo el ítem “Estudios para una Nueva Constitución”. Se distribuye entre tres ministerios: el Ministerio Segegob; el Ministerio Segpres y el Ministerio del Interior. La Tabla 10 refleja los montos previstos para cada una de las partidas presupuestarias afectadas.

Tabla 10*Presupuesto público 2016 para el PCAC*

Ministerio	Partida presupuestaria	Monto
Ministerio Secretaría General de Gobierno	Partida 20, Capítulo 01, Programa 01: subtítulo 24, Ítem 320 “Estudios para una Nueva Constitución” (glosa 08, 09).	\$1 100 000 000
Ministerio Secretaría General de la Presidencia	Partida 22, Capítulo 01, Programa 01: subtítulo 24, Ítem 001 “Estudios para una Nueva Constitución” (glosa 05)	\$1 246 996 000
Subsecretaría del Interior (Ministerio del Interior)	Partida 05, Capítulo 10, Programa 01: Subtítulo 24, Ítem 51 “Estudios para una Nueva Constitución” (glosa 12)	\$489 500 000
	Total	\$2 836 496 000

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Dirección de Presupuesto (2016).

La ley de presupuesto se presenta cada año ante la Comisión Mixta de Presupuesto, compuesta por legisladores y legisladoras de ambas Cámaras. En el caso del PCAC, tras el primer trámite –despacho de la iniciativa a la Cámara de Diputados–, el proyecto fue enviado a Comisión Mixta en el Senado que, a su vez, se divide en cinco subcomisiones para discutir cada partida. La segunda subcomisión⁶⁰ queda a cargo de tratar las Partidas 20 y 22, correspondientes a funciones y presupuesto correspondiente a los ministerios Secretaría General de Gobierno y Secretaría General de la Presidencia, el 21 de octubre de 2015. En esa oportunidad, el Ministro Secretario General de la Presidencia, Nicolás Eyzaguirre, explica, en términos generales qué tareas competen a cada cartera en las distintas fases del PCAC según consta en el informe de la Segunda Subcomisión Especial

⁶⁰ La segunda subcomisión está integrada por los senadores Ricardo Lagos Weber (Partido por la Democracia) y Baldo Prokurica (Revolución Nacional) y los diputados Pablo Lorenzini (Partido Demócrata Cristiano), Javier Macaya (Unión Demócrata Independiente) y Daniel Núñez (Partido Comunista), su presidente es el diputado Pablo Lorenzini.

Mixta de Presupuestos. El ministro consigna que el primer período corresponderá al de educación cívica, en que

... se entregarán a la ciudadanía definiciones convencionalmente aceptadas, tales como la definición de una Constitución Política, capítulos que debe contener, ordenamiento institucional de una República, concepto y definición de democracia, etc. Con este objetivo, el Ministerio Secretaría General de la Presidencia necesita elaborar y entregar los materiales necesarios, que serán visados por el Consejo Ciudadano.

El ministro también plantea detalles relativos a la implementación de la estrategia comunicacional, al señalar que “el período de difusión” estará a cargo de la Secom del Ministerio Segegob, que deberá realizar una licitación “para que una agencia de publicidad realice un plan de medios... La casi totalidad de los recursos asignados a la Secom será destinada al plan de medios, vale decir a la publicidad del proceso”.

A su vez, los cabildos implican instancias participativas en modalidad virtual o presencial, que demandan recursos tecnológicos y organización territorial. Esto requiere que:

El Ministerio del Interior pueda proveer la infraestructura necesaria para los lugares de reunión y deliberación de la ciudadanía, el proyecto de Presupuesto de la Nación considera los recursos presupuestarios correspondientes en la Partida de esa Cartera de Estado⁶¹.

En cada instancia del proceso está involucrado el Consejo Ciudadano de Observadores, a cargo de la supervisión de contenidos, de la transparencia de procesos de contrataciones y concursos. El CCO funcionaría *ad honórem*, excepto una secretaría ejecutiva que, con un personal mínimo, realizaría tareas de apoyo administrativo. El CCO –instancia que la Presidenta de la República constituiría en los días siguientes– sería un organismo colegiado, de carácter transversal, desde el punto de vista

⁶¹ Congreso Nacional (2019). Informe de Comisión, partida 20 Ministerio Secretaría General de Gobierno (Segunda Subcomisión Especial Mixta de Presupuestos). https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=10740&prmBoletin=10300-05

político, regional y étnico, y estaría facultado para solicitar correcciones en los materiales destinados a la formación ciudadana, si eventualmente hubiere aspectos que le parecieran que tienen un sesgo o carga ideológica (Cámara de Diputados y Diputadas, 2015).

Como se detalla en la Tabla 5, el presupuesto para el PCAC de \$ 2 836 496 000 es aprobado en su totalidad, sin embargo, se registran diversos intentos desde la oposición por obstaculizar la aprobación a través de la formulación de indicaciones o de votos de rechazo que, en general, se pierden por encontrarse en minoría. Especialmente resistida fue la asignación presupuestaria a la Segegob, a cargo de la difusión del PCAC⁶². La oposición intenta recortar el presupuesto destinado al PCAC previsto para la Segegob (Partida 20) y Segpres (Partida 22) a través de indicaciones que proponen reducirlo a \$1. En ambos casos, la iniciativa es de legisladores/as de distintos partidos de la oposición⁶³. Finalmente, en Comisión Mixta –en donde se trata el proyecto de ley a fin de resolver las discrepancias entre ambas Cámaras– la partida total para la Segegob (Partida 20) es aprobada por 10 votos a favor y 9 en contra, y la partida total para la Segpres (Partida 22) fue aprobada por 16 votos (unanimidad). Tras el trámite en Comisión Mixta, el proyecto se despacha a la Cámara de Diputados para su aprobación final, instancia que tiene lugar el 19 de noviembre de 2016 en sesión ordinaria⁶⁴ (BCN, 2018).

El debate legislativo. Más allá del resultado final, en el transcurso del debate legislativo es posible identificar ejes argumentativos, tanto en las objeciones por parte de la oposición, como en la defensa del oficialismo

⁶² La indicación sobre qué financiarían las glosas señala: “Con cargo a estos recursos se podrá financiar todo tipo de gastos, excepto los de personal, que demande la ejecución de este programa. Los recursos serán destinados exclusivamente a la elaboración del plan de medios, implementación de la estrategia comunicacional y difusión a nivel nacional del proceso de Nueva Constitución, además de los estudios necesarios del proceso y gastos en impresos, TV, radio, etc. Trimestralmente se informará en forma detallada a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos acerca de los gastos incurridos con cargo a este ítem.” Aprobada por 10 votos a favor y 7 en contra. (Capítulo 01; Programa 01, Secretaría General de Gobierno, glosas 08 y 09 nuevas, asociadas a subtítulo 24, ítem 03, asignación 320) (BCN, 2018).

⁶³ Senadora Ena Von Baer, Unión Demócrata Independiente, diputado Felipe de Mussy, Unión Demócrata Independiente y diputado Alejandro Santana, Renovación Nacional.

⁶⁴ El presupuesto se debate en las sesiones 95, 96 y 97. Se aprueba en esta última, que se extiende desde las 10:30 del miércoles 18 hasta las 2:00 del jueves 19 de noviembre de 2015 (BCN, 2018).

frente a la posibilidad de financiar el PCAC. En primer lugar, se trataría de un proyecto vinculado a un sector político, y no de una política de Estado. Así, el senador Coloma⁶⁵ (Unión Demócrata Independiente) hace reserva de constitucionalidad, y objeta el tipo de contenido que se va a difundir:

... en virtud de qué normas legales y constitucionales, los Ministerios involucrados incorporan partidas en el proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público, a fin de ejecutar acciones que corresponden solamente a una aspiración de un sector del país (...) La Secretaría General de Gobierno tiene atribuciones precisas en lo que se refiere a labores de difusión de leyes en vigencia o políticas de gobierno, no así en esta materia (sesión de la segunda subcomisión mixta del 26 de octubre de 2015, Cámara de Diputados y Diputadas, 2015).

A su vez, se objeta la supuesta parcialidad e intenciones proselitistas que entrañaría el PCAC. En la sesión que se extiende desde las diez de la mañana del 18 de noviembre de 2015 hasta las dos de la madrugada del día siguiente, una intervención a cargo del diputado de la Unión Demócrata Independiente, Patricio Melero, concentra los ejes en disputa desde la oposición. En primer lugar, reivindica el punto fundamental de la derecha, al señalar, una vez más, lo innecesario de una nueva Constitución; a continuación, asumiendo que el PCAC se llevará a cabo, subraya la necesidad de garantizar pluralismo y propone posibles instancias extragubernamentales de control y fiscalización que incluyan a “todos los partidos y movimientos políticos con representación parlamentaria”⁶⁶.

⁶⁵ A la sesión del 26 de octubre de 2015 asisten dos senadores que no integran la segunda subcomisión: Carlos Montes Cisterna (Partido Socialista) por parte del oficialismo, y el senador Juan Antonio Coloma Correa (Unión Demócrata Independiente) por la oposición.

⁶⁶ “... Sin perjuicio de que consideramos que no es necesaria una reforma total a la Constitución (...) nuestra Carta Fundamental requiere ciertos ajustes (...) Por tanto, le pido al señor ministro la disposición del Gobierno respecto de lo siguiente: primero, que se asegure que en la contratación del personal se observarán criterios de pluralismo y diversidad. Segundo, que lo relacionado con el diseño y la elaboración del material didáctico y educativo sea aprobado no solo por el Gobierno, sino también por algún ente que tenga la debida independencia y garantía para todos (...) Tercero, que se recojan, de la manera más pluralista posible, las opiniones de todos los partidos y movimientos políticos, con representación parlamentaria y sin ella, porque nos parece que el texto que se proponga requiere que se cumplan esas condiciones...” (Sesión 97, 18/11/2015-19/11/2015) (BCN, 2018).

Melero supedita la votación a un compromiso sobre estos puntos por parte del Ministro Secretario General de la Presidencia:

Para mi bancada es muy importante que antes de votar tengamos el pronunciamiento del Ministro Secretario General de la Presidencia respecto del tenor del texto y la disposición del Gobierno para acoger alguno de los planteamientos de pluralidad, de diversidad y de control, para que este proceso dé garantías a todos los sectores. He dicho. (Sesión 97, 18/11/2015-19/11/2015) (BCN, 2018)

Diputados oficialistas responden aludiendo al origen de la Constitución y se remiten a la persistencia de actores políticos desde tiempos de la dictadura hasta la actualidad, como se refleja en la intervención del diputado Núñez (Partido Comunista):

Cuando la dictadura promovió y generó la Constitución Política de 1980 (...) ¿saben ustedes quiénes eran tres de los más destacados miembros del Comando Juvenil del Sí? Juan Antonio Coloma, Patricio Melero y Andrés Chadwick. Me refiero a esa Constitución que no contemplaba partidos políticos, registros electorales ni publicidad (...) Entonces, pido a la derecha que sea valiente y reconozca los motivos de fondo para rechazar los recursos para la nueva Constitución (...) Por un motivo muy simple: primero, son quienes desde 1980 impulsaron su creación. (Sesión 97 del Congreso Nacional, 18/11/2015-19/11/2015) (BCN, 2018)

Más allá de múltiples intervenciones de legisladores y legisladoras subrayando las posiciones de los respectivos sectores, el Ministro Secretario General de la Presidencia, Nicolás Eyzaguirre, cierra puntos a partir de decisiones del Poder Ejecutivo respecto de las garantías de pluralidad y de la participación de partidos políticos, que excluye.

El gobierno tiene toda la intención de velar por la debida pluralidad y diversidad de los contenidos que discuta la ciudadanía en materias constitucionales, y (...) en la contratación de las personas que las partidas en Segegob, Segpres e Interior consideran para efectos de llevar adelante el proceso constituyente (...) En cuanto a la participación de

los partidos, esta comienza de manera muy crítica y central cuando las bases ciudadanas se hayan transformado en un proyecto constitucional. Según la visión del Gobierno, no corresponde la participación directa de los partidos en una etapa que es de mera organización de la ciudadanía para un ejercicio de participación ciudadana. (Cámara de Diputados, sesión ordinaria del 18/11/2015- 19/11/2015) (BCN, 2018)

En todo caso, a través del Consejo Ciudadano de Observadores se pretende, en alguna medida, dar respuesta a la demanda de garantía de independencia y pluralismo planteada por la oposición.

3.2.3. El Consejo Ciudadano de Observadores. La introducción del CCO en diciembre de 2015 suma a otro actor cuya composición desde el punto de vista político es, justamente, el factor que obstaculiza y/o viabiliza el proceso, ya que incluye a figuras próximas al oficialismo y a la oposición, es decir, hay quienes son favorables a una nueva Constitución –e incluso a una asamblea constituyente– y quienes son contrarios a tal proyecto. ¿Qué explica, entonces, que quienes se oponen a una nueva Constitución conformen una instancia veedora del Proceso Constituyente? Su presidente, Patricio Zapata, señala factores históricos y otros estratégico-políticos en un momento de especial debilidad de la presidenta:

En un sentido político existía en Chile una tradición a esas alturas: para ciertos temas de Estado, se asesoras con comisiones plurales. Lo había hecho Aylwin con la comisión Rettig⁶⁷, también Lagos, Bachelet, Frei con otros temas. La idea de comisiones que incluyeran gente de oposición era habitual. (Zapata)

⁶⁷ En abril de 1990 el presidente Patricio Aylwin, por medio del Decreto Supremo número 355, creó la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación que tuvo como misión "establecer un cuadro lo más completo posible sobre los graves hechos de violación a los derechos humanos". La Comisión se abocó a la investigación de la violación a los derechos humanos con consecuencia de muerte, ocurridas entre el 11 de septiembre de 1973 y el 11 de marzo de 1990. Estuvo presidida por el jurista Raúl Rettig e integrada por ocho miembros, de los cuales cuatro estaban vinculados a la derecha política (Biblioteca Nacional Digital [BND], s/f).

El objetivo de sumar a la derecha se vincula también con el constante ataque que había sufrido el gobierno en el intento de instalar otras reformas:

Se trataba de tratar de generar confianza suficiente en la derecha para que no usaran el mismo método de guerrilla permanente. Sectores más de izquierda podrán decir “se trataba de dar garantías a sectores conservadores, al empresariado”. Sin embargo, yo sentía que era un intento genuino de la presidenta por darle un espacio de cooperación a la derecha. (Zapata)

A este objetivo respondería también el importante rol desempeñado por el entonces ministro del Interior en la designación de los miembros del CCO. El entonces ministro del Interior reconoce sus redes hacia sectores de derecha como un elemento positivo para facilitar el proceso:

Y ahí se echa a andar esta instancia, el Consejo Ciudadano de Observadores. Me tocó trabajar en eso, buscar nombres, conversar con ciertas personas más de centro y de la derecha. (Burgos)

La decisión presidencial de otorgar espacios tan relevantes a sectores asumidos como “moderados” tanto a través del ministro del Interior, como del presidente del CCO resulta significativa como indicio del camino elegido, pese a que la nueva Constitución gozaba de amplio apoyo ciudadano, según lo reflejan diversas encuestas (analizadas en el Capítulo 4 de este trabajo). Zapata explica qué implica, en su perspectiva, la categoría “moderados”:

Percibí un pingpono muy directo entre Jorge (Burgos) y la presidenta. (Como presidente del CCO) Doy garantía a los sectores más moderados y conservadores porque soy un moderado. Pertenezco a un sector que está claramente en el campo de las reformas, llámalo progresismo, pero desde una moderación muy fuerte. ¿Qué significa políticamente? Que, si haces las cosas bien, el campo de los cambios puede ser establemente mayoritario (...) Siento que esta manera de entender el cambio, que es menos Chantal Mouffe y más Hannah Arendt, es positiva para el logro de reformas

estables. La construcción de mayorías en Chile requiere tomar en cuenta a sectores que están por los cambios, pero que no están por la guerra política. (Zapata)

Según uno de sus integrantes, Salvador Millaleo, el CCO no apunta a dirigir ni orientar el proceso, sino más que nada a supervigilar que en la etapa participativa “no hubiera manipulación y fuera inclusiva”. Dado que el CCO incluía representantes vinculados al oficialismo y a la oposición, también operaba como una instancia de resolución de conflictos entre estos sectores.

Lo fundamental fue que, en todas las decisiones, tratamos de que todo fuera por consenso, y cuando no había consenso, nunca hubo una división ostensible Gobierno/oposición. La idea que subyace a la conformación del CCO es la de acercar posiciones a través de un foro híbrido, una instancia que usan muchos asesores de conflicto. (Millaleo)

La figura y las funciones del CCO son polémicas y generan diversas objeciones. Entre ellas, una apunta a la ausencia de representantes de los movimientos ciudadanos que venían trabajando en este tema, según señala uno de los coordinadores de “Marca Tu Voto AC”:

El Gobierno daba por sentada nuestra participación porque estaba Ruth Olate (del Sindicato de Trabajadoras de Casas Particulares); pudiendo haber puesto a cualquier persona (el ministro del Interior) Burgos se opuso terminantemente a que fuera cualquiera de nosotros, que éramos los representantes de Marca AC. (Cuadros)

En la perspectiva de los equipos a cargo del diseño e implementación de la campaña de difusión del proceso constituyente, el CCO podía ser, a menudo, una instancia obstaculizadora, desde el momento que vetó el concepto basal “Nueva Constitución”, a la vez que ponía especial atención en el carácter propagandístico –en sentido de publicidad gubernamental– de las piezas en cuestión, aspecto no tan claramente discernible. Al respecto, Garretón señala:

Creo que fue un error incorporar a los sectores de derecha en el Consejo de Observadores, que impidieron hablar de nueva Constitución. (Garretón)

Este tipo de concesiones parecen, finalmente, costos que se pagan sin contrapartida, ya que la estrategia de integrar representantes de sectores de derecha para generar confianza y facilitar el PCAC, finalmente, no habría resultado. El cálculo, desde la oposición, parece muy distinto al del oficialismo:

La derecha, confiada en que le tocaba ganar a ellos en la próxima (elección presidencial), no estaba dispuesta a darle un balón de oxígeno a la presidenta. Empezaron a caer capturados en su propio discurso tremendista sobre Venezuela, entonces les costaba sumarse a plantearle a su electorado sumarse a un esfuerzo, por moderado o razonable que fuera. El resultado político del esfuerzo de integrarlos fue pobre, porque el 95% de la derecha siguió teniendo la actitud de francotiradores frente al proceso. (Zapata)

Paralelamente, la conformación del CCO tiene costos también en las propias filas, ya que genera suspicacias entre activistas por la nueva Constitución:

Como había gente maximalista –Asamblea Constituyente o nada–, quisieron borrar al CCO acusándolo de que era de derecha, hasta algunos en el Gobierno se lo compraron. Hasta los personeros de derecha que estuvieron ahí colaboraron, cedieron puntos importantes, para que el proceso avance. Finalmente, seguimos adelante. (Millaleo)

Millaleo, miembro del CCO, también valora su rol como instancia de validación y viabilización del PCAC en un contexto político en que las tensiones políticas ponían en riesgo su avance.

La presidenta se la jugó porque haya participación ciudadana, cosa que los ministros de ella no sabían o no querían hacer. Los partidos políticos no se iban a poner de acuerdo. Entonces, el llamado a participar era darle fuerza política, y el Consejo tenía que darle verosimilitud, credibilidad a esa participación. Y yo creo que lo

hicimos. (Millaleo)

El presidente del CCO coincide y comparte cierto orgullo respecto del rol de la instancia. Aunque considera exiguo el resultado en cuanto a integrar a sectores de oposición, rescata la legitimación frente a las “propias” filas, en donde los contrastes frente al PCAC no son menores.

Un segundo objetivo, que explica por qué había gente como Benito Baranda, Jean Beausejour, el mismo Salvador (Millaleo), Juanita Parra, era generar confianza hacia sectores de izquierda que venían luchando por la Asamblea Constituyente y tenían desconfianza frente al *establishment* concertacionista. Se trataba de decir “esto no es un tongo, no se van a manipular las opiniones”. Creo que eso se logró. (Zapata)

La omisión de las organizaciones de la sociedad civil. Nuevamente, en esta fase los movimientos que impulsan una nueva Constitución y/o Asamblea Constituyente no están contemplados. Uno de los coordinadores de “Marca Tu Voto AC”, señala dos razones que justificaban la inclusión del movimiento en instancias de diseño e implementación del proceso: la fuerza política que otorga el considerable respaldo ciudadano obtenido por la iniciativa, y la *expertise* acumulada en la militancia:

Teníamos quinientas mil marcas de votos. No conozco una demanda social en Chile que nazca con quinientos mil votos; es inédito. Eso da fuerza para incluirla en la agenda (...) Nosotros íbamos más adelante, teníamos más información, estábamos dedicados a esto las veinticuatro horas del día y teníamos la voluntad política de materializarlo. El Estado de Chile iba más atrás que nosotros. (Cuadros)

El integrante del CCO, Salvado Millaleo, señala dos factores vinculados con la escasa o nula inclusión de organizaciones sociales en las etapas mencionadas, a saber: desconfianza y maximalismo.

Desconfianza, porque estábamos en medio de la crisis política más importante del último tiempo; maximalismo, porque muchas de las organizaciones sociales que estaban

por la Asamblea Constituyente creían que esta era una forma de escamotear eso y, en parte, algo de razón tenían. (Millaleo)

Ante la complejidad que presenta el escenario entre el conjunto de actores gubernamentales y terciarios, la pregunta que se plantea es cuál es el margen para integrar a los actores informales en el diseño metodológico y en la campaña. Victoria Massarelli, asesora comunicacional del equipo Segpres, lo explica por el tipo de trabajo implicado en las primeras fases del diseño metodológico y comunicacional:

El trabajo en principio era teórico-técnico, esto es, producir un documento para lo que serían después los cabildos. Si en toda esa fase hubieran empezado a trabajar las alianzas para la participación, no salían los cabildos, porque todo se hubiera muerto en el desangramiento de las alianzas”. (Massarelli)

Entre los distintos actores políticos y sociales hay fuertes contrastes respecto de lo que algunos objetan como “secretismo” por parte del Gobierno:

Finalmente, es tan secreto que no se consulta con nadie, no tiene legitimidad ni apoyo de nadie. No existen procesos constituyentes llevados a cabo con éxito porque a una persona se le ha ocurrido la brillante idea de hacerlo. Un proceso constituyente es, por definición, una negociación política, consta de muchas voluntades que el mecanismo y el escenario de la política deben permitir congregarse. ¿De qué otra manera podría ser? (Cuadros)

Tampoco los partidos políticos estuvieron presentes en esta fase ni en las siguientes, excepto en la convocatoria y en la realización de cabildos. Hay quienes consideran que esta exclusión responde al clima de época, marcada por la desconfianza hacia los partidos. El entonces Ministro del Interior subraya su desacuerdo con tal perspectiva al hacer una precisión que define, a su vez, quiénes son “actores” desde una mirada que tampoco incluye actores sociales extrapartidarios:

Yo en lo personal creo que una nueva Constitución requiere acuerdo político previo entre los actores, siempre he creído

eso. Me refiero a los partidos y a los parlamentarios.
(Burgos)

3.2.4. La Comunicación en el Marco de la Disputa Política. El proceso constituyente debe avanzar en el marco de las crisis de confianza gestada ya en tiempos previos a la administración gubernamental de Bachelet II, a las que se suma una serie de escándalos por las objetables relaciones entre la clase política y el empresariado, conocidos como casos “Penta”, “SQM” y “Caval”, descritos ya en el punto 4 del Capítulo 1 (p. 28). El caso Caval, que se desata en plena campaña de instalación del PCAC en febrero de 2015, golpea fuertemente a la presidenta Bachelet en lo personal y esto se traslada, de manera visible, al campo político. ¿En qué medida impacta, a su vez, en la estrategia comunicacional y su despliegue?

Afecta en un cien por cien. El escenario político es el escenario de la campaña, no hay manera de que no la afecte. En todo sentido. El caso Caval fue un golpe duro, un misil bajo la línea de flotación que después fue la constante. Allí hay una bisagra en la percepción de Bachelet como un todo, digamos. (Vinacur)

Manuel Antonio Garretón conecta directamente el caso con el proyecto en torno a la nueva Constitución:

Resulta que el 30 de enero se aprueba el sistema binominal. Entonces nos vamos todos de vacaciones convencidos de que el 1° de marzo se planteaba el tema constitucional como cuestión central. ¿Qué pasa en el medio? Caval. Y ahí ella pierde la libido política, las ganas de vivir, la capacidad de liderazgo político. (Garretón)

La crisis que desata el caso Caval debilita los recursos políticos del actor principal: la presidenta Bachelet. Los opositores a las reformas gubernamentales dentro de la propia coalición gubernamental aprovechan el cuadro de crisis política para justificar bloqueos a los procesos de cambio. Así lo percibe, desde las más altas instancias del poder gubernamental, el Ministro Secretario General de Gobierno, Marcelo Díaz:

No querían tocar nada. Dejar el proceso pendiente, dejar las cosas como estaban porque, decían, esto podía terminar alterando más aún los ánimos. (Díaz)

El clima antireformas se expande junto con el debilitamiento de la figura presidencial y del proyecto político en general.

Todos los que tenían algo que perder preferían no arriesgar nada. Y eso es completamente transversal, incluso quienes estaban a favor dudan, porque no vaya a ser peor el remedio que la enfermedad y arriesgar salir más atrás aún de lo que se está. (Cuadros)

Las diferencias frente a la posibilidad de una nueva Constitución no se limitan a una brecha entre quienes apoyan y quienes se oponen a tal proceso. Aun dentro de los sectores que estarían por avanzar hacia un nuevo texto constitucional, hay contrastes en cuanto a si se trata de una reforma o de la elaboración de una nueva ley fundamental, y, sobre todo, existen profundas diferencias en cuanto al mecanismo adecuado para hacerlo. Estas tensiones y contrastes de fondo atraviesan decisiones en el plano comunicacional. Desde los actores sociales, se distinguen dos sectores dentro del gobierno.

Se trata de dos almas. Una representada por (el Ministro Secretario General de Gobierno) Marcelo Díaz empujando la Asamblea Constituyente. Marcelo había presentado un proyecto por Asamblea Constituyente cuando era diputado, y, por el otro lado, por (el Ministro del Interior) Burgos que siempre ha sido un hinchador de las resoluciones de la elite a nivel de Congreso. (Lobos)

El Ministro del Interior corrobora su opción por la vía parlamentaria. A su vez, considera un error haber excluido a los partidos políticos como canal ineludible para incidir en el debate parlamentario porque, finalmente, no se logra modificar un punto clave que es la modificación de los quórum requeridos.

Yo era proclive de hacer la nueva Constitución en el propio Congreso o una alternativa a eso, como una instancia mixta

(...) Siempre estuve por ir por la vía del Congreso por una cuestión práctica: nosotros no tenemos los dos tercios para modificar el mecanismo. De hecho, el mecanismo quedó botado, y dijeron “bueno, igual mandemos la Constitución”. Creo que el Gobierno debió haber profundizado las reformas del 2005 para construir condiciones para negociar, por ejemplo, que no sean necesarios dos tercios para modificarla, sino menos. Pero no se negoció. Y no teníamos los quórums requeridos. (Burgos)

El equipo del Ministerio Segpres tuvo que lidiar constantemente con las resistencias al interior de la coalición de gobierno:

Los principales actores políticos y sociales no estaban a favor de una nueva Constitución y no me estoy refiriendo solamente a un grupo conservador de la derecha. (Figueroa)

Las autoridades de la época asumen abiertamente estos contrastes, como lo explicita el entonces Ministro del Interior:

Algunos estábamos por hacer un cruce con algunas cuestiones de la (reforma) del 2005, diría que de los ministros más influyentes estábamos (el Ministro de Hacienda) Rodrigo Valdés y yo como los más representativos de esa posición. (El Ministro Secretario General de la Presidencia) Nicolás Eyzaguirre estaba en una posición media. Y en una más militantemente asambleísta y nueva Constitución completa, (el Ministro Secretario General de Gobierno) Marcelo Díaz. (Burgos)

También el Ministro Secretario General de Gobierno subraya la existencia de diferencias de fondo dentro de la coalición gubernamental en torno al proceso constituyente:

Había muchas dudas en la coalición sobre quién llevaba adelante el proceso. No había acuerdo en el Comité político sobre la conveniencia de llevar adelante el proceso constituyente, las críticas eran muy fuertes. Los partidos representados en el Comité político no estaban de acuerdo con impulsar el proceso constituyente. (Díaz)

El poder del Ministro del Interior es percibido como decisivo por varios actores consultados y reconocido, a menudo, como obstaculizador del proceso constituyente

Yo creo que Burgos es la pieza clave que frena al menos dos cosas; y lo absurdo es que la presidenta es quien lo pone, y él frena el juego. Además, tiene representantes en el Consejo de Observadores: Zapata es hombre de Burgos. (Cuadros)

Burgos fue capaz de trancar la pelota. (Lobos)

Burgos es del partido del orden, por decirlo así. Junto con (el dirigente socialista) Camilo Escalona, son actores políticos relevantes que marcaron posiciones escépticas, por decir lo menos, respecto del proceso. (Millaleo)

Entre los apoyos más relevantes a la iniciativa de la presidenta Bachelet en el ámbito gubernamental, se cuentan sus equipos de confianza para esta materia: la Secretaría General de la Presidencia, el Ministro Secretario General de Gobierno y una parte del Consejo de Observadores. Fuera del Gobierno, el respaldo principal se da en los movimientos involucrados en impulsar una nueva Constitución y en una ciudadanía que se manifiesta mayoritariamente a favor de este cambio. Sin embargo, también hay percepciones contrastantes en estos sectores, por una parte, en lo que respecta al mecanismo para generar una Nueva Constitución:

El debate sobre el mecanismo congelaba la discusión y no se avanzaba. (Figueroa)

Por otra parte, a pesar de que Michelle Bachelet sostiene la propuesta de la Nueva Constitución desde su programa, hay quienes plantean dudas respecto de su convicción de concretarla en los plazos que impone su período gubernamental. Desde sus equipos de gobierno no hay matices sobre la posición presidencial:

La convicción de la presidenta era que el cambio constitucional era necesario y que se estaba pensando en una forma correcta de hacerlo. Lo que está entremedio es la política. (Jordán)

Ella fue siempre muy clara; o sea: “Yo esto lo quiero hacer. Esto es parte fundamental del Gobierno, esto es uno de mis pilares”. (Vinacur)

No obstante, desde organizaciones de la sociedad civil activas en el tema constitucional, existen miradas divergentes respecto de las voluntades políticas en juego:

Lo toma de manera oblicua, y ese es el gran error de la entonces candidata y después presidenta. Creo que no lo toma con una convicción absoluta de la pertinencia del momento político y del rol que podía jugar en este escenario. (Cuadros)

3.2.5. Contenidos: La Batalla por los Sentidos en los Instrumentos de Campaña. La disputa por el campo simbólico va de la mano del análisis de actores desde sus roles de oposición/alianza. En esta fase, la batalla por los significantes y sus sentidos se pone en juego de maneras visibles, ya que corresponde al momento de toma de decisiones sobre contenidos de piezas claves de las campañas de difusión del PCAC. Cabe recordar que, en el discurso de anuncio del PCAC del 13/10/2015, Michelle Bachelet se refiere a “Una nueva Constitución nacida en democracia”. Sin embargo, este *slogan* sufre mutaciones en su paso por los circuitos previstos desde el propio Gobierno, a la vez que surgen y coexisten otros:

- ✓ Nueva Constitución nacida en Democracia.
- ✓ Por una Constitución en Democracia.
- ✓ Para la Constitución, una conversación.
- ✓ Una Constitución para Chile.

La primera opción del equipo de asesores comunicacionales “Nueva Constitución para Chile” no solo tiene que ver con la opción por un texto enteramente nuevo, sino por evitar el término “reforma”, sello del Gobierno de Bachelet en sus principales iniciativas políticas:

Una de las primeras indicaciones de Martín (Vinacur) fue no hablar de reformas, porque la palabra estaba desacreditada. La gente no quería saber nada de algo que se llame “reforma”. (Figueroa)

Efectivamente, tras un primer año de gobierno en el que se impulsan las reformas tributaria y educativa, seguidas por la laboral y la del sistema electoral, el término “reforma” está desacreditado tal como se detalla en los estudios de opinión pública analizados en el Capítulo 4. Desde lo comunicacional, subyacen nociones de marca:

Se trataba de no inscribirse dentro de estos fracasos comunicacionales de reformas; alejarnos de la “marca Reforma”, por otra parte, no podemos hablar de ilegitimidad de una Constitución porque está ahí y es la ley fundamental, pero todos sabemos cómo fue hecha. Por lo tanto, ese primer apellido que tuvo es “nacida en democracia”. Nos alineamos con valores republicanos, democráticos, ciudadanos. (Vinacur)

Sin embargo, la referencia a “Nueva Constitución”, también resultó objetada cuando el equipo de publicistas presenta la campaña por primera vez ante el Consejo de Observadores:

La derecha dijo: “No. Si dice Nueva Constitución, no queremos”. (Vinacur)

La definición del término que designaría el proceso en ciernes condensa parte significativa de la contienda histórica en torno a la Constitución. A su vez, conlleva decisiones relativas al público objetivo de la campaña de instalación y convocatoria del PCAC.

Si la presidenta quería que ciudadanos opositores participen en estos conversatorios, que sea un ejercicio abierto, no era buena idea prefigurar la respuesta. (Zapata)

Frente a este escenario, y pese a haber avanzado en el diseño de piezas de campaña, el equipo a cargo del diseño metodológico y de la comunicación estratégica opta por renunciar al adjetivo “nueva” priorizando el avance del proceso:

Ya teníamos las gráficas con “Nueva Constitución nacida en Democracia”, tuvimos que sacar “Nueva” y dejar “por una Constitución en Democracia” y eso significó hacer todo de nuevo. Teníamos muy claro a dónde queríamos llegar y eso nos dio flexibilidad. (Figueroa)

Figura 24

Imagen de la campaña de difusión del PCAC

PARA LA CONSTITUCIÓN,

UNA CONVERSACIÓN.

Fuente: unaconstitucionparachile.cl

Finalmente, conceptos centrales de la campaña fueron “Una Constitución nacida en democracia” y “Para la Constitución, una conversación”, acuñados por este primer equipo conformado desde la Segpres. Este hecho es altamente significativo porque devela un rol del Consejo de Observadores que supera al de mediador –actor que persigue exclusivamente objetivos de proceso y está interesado en favorecer acuerdos– y asume el de *gatekeeper*, capaz de ejercitar poder de veto y de bloquear el proceso de toma de decisiones en virtud de los recursos que controla. en este caso, netamente políticos (Dente y Subirats, 2014). El presidente del CCO reconoce, nuevamente, el fracaso relativo de la estrategia de sumar a parte de la derecha al PCAC al costo de moderar las consignas al punto de desplazar de la agenda pública la noción de “Nueva Constitución”:

(Como CCO) Nos pusieron para velar por la integridad de un proceso de conversación abierto a todos los chilenos. Si poníamos “Nueva Constitución”, podrían no participar chilenos que no la quieren. En cambio, “Una Constitución discutida en democracia” daba amplitud. Pero esos esfuerzos políticamente no resultaron porque para la derecha ninguna

garantía es suficiente. Es triste comprobarlo; nada es suficiente. (Zapata)

Ante la presunta necesidad de moderar los impulsos transformadores e integrar a sectores conservadores en procesos de decisión política, se abre la interrogante sobre la percepción del poder del opositor; en la perspectiva del coordinador de “Marca Tu Voto AC”, Manuel Lobos, un factor de algún modo sobreentendido desde sectores de la derecha política:

Yo tengo mis sospechas de que las elites chilenas tienen clarito que estamos lo suficientemente domesticados como para no pasarnos de la raya, así que nos baipasean. (Lobos)

Desde una mirada original, lejos de considerarlo un triunfo de los sectores reticentes a una nueva Constitución, Garretón ve la eliminación del término “nueva” como un fracaso de esos sectores.

Finalmente, quedó “una Constitución para Chile”, que es más violento y radical que una “Nueva Constitución”. Es más grave, mira lo que están pidiendo, una Constitución, como que ni siquiera hay (...) Encontré que el valor de “proceso constituyente” fue su potencialidad. Tanto para futuro como para el momento. No lo podías llamar de otra manera. (Garretón)

Figura 25

Gráfica utilizada en materiales de difusión del PCAC



Fuente: unaconstitucionparachile.cl

Por su parte, el Director de Políticas Públicas de la Presidencia, Pedro Güell, asocia esta disputa con la carga simbólica que conllevan las palabras para sectores conservadores en Chile:

En Chile la elite se constituye sobre la base de la autoridad moral. Y las palabras van al corazón de la autoridad moral. La derecha le teme a las palabras porque como en Chile la derecha, históricamente, no conoció la violencia –no hasta el 73–, entonces cree que las palabras son las armas. (Güell)

Un ejemplo de la importancia otorgada a “las palabras” se remite al año 1967, cuando estudiantes colgaron un lienzo en el frontis de la Universidad Católica con la frase “*El Mercurio* miente”, un hecho recordado y referido hasta la actualidad que generó fuertes reacciones en su momento y que el Director de Políticas Públicas de la Presidencia vincula con el Proceso Constituyente:

¿Por qué tan escandaloso? Porque a la derecha le aterran las palabras. Es posible hacer una historia del 70-73 como una guerra de palabras. Es una guerra muy asimétrica: la derecha puede pronunciar palabras, pero no la izquierda. Mira la disputa sobre “Nueva Constitución”, la derecha prohibió el concepto de “nueva”. Por eso la campaña del “NO”⁶⁸ fue exitosa; porque no pronunció ninguna palabra temible. (Güell)

⁶⁸ Se refiere a la campaña en torno al plebiscito del 5 de octubre de 1988, en la fase final de la dictadura de Augusto Pinochet (1973-1990); la opción “SÍ” permitiría a Pinochet continuar al mando del país por ocho años más, y la opción “NO”, daría paso a elecciones presidenciales y parlamentarias. Triunfó el NO con el 54,70% de la votación (BCN, Plebiscito de 1988 marca el fin del régimen militar).

Instrumentos de la campaña: esta fase incluye instrumentos propios de campañas de difusión. Aquí se hace un recorrido de piezas claves desde la perspectiva de los criterios que guiaron su definición, así como de contextos institucionales que incidieron en su diseño e implementación. La fase previa a la de participación, denominada “El Encuentro” requiere instancias de educación cívica e información a la ciudadanía destinados a socializar contenidos del significado de la Constitución. Una primera reflexión del equipo creativo, parte del desconocimiento existente en torno a la Constitución y sus contenidos –según lo demostraban estudios realizados por la Segpres– vinculados a deficiencias de larga data en materia de formación cívica.

La gente estaba perdida. Sabía que era algo importante, que era una ley grande, pero los estudios indicaban que había un conocimiento muy vago de la Constitución. (Vinacur)

En el enfoque del equipo de asesores comunicacionales –de nacionalidad argentina– se pone en juego su propio *background* cultural:

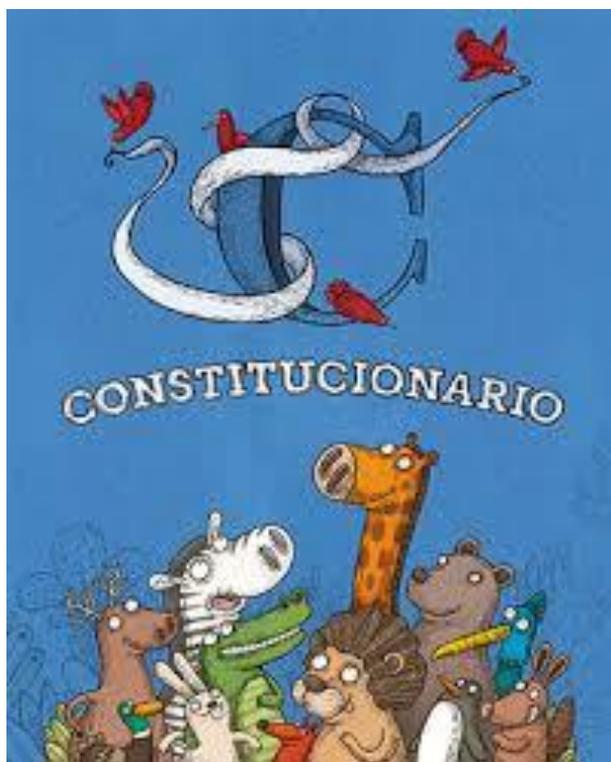
Nosotros teníamos Instrucción Cívica en el colegio, pero vivíamos en dictadura y, para mí, instrucción cívica era Mafalda. Juntando todos estos hilos nos dimos cuenta de que antes de difundir para convocar a participar, era necesaria una campaña de educación (...) Si Mafalda me lo transmitió a mí, a lo mejor ahí hay una luz. (Vinacur)

De esta forma, el equipo se aproxima al diseño de un elemento central de la campaña en su primera fase, el *Constitucionario*, una suerte de diccionario con los principales conceptos vinculados al proceso constituyente, en un nivel de lenguaje sencillo e ilustrado con caricaturas de animales de la selva.

Así nace esta estrategia de triangulación; le hablábamos a todos con la excusa de hablarles a los niños; de esa manera podíamos explicar en simple de qué hablábamos cuando hablábamos de justicia, de soberanía, de Constitución; cosas que la derecha no está interesada en que la gente se entere, y que la izquierda soslayó durante años. (Vinacur)

Figura 26

El *Constitucionario*



Fuente: unaconstitucionparachile.cl

Por esta vía editorial se resuelve el desafío que implica comunicar temas complejos y abstractos como derechos o valores, según lo explica la asesora comunicacional del equipo Segpres:

Se requiere convertir esa discusión que es tan superestructural, tan política y compleja, a un lenguaje coloquial que además implicara a la gente. (Massarelli)

El *Constitucionario*, corazón de la campaña de instalación del PCAC conceptual e instrumentalmente, no responde a un modelo estrictamente dialógico o procesual, en tanto no excluye una perspectiva de *marketing* o netamente publicitaria.

Dijimos: “esto es la campaña: el *Constitucionario*”. Y un elemento, que –en términos de *marketing*– era *merchandising* o promocional, terminó siendo el eje de la

campana porque consolidaba la premisa de allanar y educar para poder decidir. Fue la punta de lanza que termino siendo la campana. (Massarelli)

Pese a la atencion puesta en no aumentar las resistencias frente al Proceso Constituyente y en realizar un diseño inclusivo y convocante, el *Constitucionario* fue duramente criticado. Gran parte de las criticas apuntaba a su supuesto carácter infantilizante.

Hubo un artículo de Jocelyn Holt, llamado ‘El Bestiario’⁶⁹. Muchos expertos no están dispuestos a innovar”. (Figueroa)

Junto con el *Constitucionario*, se diseñaron una página web, *spots* de radio, afiches y gráficas. Nuevamente, no es posible hablar de un solo modelo comunicacional; la campana combina lógicas propias de enfoques dialógicos –sobre todo en lo que hace al abordaje procesual de la comunicación, indisolublemente vinculado al diseño de la política pública– y otras asociadas al *marketing*, más evidentes en la etapa final de la convocatoria que incluye materiales propios de *merchandising*.

Hicimos una campana nacional muy cortita con televisión, radio, hicimos postales, estuvimos en recitales, en playas (...) El Consejo de Observadores también apoyó la promoción. Trabajamos con organizaciones, iglesias, el Hogar de Cristo, organizaciones de base, se hicieron encuentros locales en las aulas de clase. (Figueroa)

Factores administrativos en la ejecución de la campana. A las complicaciones derivadas de diferencias políticas existentes dentro del Gobierno, se suman otras de orden burocrático-administrativo, que conducen a cambios importantes en el equipo creativo. Como asesores contratados por la Segpres y al no estar en el convenio marco que exige presentarse a licitaciones a las agencias de publicidad, el equipo dedicado a la comunicación estratégica no puede ejecutar la campana, lo que hace necesario llamar a licitación pública para esa fase.

⁶⁹ El artículo referido es “Bestiario Constitucional”, su autor, el historiador Alfredo Jocelyn-Holt, fue publicado el 19/12/2015 por el diario *La Tercera* y está incluido en el análisis de columnas y editoriales que se desarrolla en el Capítulo 6, punto 2.2. (p.243).

La campaña ya estaba diseñada, era parte de nuestra asesoría. Entonces, hubo que hacer una licitación pública para ejecutar la campaña. Todo estaba pensado ya en bocetos. Algunos publicistas se fueron porque querían “hacer la campaña de la Constitución”, pero ya estaba hecha. (Vinacur)

El hecho de encontrarse con campañas ya diseñadas habría generado tensiones en el entonces director de la Secom, lo que obstaculiza la labor del equipo de asesores comunicacionales de Segpres, cuya tarea no se extiende más allá de esta primera fase⁷⁰. Pese a la salida del equipo original, el Jefe de Comunicación Estratégica de la Secom, Bruno Betatti, reconoce que la mayor parte del diseño que inspira la comunicación del PCAC, es obra de Vinacur:

Fue el gran inspirador de los dos grandes lemas, es el gran creativo de la campaña. Nosotros, básicamente, bajamos grandes ideas de Martín, e incluso después de su partida, tratamos de respetarlo. (Betatti)

Con respecto al enfoque de las campañas a cargo de la Secom, se destaca la decisión de hacer de la campaña algo masivo y no de nicho.

Importante porque significó pensar masivamente en la ciudadanía y cubrirla de la mejor manera posible; eso derivó en ideas como afiches carreteros en vacaciones, o repartir postales en las playas, o utilizar espacios de publicidad gratuita en TV previstos por la ley de TV Digital. (Betatti)

⁷⁰ Berger asume el cargo en agosto de 2015 y lo deja en septiembre de 2016, tras una gestión objetada por la comunicación de las reformas, a la vez que trasciende la conflictividad al interior del equipo. (El Mostrador [13/9/2016]. La crisis en la Secom se hace insostenible y La Moneda le pide la renuncia a Germán Berger. <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2016/09/13/crisis-en-la-secom-se-hace-insostenible-y-la-moneda-le-pide-la-renuncia-a-german-berger/>). La designación en agosto del 2015 del titular de la Secom ofrece un aspecto de particular interés para este trabajo: su trayectoria está asociada, fundamentalmente, a la realización audiovisual. El perfil profesional que se prioriza, abre nuevamente la pregunta acerca de las ideas prevaletentes sobre qué tareas le competen a organismos y autoridades a cargo de la comunicación de las políticas públicas.

La Secom tiene a su cargo una considerable producción de materiales y piezas de campaña, todas, excepto el *Constitucionario*. Según el Jefe de Comunicación Estratégica de la Secretaría esto incluyó:

Treinta y dos productos entre los que se cuentan guía metodológica, sitio web, portales, insertos de prensa, suplemento en el diario, *spots* de televisión, videos para que la presidenta incluyera en las cadenas nacionales, etc. (...) La presidenta utilizaba cinco o seis minutos para temas coyunturales y después anunciaba que seguiría un video explicando el PCAC. En términos de comunicación masiva, estas cadenas fueron importantísimas porque la presidenta encarnó el proceso. (Betatti)

3.3. Tercera Etapa: Encuentros Locales Autoconvocados y Cabildos

Entre abril y agosto de 2016 tienen lugar los ELA y los Cabildos Regionales y Provinciales, descritos en el Capítulo 1, punto 4.1., p. 29. Entre los ELA y los Cabildos existe una diferencia sustantiva en cuanto a la convocatoria y a la organización: los primeros son convocados y organizados desde la ciudadanía, mientras que los Cabildos fueron organizados desde los Gobiernos regionales y provinciales. La propuesta organizativa de los ELA responde a necesidades que impone el diseño institucional chileno en los distintos niveles de gobierno y que implica particulares desafíos en el nivel local. Esto se debe a que la administración regional corresponde a los Gobiernos regionales, a cargo del respectivo intendente, de designación presidencial, y a un consejo regional indirectamente electo. A su vez, los Gobiernos provinciales están a cargo de gobernadores/as, aun de designación presidencial durante el segundo Gobierno de Michelle Bachelet⁷¹. De esta forma, los Cabildos Regionales y Provinciales quedan bajo la égida del Gobierno central. En contraste, la administración local corresponde a las municipalidades, compuestas por un alcalde y un concejo comunal, elegidos por votación popular. Esto implica, en principio, dificultades para la organización de cabildos locales, en formatos similares a los provinciales y regionales. La introducción de una instancia

⁷¹ Recién a partir de octubre de 2020 serán elegidos por votación popular según lo dispone la Ley N.º 21 073 publicada en febrero de 2018.

autoconvocada surge como innovación impuesta por limitaciones para organizar encuentros locales desde el Estado nacional, según explican desde el equipo de la Segpres:

En los Cabildos Regionales y Provinciales había una estructura estatal que te permitía acompañar la participación pública. La dificultad local es que no cuentas con estructura del Estado central que llegue a todas las comunas, la pregunta es cómo hacíamos para que cualquiera pudiera salir a participar. Se propuso la autogestión: que la mesa del cabildo sea la misma mesa en tu casa, en el trabajo. (Jordán)

Esta apertura supone una apuesta arriesgada, ya que abre una instancia de consulta que, en parte, no está dentro del control estatal. El factor recursos económicos también incidió, ya que organizar encuentros desde el Estado en el nivel local en todo el país, implicaba costos excesivos.

Connotados personeros del Ministerio del Interior nos dijeron que era imposible hacerlo a nivel municipal, pero a su vez, la participación local era imprescindible. Nos preguntamos cómo hacerlo, era carísimo, los recursos eran limitados, entonces creamos un formato en que la gente se junte, participe, cumpla ciertas reglas mínimas, y esa participación se entregue en un formato único que tenga un registro comprobable, porque la legitimidad era clave. Así surgió el diseño de los ELA. (Figueroa)

3.3.1. La Ciudadanía, Actor Protagónico. En la propuesta metodológica de los ELA, el elemento central es el protagonismo de la ciudadanía en múltiples sentidos. La necesidad de autogestión se convierte, además, en un valor agregado desde lo comunicacional, en gran parte porque organizadores y participantes se convierten en multiplicadores con un atributo especial: están exceptuados de la crisis de confianza que golpea a las instituciones gubernamentales y político partidarias. Pese al escepticismo reinante sobre el interés de la gente en participar, los ELA y los Cabildos transcurren sin grandes inconvenientes ni conflictos relevantes y con niveles de participación inesperada, según reconoce el entonces Ministro Secretario General de Gobierno:

Fue sorpresa para todos, no esperábamos tanta participación. Creo que había un estado de ánimos ciudadano, y fuimos capaces de convertir una dificultad –que podía ser esto de lo organizativo– en un plus, la gente sintió “yo soy el convocado, y yo convoco”. (Díaz)

Pese a no haber estado involucrados en el diseño del PCAC, diversos actores terciarios colaboran activamente en la implementación misma del PCAC dada su convicción respecto de la importancia de dinamizar el proceso en la sociedad. Tal es el caso de impulsores de procesos como “Plebiscito por una Nueva Constitución” y del movimiento “Marca Tu Voto AC” pese a que, en ambos casos, sus integrantes están por una Asamblea Constituyente. La coordinación se da directamente con el equipo del Ministerio Segpres.

Igual sabían que nosotros íbamos a estar siempre dispuestos a llevar el debate constituyente a cualquier rincón (...) Por iniciativa personal de Pamela Figueroa, de Tomás Jordán, teníamos contacto telefónico semanal, haciendo un recuento de cómo íbamos, si necesitábamos material. Esa fue una colaboración muy operativa. (Lobos)

Aunque la propuesta parte desde el Gobierno, la convocatoria queda en manos de la ciudadanía, lo que neutraliza reticencias y/o suspicacias que generaría una intervención gubernamental.

Teníamos el respeto de la gente; sabían que nosotros nunca íbamos a permitir que alguien tratara de sacar provecho de esta iniciativa para beneficio propio, siempre se trataba del beneficio colectivo. (Lobos)

En momentos en que las confianzas ciudadanas hacia la institucionalidad política acusan graves daños, el PCAC aparece como instancia reparadora:

Era un momento de máxima distancia entre política –sobre todo elites políticas– y ciudadanía, entonces creo que este fue un proceso terapéutico porque estaba destinado a generar un proceso de recuperación de confianza psicológica en la dimensión más pura del ciudadano de a pie con los grandes temas políticos. Y no pasaba por los partidos ni por las

elites. (Millaleo)

En línea similar, el coordinador de Marca Tu Voto AC apunta a las razones de la falta de protagonismo de los partidos políticos e incluso de la clase política en el proceso:

En todo esto nunca está la clase política porque esto emerge en un contexto de crisis de la clase política como nunca antes en la historia de Chile. Pero además porque esto no nace de un consenso producto de una claridad meridiana de la clase política respecto del momento político. (Lobos)

Desde una mirada diametralmente opuesta, el Ministro del Interior considera que la exclusión de los partidos es un factor de fracaso:

Yo creo que la nueva Constitución quedó trunca porque nunca hubo una conversación de fondo; primero, entre el Gobierno y sus partidos. (Burgos)

La documentación disponible no permite afirmar cuáles fueron los canales de convocatoria más efectivos a los ELA, no obstante, diversos actores reconocen el papel de los activistas por una Asamblea Constituyente y el trabajo del Partido Comunista:

El único partido político que se lo tomó en serio, y llevó gente a los ELA fue el PC. (Burgos)

Los actores sociales que se movieron para hacer ELA fueron escasísimos, y Marca Tu Voto se ganó el reconocimiento del Gobierno por empujar como empujamos. Y yo le hago un reconocimiento al Partido Comunista contando esto en cualquier espacio que estoy, porque ellos pusieron a disposición su militancia, su orgánica, para hacer esta convocatoria. Nos coordinábamos explícitamente con ellos, no así los otros partidos. (Lobos)

3.4. Comunicación y agencia sociohistórica. El diseño metodológico y comunicacional del PCAC apela al empoderamiento ciudadano desde sus primeras fases: “Retomamos esta idea de gobierno ciudadano, relato madre de los dos Gobiernos de Bachelet, es decir, finalmente los que estamos gobernando el país somos nosotros mismos, ciudadanos y ciudadanas, puestos en un lugar de poder” (Vinacur).

En *spots* de convocatoria a los ELA y Cabildos se explicita: “La etapa participativa nos invita a expresar qué Constitución queremos para Chile” aludiendo a la posibilidad y a la capacidad de hacer elecciones que incidan en la normativa de mayor alcance en la institucionalidad nacional. A su vez, desde el diseño gubernamental, hay una concepción de ciudadanía deliberante e incidente.

El PCAC no busca “recoger ideas”, sino participación incidente. ¿Qué es la incidencia? Que el mandato de representación se reconfigure a partir de la deliberación ciudadana. Esa es la idea de ciudadanía que está ahí: cómo ella es parte del proceso de toma de decisiones. (Jordán)

La capacidad de agencia se pone en jugo de manera evidente en dos instancias: la convocatoria a los encuentros y cabildos; el desarrollo de los encuentros, que exige tomar decisiones y arribar a acuerdos colectivos con respecto a contenidos de una nueva Constitución. En el caso de los ELA, ambas instancias están marcadas por la autogestión que entraña riesgos y oportunidades. Para los equipos gubernamentales a cargo del diseño del PCAC, la opción de la autogestión supone renunciar al control de una instancia importante del proceso y lidiar con las resistencias que generan en distintos sectores.

El problema es que eso tiene un riesgo de pérdida de control y no están dispuestos a correr ese riesgo. Es decir, prefieren que no se genere el espacio de debate si es que ellos no están en control. (Vinacur)

El equipo del Ministerio Segpres a cargo del diseño metodológico hace una apuesta por la autogestión. Sin embargo, las reacciones frente al testeo de la propuesta contrastan profundamente.

Nos dimos cuenta de que había que hacer eso y confiar en la capacidad de la gente de autoagenciarse. Testeamos materiales y metodología en un municipio e hicimos dos talleres; uno con abogados, cientistas sociales, intelectuales. Otro con gente que trabaja en participación. Los intelectuales, que son todos los que escriben en los diarios, nos dijeron “están locos, esta cuestión es una locura, no va a participar nadie”. Los “participólogos” en cambio, encontraron espectacular la metodología. (Figueroa)

El escepticismo frente a la metodología de autogestión se extiende al ámbito de los partidos políticos; en sentido opuesto, cuenta con el apoyo de organizaciones como Marca Tu Voto AC.

Con Manuel Lobos, líder de Marca Tu Voto, trabajamos codo a codo siempre. Él creía que esto iba a enganchar. Muchas veces nos impulsó, insistía en que lo hiciéramos. Los partidos políticos, no. No lo veían, no podían entenderlo. (Figueroa)

Hay un sentido político en el apoyo del movimiento Marca Tu Voto a los ELA, aun cuando estos no condujeran, necesariamente, a una Asamblea Constituyente:

Nosotros íbamos a seguir disputando el mecanismo, pero nos importaba esta discusión constitucional y nos importaba, sobre todo, la participación de la ciudadanía. (Lobos)

La condición de autoconvocarse fue clave en la difusión y en la multiplicación del proceso. La difusión boca a boca y la posibilidad de reunirse en horarios flexibles y elegir los espacios de encuentro también aporta a una convocatoria exitosa. La Jefa de Estudios de la Segpres aporta una reflexión sobre instancias participativas desde una perspectiva de género:

La gente se empezó a enterar, y a participar. En los ELA participaron fundamentalmente mujeres, porque cuando tú puedes participar en tu casa, las mujeres participan más. (Figueroa)

La respuesta frente a la convocatoria a los ELA abre la pregunta sobre si el motivo de la baja participación en asuntos públicos es la falta de interés o la falta de oportunidades.

La gente sí está interesada en los asuntos públicos, pero no tiene canales de participación. Esta metodología, que fue innovadora e inventada, logra tocar esa fibra. Nos dimos cuenta de que había que hacer eso y confiar en la capacidad de la gente de autoagenciarse. Lo que la gente no quiere es estar superdirigida. (Figueroa).

En sentido similar, el coordinador de Marca Tu Voto AC, comenta el clima generado en el primer ELA en el que participa:

Me tocó dirigir el primer cabildo, organizado por el PPD⁷² de la comuna de La Florida, diez de la noche, puros trabajadores que venían llegando cansados de sus pegas. Estuvimos hasta la una de la mañana, hicieron (sándwiches) completos con su plata, tenían todo, y fue una conversación maravillosa. La elite no tiene idea de estas cosas. (Lobos)

Más de 200 000 personas participan en los ELA y en los Cabildos Provinciales y Regionales. Sobre el perfil sociocultural de los participantes, un informe de la OCDE (2017) señala la ausencia de datos concretos sobre antecedentes políticos, culturales y sociales de los participantes en la consulta chilena, no obstante, también señala: “las entrevistas realizadas durante la misión de investigación mostraron que muchos eran ya actores activos de la sociedad civil” (p. 25). En cuanto a las razones que motivaban la participación, figuras involucradas en el proceso se remiten a factores de orden histórico-político y al antídoto que representa la participación directa en un clima de desconfianzas generalizadas.

⁷² PPD es la sigla del Partido Por la Democracia. Se señala reiteradamente que, en general, los partidos políticos no jugaron un papel central en las convocatorias a los ELA, lo que no significa que no hayan participado en la organización de encuentros.

Muchos iban porque sentían que estaban en deuda con su propia historia. Sentían que el individualismo feroz que los había encuevado, había que romperlo, y que esa necesidad de dialogar con otros, de ponerse de acuerdo con otros, era un espacio catártico. (Lobos)

Vieron en algún momento que su voz no iba a ser intermediada por otros actores. En la medida en que la ciudadanía se dio cuenta de que su voz no era tomada por los partidos políticos, ni por organizaciones sociales, ni por ningún actor gubernamental, logra prender esta idea de que era un espacio donde ellos podían expresarse. (Millaleo)

En los ELA es posible reconocer asociaciones voluntarias que aportan al aumento del poder y de la libertad en sus miembros (Evans, 2002), ejemplo de ello es la posibilidad de priorizar temas que debía contener una nueva Constitución. Así, por ejemplo, “Asamblea Constituyente” no estaba incluido en el listado temático propuesto *a priori*.

Logramos posicionar la Asamblea Constituyente desde un lugar veintidós en la consulta individual, al lugar dieciocho en los ELA, y quinto lugar en los Cabildos Regionales. (Lobos)

La consulta a los pueblos originarios pone sobre la mesa la capacidad de agencia colectiva:

En el proceso de participación indígena se involucraron 16.000 personas, lo más interesante fueron los resultados: querían plurinacionalidad, autodeterminación, autonomía, derecho del territorio, derecho cultural; lo mismo que venían diciendo desde hacía veinte años, pero que los Gobiernos señalaban como discurso de extremistas. Sin embargo, los extremistas no participaron del proceso, ¿quién participó? Gente común y corriente. (Millaleo)

La sistematización de resultados confirma y precisa las impresiones del integrante del CCO, ya que en la consulta a los pueblos originarios se distinguen demandas específicas. También el informe de la OCDE valora que algunos de los conceptos constitucionales priorizados por la ciudadanía en los ELA no estuvieran incluidos en el debate político o en la Constitución

chilena, asociándolo con la posibilidad de “dar voz a sectores generalmente con baja representación”. (OCDE, 2017, p. 18)

4. Los Bordes de la Comunicación Pública

4.1. Senderos Posibles entre Gobierno y Ciudadanía: ¿Información, Propaganda, Proselitismo?

El recorrido del proceso de decisiones atinente a la comunicación del PCAC revela zonas grises y definiciones conceptuales aún no resueltas en torno a la comunicación de las políticas públicas desde la institucionalidad gubernamental. Entre ellas, merecen particular atención cuestiones como el papel del Ministerio Secretaría General del Gobierno; la definición del concepto de “interés público”; las consecuencias del cuoteo político en organismos como el Consejo Nacional de Televisión.

Entre las competencias de la Secretaría General de Gobierno, principalmente a través de la Secretaría de Comunicaciones, está “facilitar la comunicación entre el Gobierno y la sociedad chilena, difundiendo las decisiones, iniciativas, mensajes centrales, actividades, beneficios y oportunidades emanados desde el Ejecutivo” (Gobierno de Chile, Ministerio Secretaría General de Gobierno). En este marco legal, corresponde que el desarrollo de los materiales de campaña del PCAC esté a cargo de la Secretaría de Comunicaciones, sin embargo:

Todas las publicaciones debían pasar “a través de un solo embudo” que era el sitio web “Una Constitución para Chile”, controlado por el Ministerio del Interior. Por eso también, el repositorio de todos los materiales de los Ministerios Secretaría General de la Presidencia y Secretaría General de Gobierno se concentra en el Ministerio del Interior. La Secom puede tener su propio sitio, sus propios materiales, pero toda la publicación estaba controlada por Interior. Y eso, yo diría, fue una movida, una iniciativa del ministro Burgos. (Betatti)

Al filtro del Ministerio del Interior se suma el papel fiscalizador del Consejo de Observadores, que supone otra valla que debe superar el equipo de la Secom:

Muchas veces nos pasó que teníamos los contenidos a tiempo, listos, y ellos (por el Ministerio del Interior) se demoraban uno, dos o tres días más y nosotros los necesitábamos al tiro. Teníamos que estar peleando para que los publicaran; y después venía la queja del Consejo de Ciudadanos y teníamos que modificar, corregir, bajar, subir. (Betatti)

Las comunicaciones del Estado están reguladas por la Ley 19 896 art. 3.º, que señala que los organismos públicos que integran la Administración del Estado no podrán incurrir en otros gastos por concepto de publicidad y difusión “que los necesarios para el cumplimiento de sus funciones y aquellos que tengan por objeto informar a los usuarios sobre la forma de acceder a las prestaciones que otorgan” (BCN, Ley N.º 1263 de 2003). Sin embargo, no siempre resulta evidente y/o indiscutible el límite entre actos “necesarios” de publicidad y difusión para informar sobre prestaciones, y lo que pueda interpretarse como propaganda gubernamental. En este sentido, el CCO objeta, en ciertos casos, el carácter de los contenidos desarrollados.

Objetaron, también, proselitismo. No podíamos en ninguna parte de la campaña hablar a favor del proceso, solo correspondía informar. A la campaña internamente la llamábamos “Motivación a participar”. (Betatti)

Las fronteras entre publicitar hechos gubernamentales e informar respecto a prestaciones no siempre resultan fácilmente trazables. Las pretensiones de neutralidad se juegan, en definitiva, entre los actores intervinientes, quienes a su vez tienen fuertes posiciones asumidas respecto del proceso en cuestión. El Ministro Secretario General de Gobierno subraya el papel del CCO como *gatekeeper* de lo que pudiera implicar propaganda:

Debíamos tener, como Gobierno, una posición completamente aséptica respecto del proceso, no podíamos

mostrar posición ni opinión. El Consejo Ciudadano nos controlaba extremadamente en esto. (Díaz)

4.2. El Interés Público desde el Prisma del Consejo Nacional de Televisión

Para la difusión de la campaña en torno al PCAC, la Secretaría de Comunicaciones solicita espacio televisivo gratuito que los canales debieran poner a disposición en el caso de campañas de utilidad pública. La Administración Pública cuenta con una herramienta jurídica para dar a conocer sus planes y políticas vinculados a la formación cívica y al interés público a través de la ley de Televisión Digital Terrestre, Ley N.º 20 750. Específicamente, dos puntos del artículo 12 habilitan posibilidades en este sentido: en 12.1) se establece que los canales deberán transmitir por lo menos cuatro horas de programas culturales a la semana, “entendiéndose por tales aquellos que se refieren a los valores que emanen de las identidades multiculturales existentes en el país, así como los relativos a la formación cívica de las personas”, entre otros contenidos. Por su parte, el punto 12. m) dispone que al Consejo Nacional de Televisión (CNTV) le corresponde dictar normas para los canales de televisión relativas a la obligación de transmitir campañas de utilidad o interés público, entendiéndose por estas “aquellas transmisiones diseñadas por el Ministerio Secretaría General de Gobierno, que se han de emitir con el objeto de proteger a la población y difundir el respeto y promoción de los derechos de las personas”. En el caso de la campaña del PCAC, la Secretaría de Comunicaciones hace uso de este recurso legislativo que dispone que le corresponde al Ministerio Secretaría General de Gobierno determinar “cuáles serán las campañas de utilidad o interés público” en tanto que el CNTV “deberá aprobarlas, en un plazo no superior de quince días corridos, con el voto conforme de al menos siete de sus miembros en ejercicio”⁷³ (BCN, Ley 20 750 de 2014). La solicitud del Ejecutivo, realizada a través de la Secretaría General de Gobierno, consiste en la difusión por señal abierta y

⁷³ El artículo 12. m) señala también que las campañas “no podrán durar en total más de cinco semanas al año, ni más de sesenta segundos por cada emisión, hasta completar veintiún minutos a la semana (...) La limitación de cinco semanas al año podrá renovarse siempre que sea necesario bajo consideraciones de especial relevancia e interés público comercial”. (BCN, Ley 20 750 de 2014).

de manera gratuita de una pieza audiovisual de treinta segundos de duración en la que se informaba sobre la realización de los Cabildos tanto Provinciales como Regionales, argumentando que se trataría de una campaña de interés público.

Recurrimos a ese mecanismo que exige que el CNTV vote a favor o en contra de los *spots* a difundir, condición necesaria para que los canales deban difundirlos sin cobrar. Tuvimos tres de esos procesos; en el primero logramos los votos de CNTV, en los otros dos no, por lo tanto, esos no salieron por televisión abierta. (Betatti)

El rechazo del Consejo Nacional de Televisión de la nueva fase del proceso constituyente se sustenta en que no sería “de interés público”. El Ministro Secretario General de Gobierno alude al carácter político y no al técnico de la decisión:

Reunimos seis votos, nos faltó uno. Hubo una suerte de obstaculización política de un asunto que es de interés de la ciudadanía, el material rechazado no era diferente del que el Consejo de Observadores ya había aprobado y la mayoría del Consejo calificó de interés público. La responsabilidad del rechazo fue del Consejo Nacional de Televisión, los antecedentes están a la vista. (Díaz)

En efecto, el CNTV rechazó en dos oportunidades la difusión del PCAC; en mayo de 2016 no aprobó la promoción de los cabildos locales, en julio del mismo año, la de los cabildos regionales y provinciales. En ambos casos hubo seis votos a favor y cinco en contra, el quórum era de siete. El análisis de la composición de aquellas votaciones nuevamente pone sobre la mesa la dimensión de los recursos políticos: quienes votaron en contra son, prácticamente, representantes de la derecha política en el CNTV: Andrés Egaña (ex diputado Unión Demócrata Independiente), María de los Ángeles Covarrubias (Fundación Ayuda a la Iglesia que Sufre), Roberto Guerrero (Decano de Derecho de la Universidad Católica), Hernán Viguera (Universidad de Los Andes) y Gastón Gómez (abogado y miembro del CCO del PCAC). Este último es el voto más polémico porque Gómez integra, a su vez, el Consejo de Observadores; hay quienes consideran que debió

inhabilitarse en la votación del CNTV e incluso se presenta un requerimiento en su contra fundado en que su imparcialidad está afectada por tener una “vinculación material y objetiva con la campaña de difusión del proceso constituyente, que se traduce en la formación de una opinión previa”⁷⁴.

5. Un Balance Posible: Entre la Frustración y los Trazos de un Camino

Tras la etapa participativa de los ELA y Cabildos, que da alta presencia al PCAC en la agenda pública, tiene lugar una suerte de salto a un vacío comunicacional, de la mano de la postergación de la ausencia de hechos políticos significativos, con excepción de la entrega de las Bases Ciudadanas, en enero de 2016.

Los principales hitos políticos en torno al PCAC anunciados por la presidenta Bachelet en octubre de 2015 parecen diluirse o, al menos, se van postergando sin mayores explicaciones sobre las razones de tales demoras. La comparación entre lo anunciado y lo cumplido se refleja en la Tabla 11.

⁷⁴ The Clinic (13/5/2016). La embestida judicial contra el CNTV por rechazo a emisión de spot del proceso constituyente. <https://www.theclinic.cl/2016/05/13/ctnv-rechazo-sp>

Tabla 11

Comparación entre el cronograma anunciado y el efectivo del PCAC

Cronograma según anuncio presidencial 13/10/2015	Concreción
Octubre 2016. Presentación Bases Ciudadanas para Nueva Constitución	Enero 2017
Fines de 2016: envío de proyecto de reforma de la actual Constitución para que el Congreso (mayoría 2/3) establezca procedimientos que hagan posible dictar nueva Carta Fundamental	No tiene lugar
Inicios del segundo semestre de 2017: presentación del proyecto de una Nueva Constitución ante el Congreso	5 de marzo de 2018

Fuente: Elaboración propia.

La presentación del proyecto de Nueva Constitución ante el Congreso, pocos días antes de la finalización del mandato presidencial, pasa casi desapercibido y parece un trámite administrativo más, antes que la culminación del extenso y trabajoso proceso implicado en el PCAC, a la vez que genera dudas sobre su destino. Las razones de las postergaciones y la falta de concreción de algunos pasos tendrían que ver con negociaciones políticas que no llegan a buen puerto. Por un lado, no se vislumbran posibilidades de lograr el quórum supramayoritario en el Congreso requerido para modificar el capítulo XV de la Constitución. Por otro lado, frente a las divisiones persistentes en el Gobierno frente al tema constitucional, la presidenta Bachelet habría optado por la gobernabilidad.

El Ministro del Interior subraya la priorización de la normativa institucional por parte de la presidenta:

Tal vez le habría encantado en su corazón un camino distinto, pero ella es una persona apegada al derecho.
(Burgos)

La disolución del Proceso Constituyente en la agenda pública y el hecho de no percibir los resultados del camino recorrido es visto como fracaso desde algunas perspectivas, no obstante, la evaluación amerita la consideración de distintas dimensiones en términos de resultados e impactos. Por una parte, un análisis de las consecuencias y posibles efectos de procesos participativos requiere remitirse no solo a sus resultados, sino al proceso en sí.

La gente no lo vive como frustración porque la experiencia fue muy buena por sí misma. Creó un hecho muy importante y que no se ha creado un sentido común retrospectivo respecto de que fue una estafa, predomina un buen recuerdo.
(Güell)

A su vez, desde una perspectiva histórica, los ELA y los Cabildos implican un cambio trascendente en la autopercepción ciudadana, en tanto oportunidad para superar asociaciones traumáticas entre participación política y violencia:

Chile hay que entenderlo desde la construcción de la mitología del 73 en cuanto a la construcción de la imagen de nosotros mismos como sociedad. En ese sentido, los ELA tuvieron un lado muy positivo: quiebran con esa mitología. Primera vez que se genera una participación ampliada ciudadana cuya consecuencia no es disruptiva. Independientemente de su resultado, hay que ver los ELA en términos puramente performativos, son el gran momento de sociedad que existe después del plebiscito del 88 y tienen un ánimo muy parecido. (Güell)

Otras voces, como la del coordinador de “Marca Tu Voto AC”, rescatan también el valor del proceso y ponen en duda el efecto *boomerang* de la participación frustrada.

Creo que los ELA son, quizás, el único descubrimiento del Gobierno en toda esta cuestión (...) Se supone que la frustración profundiza el descrédito de los mecanismos de participación; pero los 200 000 que participaron son personal político. No me refiero a un partido, sino a personas

motivadas políticamente que van a estar de nuevo ahí en la próxima convocatoria porque su convicción es, prácticamente, a prueba de todo. (Cuadros)

En cuanto al balance de las campañas y acciones comunicacionales desplegadas, las evaluaciones institucionales disponibles sobre la dimensión comunicacional del PCAC apuntan a aspectos cuantitativos, como lo plantea el Jefe de Comunicación Estratégica de la Secretaría de Comunicaciones:

Hicimos mediciones en función de la relación costo-contacto, considerando que gastamos algo más de mil millones, la cantidad de gente que contactó el proceso fue altísima. (Betatti)

Junto con la valoración positiva de la convocatoria en la etapa de El Encuentro del PCAC, se plantean críticas más allá del demorado cronograma del PCAC que hacen a una cuestión estratégica que es el *timing* vinculado a la secuencia de lanzamiento de las grandes reformas. Diversos actores políticos y sociales señalan que el momento de impulsar la nueva Constitución por parte de la presidenta era el inicio de su mandato, tanto por su carácter refundacional, como por una cuestión de lógica política: el Gobierno priorizó la reforma tributaria, la educacional y la laboral, postergando la constitucional, que suponía condicionamientos a las anteriores:

Se cayó en situaciones un tanto ridículas, como lo que pasó, por ejemplo, con la reforma educacional. En los proyectos de reforma educacional se fueron acomodando a las condiciones de una constitución que queríamos cambiar. (Ominami)

Aunque desde equipos gubernamentales se explica el orden del proceso por la necesidad de llevar a cabo la reforma política (sistema binominal) antes de la constitucional, Garretón considera que la postergación del tema constitucional fue un error político.

Creo que era posible hacerlo en el primer año. Pero se perdió la oportunidad, ya después era muy tarde, quedó como algo simbólico. Hay mérito en lo hecho, pero hay una crítica radical a la demora. (Garretón)

Aun reconociendo las limitaciones del proceso, nuevamente, el coordinador de Marca Tu Voto, Genaro Cuadros, se plantea un posible efecto de siembra de cara al futuro:

(El PCAC) Fueron recién los prolegómenos de lo que podría ser más adelante un proceso constituyente. Desde ese punto de vista sí tiene varios valores y mérito, y algunas cosas se podrán rescatar y serán de utilidad, si es que algún día se logra tener condiciones como se tuvieron en ese momento para poder hacerlo. (Cuadros)

6. Análisis de Actores en el Proceso Decisional

Un primer paso en el análisis de actores, tal como se ha mencionado en el marco teórico de este trabajo, busca establecer de qué de tipo de actores se trata; los recursos de los que dispondrían; las modalidades de interacción; las redes y subredes de actores en arenas decisionales; el contenido de la decisión y el contexto decisional. A su vez, precisamente el contexto decisional conforma y/o se inscribe en escenarios político comunicacionales, considerados de especial interés y relevancia para este estudio.

La Tabla 12 presenta un escenario de actores de acuerdo a funciones, objetivos, recursos, arenas.

Tabla 12*Análisis de actores en el proceso decisional*

ACTOR	función	Objetivos	recursos	arena
Presidenta*	Promotora	de contenido	políticos	Política/ institucional
Ministro/a Segpres *	Aliados	de contenido	políticos/legales	política/institucional
Equipos metodológicos	Directores/Aliados	de proceso	legales/cognitivos	técnica/institucional
Equipo comunicacional	Aliados	de proceso	cognitivos	técnica/institucional
Ministro Segegob*	Aliados	de contenido	políticos/legales	política/institucional
Secretaría Comunicaciones	Aliados/gatekeeper	de proceso	legales/cognitivos	política/institucional
Ministro del Interior *	gatekeeper/opositor	de proceso (de contenido)**	políticos/legales	política/institucional
Consejo de Observadores *	mediador/gatekeeper	de proceso (de contenido)**	legales (políticos)	Institucional /política
Congreso *	aliados y opositores	de proceso y contenido	legales /políticos	institucional/política

*Actores con poder de decisión

**Actores a quienes correspondiéndoles formalmente objetivos de proceso, persiguen también objetivos de contenido

Gris claro: actores del Poder Ejecutivo, gris oscuro: Poder Legislativo y otros.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Dente y Subirats (2014).

6.1. Funciones, Recursos, Objetivos y Arenas Decisionales

Presidenta Bachelet: es la promotora/iniciadora del proceso de toma de decisiones, ya que es quien propone intervenir para modificar las modalidades de tratamiento del problema colectivo y propone adoptar determinada solución apuntando a objetivos de contenido (Dente y Subirats, 2014, p. 148). Es facultad de la presidenta designar a sus ministros y ministras, sin embargo, esto obedece también a exigencias de equilibrios en la coalición a la que pertenece quien desempeña la presidencia. En el caso de Bachelet, queda la interrogante sobre por qué designa o acepta a Jorge Burgos como Ministro del Interior, quien no coincidiría con el enfoque de la presidenta sobre la necesidad, formas y mecanismos de un proceso constituyente. Al respecto cabe considerar que el recurso político de la presidenta –la altísima concentración de poder que representa– está muy mermado tras el caso Caval.

Ministro Secretario General de la Presidencia y Ministro Secretario General de Gobierno: aliados, ya que son actores con objetivos congruentes con los de la dirección, fundamentalmente, de contenido; aportan sus recursos políticos y técnicos. Se mueven en arenas políticas e institucionales.

Equipos metodológicos y asesores comunicacionales de la Segpres: aliados y directores, en tanto son quienes pilotean el proceso desde la propuesta inicial hasta su conclusión (Dente y Subirats, 2014, p. 150). Persiguen objetivos de proceso: aunque su rol aparezca como eminentemente técnico, tienen concordancia con objetivos de contenido. Su territorio son las arenas técnicas, es decir, espacios donde actúan expertos y profesionales y el discurso se centra en aspectos sustantivos y técnicos de la solución. Sus recursos son, básicamente, cognitivos.

Ministro del Interior: opositor/*gatekeeper*, ya que, de acuerdo a las personas entrevistadas, actúa y destina recursos para impedir las transformaciones (opositor), o bien usa sus propios recursos legales para impedir la adquisición de recursos esenciales a la promotora, es decir, la presidenta (*gatekeeper*). En el caso específico del ministro Burgos, el origen

de la oposición se asociaría a objetivos de contenido que materializa a través de la obstaculización del proceso desde la perspectiva de los actores políticos y sociales entrevistados. No obstante, desde lo explícito, se asume parcialmente aliado, compartiría objetivos de contenido y no de proceso. Controla recursos políticos y legales. Se mueve en arenas políticas e institucionales.

Consejo de Observadores: en principio, le corresponde el rol de mediador; desde lo formal persigue exclusivamente objetivos de proceso y estaría interesado en favorecer acuerdos; no obstante, sus integrantes se mueven en arenas políticas y se convierten, en casos concretos (ej. eliminación de la palabra “nueva” en el slogan) en *gatekeeper*, en tanto ejercen poder de veto y bloquean parte del proceso de toma de decisiones. Algunos de sus miembros funcionarían como “filtro”, sujetos que entran en el proceso representando objetivos e intereses ajenos y utilizando casi exclusivamente los recursos de aquel a quien representan (Dente y Subirats, 2014, p. 159). Los recursos que controla son, en lo formal y explícito, legales; sin embargo, en un plano ¿velado? se mueven recursos políticos. Funciona en arenas institucionales y políticas.

Congreso: en las bancadas parlamentarias se identifican con claridad aliados y opositores. Legisladores y legisladoras manejan recursos de orden legal y político, a la vez que tienen objetivos de contenido, dadas sus preferencias frente al problema por tratar; aunque también persiguen objetivos de proceso, en tanto se relacionan con el reparto de poder político y las relaciones con otros actores. Las arenas en que se despliega su acción son institucionales –determinadas por la distribución de competencias legales que las habilita para intervenir en el asunto– y políticas.

6.2. Modalidades de Interacción

Considerando como modalidades la confrontación, la negociación y la colaboración, en el caso analizado predomina la negociación, es decir, los recursos se intercambian entre los actores respondiendo al interés general de los participantes, y en segundo plano, la colaboración –se comparten

recursos para alcanzar un objetivo compartido por todos los actores– (Dente y Subirats, 2014, p. 210).

El análisis de actores en el proceso decisional refleja que los recursos que predominan en quienes concentran mayores cuotas de poder (presidenta, Ministro del Interior, Consejo de Observadores) son políticos y legales, prevaleciendo los primeros, ya que son los que avalan llegar a desempeñar los cargos y funciones en cuestión. La promotora del proceso, la presidenta, es, a su vez, el actor con mayor poder de decisión, sin embargo, está condicionada por otros actores formalmente subordinados a la figura presidencial desde las jerarquías político-institucionales: el Ministro del Interior y el Consejo de Observadores. Considerando que es la presidenta la que designa tanto a sus ministros como al Consejo de Observadores, que inciden en el proceso desde una función de *gatekeepers*, cabe preguntarse: ¿era posible y/o deseable una configuración distinta del CCO? La inclusión de representantes de intereses de la oposición política responde, supuestamente, a la necesidad ineludible de pluralismo político. Sin embargo, remite a la cuestión sobre la percepción de la distribución de los recursos, más allá de que esa percepción no se corresponda finalmente con la realidad. Si buena parte de los bloqueos decisionales puede vincularse con una equivocada percepción de la distribución de los recursos sobre los recursos disponibles, cabe, al menos, poner el punto en cuestión: existe la percepción por parte de la presidenta de la necesidad de incluir a la oposición (vía CCO) y a sectores “moderados”, opuestos a una AC (vía Ministro del Interior), no obstante, esta decisión se da también en un escenario de gran debilidad política de Bachelet.

En el caso del CCO, cabe prestar particular atención a los objetivos de proceso, entendidos como aquellos más vinculados con las relaciones con otros actores que con el problema; relacionados con el manejo de recursos y las posiciones de los otros participantes. La influencia de los objetivos de proceso en la explicación de los resultados, del éxito o del fracaso de una política pública suele ser central; su omisión explicaría el fracaso de muchos procesos de reforma. En este caso, el CCO es la instancia en la que median intereses y perspectivas de sectores políticos definidos y que responden al

clivaje derecha/izquierda, dictadura/democracia, asociados a su posición frente a una NC, expresados a su vez en la agenda previa.

7. A Modo de Síntesis

La implementación del PCAC y el despliegue comunicacional en torno a este, enfrenta algunas dificultades de orden técnico y procedimental. Sin embargo, estos obstáculos parecen de menor peso respecto de los condicionantes políticos que operan incluso en el caso de decisiones técnicas. Dos factores aparecen una y otra vez como condicionantes en el proceso de decisiones en torno a la estrategia comunicacional y al diseño general del PCAC: por una parte, la crisis que afecta al Gobierno, en especial, a la presidenta Bachelet a raíz del caso Caval; por la otra, la dualidad dictadura/democracia que, a su vez, se corresponde con el clivaje derecha/izquierda. El primero es de orden coyuntural y afecta los recursos políticos de la principal promotora del proceso, la presidenta de la República y, en consecuencia, afecta el proceso completo de toma de decisiones de actores gubernamentales.

Por su parte, en el debate parlamentario también está en juego el difuso límite entre propaganda gubernamental y difusión de una política de Estado, aunque en la discusión no se expliciten distinciones. Esta cuestión se salda, finalmente, a través del ingreso en el PCAC del Consejo de Observadores al que le compete, desde lo formal, ser supervisor y garante de la política de Estado en juego; desde la perspectiva del tablero político, es el espacio en donde la oposición cuenta con jugadores propios. Nuevamente, la cuestión se resuelve en función de los recursos políticos disponibles por parte de los actores.

El antagonismo dictadura/democracia, signa al PCAC desde su anuncio y atraviesa la estrategia comunicacional desde su concepción, afectando, incluso, aspectos sustantivos de contenido. Desde la oposición política se observa relativa homogeneidad y estabilidad en el rechazo frente a la posibilidad de una nueva Constitución. El debate parlamentario constata esta posición que se refleja también en referentes del *establishment* económico de alta incidencia en la agenda pública. Entre los más relevantes

se encuentran los diarios *El Mercurio* y *La Tercera*, que también muestran sus cartas frente a un proceso que podría implicar profundo cambio de las reglas del juego, tema que se desarrolla en el Capítulo 6.

Capítulo 6: El Juego Antagónico de los Diarios *El Mercurio* y *La Tercera* Frente al Proceso Constituyente Abierto a la Ciudadanía

Este capítulo está dedicado al análisis de las editoriales y las columnas de autor publicadas por los diarios *El Mercurio* y *La Tercera* en torno al proceso constituyente entre enero de 2015 y agosto de 2016 desde la perspectiva de Análisis Político del Discurso propuesta por Laclau y Mouffe. Para contextualizar el papel e influencia de estos medios en el debate público-político, se sitúa a cada uno de ellos en el escenario de concentración de la propiedad de medios que caracteriza a Chile, a la vez que se aborda la concepción de “libertad de expresión” contenida en la Constitución vigente.

1. Concentración de la Propiedad de Medios y Línea Editorial

El estudio de la concentración de la propiedad de medios cobra mayor importancia a partir de los años 80, a medida que la economía del sector infocomunicacional gana peso en el producto bruto de los países (Becerra y Mastrini, 2017). La investigación en torno a este fenómeno múltiple y complejo fue asumiendo nuevos desafíos al abordar las formas en que puede afectar el pluralismo. Desde perspectivas liberales clásicas se considera que las reglas del mercado y los cambios tecnológicos garantizarán el equilibrio social y el progreso, la escuela crítica surgida en la década de los 80 “alerta sobre la necesidad de regular estos procesos para evitar su avance sobre libertades fundamentales” (Loreti y Lozano, 2014, p. 144). Becerra y Mastrini (2006; 2009) y Becerra (2015) señalan que, salvo excepciones, los procesos de concentración debilitan la circulación de ideas diversas en una sociedad, y en numerosos estudios sobre el tema, indican algunas de las reconocidas consecuencias de la concentración: reducción de las fuentes informativas (lo que conduce a menor pluralidad de emisores); unificación de la línea editorial con el consecuente empobrecimiento de perspectivas en deliberación en el espacio público; relativa homogeneización de los géneros, formatos, estilos y temáticas, lo que conlleva una oclusión de temas y formatos. Asimismo, la excesiva concentración de la propiedad de medios

potencia la precarización del empleo y el debilitamiento de la calidad informativa; en América Latina, en especial, constituye un problema desde su surgimiento, agravado por la convivencia de intereses entre reguladores y regulados, y la falta de contrapesos mediante servicios públicos plurales. Coinciden, así, con autores que vinculan tendencias a la homogeneidad informativa con la liberalización de las regulaciones de los medios y una consecuente mayor concentración de la propiedad de las empresas informativas, agravada por la coincidencia de posturas entre los dueños, directores de las empresas informativas y empresas que compran espacios publicitarios (Llorens, 2006; Sánchez-Taberner, 2006). Ante estos escenarios, desde el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, se encomienda a los Estados adoptar medidas para evitar la concentración abusiva de la propiedad y el control de los medios de comunicación, incluyendo leyes antimonopolio como condición necesaria para garantizar la diversidad y el pluralismo de voces (Loreti y Lozano, 2014).

1.1. Concentración de la Propiedad de Medios en Chile

Chile es uno de los países con más altos niveles de concentración de propiedad de medios de comunicación en la región, tendencia acentuada en la última década. Esto se explica, a grandes rasgos, porque las industrias de prensa impresa, telefonía fija, móvil y provisión de conectividad a internet por banda ancha fija acusan situaciones de virtual duopolio, mientras que la televisión de pago y la radio se acercan a un dominio del 60% por parte de los dos principales operadores, lo que caracteriza a Chile como un país “con escasa propensión a la competencia real en las actividades de información y comunicación” (Becerra y Mastrini, 2017, p. 159). Un estudio realizado por Breull para el Consejo Nacional de Televisión en 2015, arroja que los cuatro principales operadores en cada sector de medios de Chile concentran más del 90% del mercado, cuando en América Latina el promedio ronda el 80%. En este contexto, el 82,8% de la inversión en avisaje en diarios de alcance nacional se lo reparten los grupos El Mercurio y Copesa, que a su vez concentran el 80% de la lectoría. El grupo El Mercurio posee dos radios, veintitrés diarios, dieciséis revistas impresas y treinta y tres medios digitales en la web. Copesa, por su parte, tiene seis radios, cuatro diarios, trece

revistas impresas y veintidós medios digitales, sumada la concesión de una señal de TV aún no operativa. Ambos grupos en conjunto tienen intereses directos en la propiedad de empresas, vinculadas con inversiones en mercados inmobiliario, financiero, *retail*, alimentos, agrícola y agroindustrial, de distribución, servicio al cliente y editorial (CNTV, 2015). En trabajos sobre la relación entre políticas de comunicación y Gobiernos progresistas en el Cono Sur, Brant, Gerber, Mastrini (2017) plantean que el interés de los grandes medios debe comprenderse en la “doble faceta” en la que desarrollan su actividad, como agentes económicos que buscan obtener una ganancia y, al mismo tiempo, contribuyen a la circulación de información con una perspectiva editorial en la que promueven sus intereses políticos (p. 19). El perfil político de los grandes medios de comunicación se tornaría más transparente y activo cuando sus intereses económicos se ven afectados. En lo que respecta a la relación entre Gobiernos progresistas y los medios, el caso de Chile contrasta en algunos aspectos relevantes con los de otros países de la región (Brant, Gerber, Mastrini, 2017, p. 131). Por empezar, el cuestionamiento a los modelos de desarrollo ortodoxos que se observó en varios países del vecindario desde los partidos progresistas, fue cuanto menos tenue y dispar en la centroizquierda chilena, sobre todo en los extensos períodos en que ejerció el gobierno desde la coalición denominada Concertación de Partidos por la Democracia (1990-2010). Ninguno de esos Gobiernos ni el de la Nueva Mayoría, liderado por Michelle Bachelet, ha promovido reformas estructurales ni propuestas que avancen sobre los intereses económicos de los grandes medios. Y si en varios países, Gobiernos de corte progresista de comienzos del siglo XXI generaron debates sociales y políticos inéditos en torno al rol de los medios, Chile quedó al margen de esa tendencia. El común denominador que sí se observa con otros países de la región es que aun casi sin medios de comunicación afines⁷⁵, la Concertación logró mantenerse durante largo tiempo en el poder, concretamente, veinte años. No obstante, al menos dos factores podrían contribuir a explicar esta situación: por una parte, como ya se mencionó, los Gobiernos concertacionistas apostaron por una muy moderada gradualidad

⁷⁵ “Salvo la radio Cooperativa y esporádicos periódicos destinados a desaparecer en el corto plazo” (Brant, Gerber, Mastrini, 2017, p. 131).

de las reformas políticas de la posdictadura; por la otra, presumiblemente vinculada a la primera razón, los principales diarios y la TV no atacaron tan frontalmente a esos Gobiernos hasta la administración del presidente Ricardo Lagos (2000-2006). Según Gumucio (2011), a partir del 2003 se dio inicio a acusaciones de corrupción contra el Gobierno y a una exacerbación mediática de hechos criminales y delictuales, tendencia que se extendió hasta finales del primer mandato de la presidenta Bachelet. Aquel primer Gobierno de Michelle Bachelet marca un punto de inflexión en la relación gobierno-grandes medios en ambas direcciones. Desde el Gobierno, se impulsan dos importantes proyectos legislativos –la introducción de la TV Digital Terrestre y la reforma a Televisión Nacional–; desde los medios, los ataques a la presidenta cobran notables formas e intensidades y, prácticamente, no dan tregua. En un marco de debilidad de la presidenta al interior de su propio Gobierno, los proyectos mencionados –que podrían considerarse atisbos de una política de comunicación– fueron desperfilándose y no se registra ninguna medida que afecte los altos niveles de concentración de propiedad comentados ni políticas públicas que promuevan, de manera significativa, el pluralismo y la diversidad informativa.

1.2. *Diarios Impresos: La Dictadura y sus Huellas en la Tinta*

Una paradoja envuelve la historia de la prensa chilena: nació crítica, libertaria y republicana, bajo la encendida pluma de Fray Camilo Enríquez (...) pero cuando Chile se apronta a conmemorar el Bicentenario, los diarios responden a los intereses de influyentes grupos económicos de derecha, más preocupados de consolidar sus ganancias y proyectar sus ideas que de informar con mirada amplia y generar comunicación entre la ciudadanía. (Mönckeberg, 2009, p. 15)

La industria de diarios está integrada por sesenta y cinco periódicos en un mercado dominado por dos grandes y tradicionales grupos: El Mercurio, de la familia Edwards Eastman y el Grupo Copesa (Consorcio Periodístico de

Chile S.A.), de Álvaro Saieh Bendeck (Becerra y Mastrini, 2017). Diversas investigaciones vinculan a la prensa escrita chilena, fundamentalmente a las mayores empresas periodísticas representadas en *El Mercurio* y *La Tercera* (Grupo Copesa), con el pensamiento político económico de la derecha chilena (Sunkel, 1986; Sunkel y Geoffroy, 2001; Soto 2003). Sunkel y Geoffroy (2001) califican a la prensa chilena de monopólica porque, en su perspectiva, refleja la uniformidad del empresariado chileno, que se identifica con el modelo económico neoliberal y el conservadurismo. En el caso de *El Mercurio* ha sido clave históricamente la figura del líder del grupo económico, Agustín Edwards Eastman, férreo opositor del Gobierno de Salvador Allende. Desde las páginas de *El Mercurio* no solo se objetó al Gobierno de la Unidad Popular desde sus primeros días por proponerse “cambiar el estilo de vida de los chilenos” (Correa, 2001, p. 263)⁷⁶, sino que Edwards habría intervenido en el derrocamiento de Allende, ya que “contribuyó a hacerlo posible con sus actividades en Estados Unidos, y defendió el modelo económico desde mucho antes de que este fuera siquiera un esbozo de proyecto” (Mönckeberg, 2009, p. 37). De hecho, un día después del Golpe Militar del 11 de septiembre de 1973, el Bando 15° de la Junta Militar autoriza en forma exclusiva y expresa la publicación de *El Mercurio* y *La Tercera*, prohibiendo la circulación de otros diarios:

De acuerdo con lo dispuesto en los Bandos hasta ahora emitidos y por encontrarse el país en Estado de Sitio, se ha dispuesto ejercer sobre los medios de comunicación una estricta censura de prensa. Como una medida precautoria, durante el día 12 de septiembre se ha autorizado solamente la emisión de los diarios “*El Mercurio*” y “*La Tercera de la Hora*”. Paulatinamente se irán autorizando otras publicaciones. Se considerará que las empresas no indicadas en este Bando deben considerarse de hecho clausuradas...

⁷⁶ “... dos días después de la elección [de Allende], *El Mercurio* intentaba convencer a los parlamentarios demócratacristianos aún indecisos, argumentando: ‘No puede compararse la situación de un régimen de votación minoritaria, pero de ideología democrática, con otro que se propone cambiar no sólo el régimen político sino el estilo de vida de los chilenos. Hay que considerar que el sistema que propician quienes votaron en contra de la Unidad Popular reúne en el hecho a los dos tercios del país, y que ellos representan efectivamente un sentir democrático’”. (Correa 2001, p. 263)

(Junta de Gobierno de las Fuerzas Armadas y Carabineros de Chile, 11/9/1973)

Como sucede en el caso de otros medios de comunicación, la relevancia de *El Mercurio* no pasa, prioritariamente, por su tirada o por su cantidad de lectores, sino por el perfil de su público y por la plataforma de apoyo a sus ideas, ligadas a centros de pensamiento de derecha como Libertad y Desarrollo y el Centro de Estudios Públicos; el partido Unión Demócrata Independiente y los mayores grupos empresariales del país (Mönckeberg, 2009, p. 123). Los medios de comunicación de propiedad del grupo Edwards y, en especial, *El Mercurio* “son la caja donde resuena el quehacer económico e intelectual de los grupos, principalmente de Matte, aparte de la sabia orientación que imparte el diario al ideologizado mundo empresarial” (Carmona, 2002, como se citó en Mönckeberg, 2009 p. 124).

Con respecto a Alvaro Saieh, dueño del Grupo Copesa y, por lo tanto, del diario *La Tercera*, respondería, según Mönckeberg (2009) al perfil de *Chicago boy*, neoliberal y progobierno militar que, en dictadura, integró directorios de numerosas empresas estatales, la mayoría transferida más tarde al área privada (p. 151). Con una línea editorial de oposición a los Gobiernos concertacionistas, *La Tercera* también fue reforzando el pensamiento y la actuación del partido Unión Demócrata Independiente (UDI), aunque con matices de cierta amplitud en los temas de sociedad y costumbres. En la disputa por los lectores que sostiene con *El Mercurio*, *La Tercera* opta por un tono más diverso y liberal, sin embargo, “la línea política y económica no manifestaba grandes diferencias” (Mönckeberg 2009, p. 221). Desde fines de los 90, *La Tercera* abre redes de contactos hacia otros partidos, más allá de la UDI, que llevan a Saieh a integrar a destacadas figuras de la Concertación en los directorios de sus empresas.

Con respecto a la línea editorial, el hecho de que dos empresas periodísticas –El Mercurio S. A. P. y Consorcio Periodístico de Chile, Grupo Copesa S. A.– sean dueñas prácticamente de toda de la prensa escrita nacional, genera suspicacia respecto de la pluralidad de opiniones representadas. Una investigación de Gronemayer y Porath (2017) selecciona editoriales de los dos medios de referencia nacionales entre los años 2005 y 2011, y concluye

que, al tratar acciones del Gobierno, los partidos políticos o la sociedad civil “tienden a equilibrar rechazo con aceptación” y a ser “menos críticos del Gobierno que de los actores civiles” (p. 177). No obstante, esta no es la tendencia observada a partir de 2014 ni específicamente frente al PCAC. En la segunda presidencia de Michelle Bachelet, la posición de los dos grandes grupos, El Mercurio y Copesa, con respecto a las políticas de gobierno – expresada fundamentalmente a través de sus influyentes diarios, *El Mercurio* y *La Tercera*– es aún más agresiva que en períodos anteriores, actitud que se vincula directamente con las reformas políticas impulsadas desde el oficialismo (Brant, Gerber y Mastrini, 2017). Por su parte, las posiciones reflejadas en editoriales frente al PCAC, requieren considerar de qué manera se vincula el actual marco constitucional con el escenario de concentración de la propiedad de medios.

1.3. Marco Constitucional del Duopolio en Prensa

1.3.1. Libertad de Expresión: Más Allá de la No-Censura. Tras un período de unos dos siglos en que la mirada se centró en el individuo y se erigió al Estado como el potencial enemigo de la voz pública, la discusión en torno al ejercicio del derecho humano a la libertad de expresión y el derecho a la comunicación han cobrado relevancia en la agenda pública, en especial, en las últimas tres décadas (De Charras y Lozano, 2017; Loreti y Lozano, 2014). Las discusiones en torno al concepto de libertad de expresión y el derecho a la comunicación se tensan entre una concepción más restrictiva, enmarcada en la llamada “*free speech tradition*”, y otra más amplia, sustentada en los instrumentos internacionales y en los sistemas de protección de derechos humanos (Loreti y Lozano, 2014, p. 47). En el marco de los modelos clásicos de democracia formal, se asume que el Estado cumple con el mandato de libertad de expresión si se abstiene de censurar y, desde esa perspectiva, se tomaron medidas jurídicas, políticas e institucionales con el fin de disponer garantías que desincentivaran posibles censuras estatales. Avanzada la década de los 80, desde miradas que integran la igualdad al análisis, se destaca la doble dimensión (individual y colectiva) de la libertad de expresión (Mac Bride, 1987; Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 1985) y la necesidad de

poder pensar al Estado como un posible agente responsable por la reparación de las diferencias y exclusiones (Loreti y Lozano, 2012). En este contexto, Loreti y Lozano (2014) cuestionan la limitación de la noción de libertad de expresión a una libertad negativa en la que el rol del Estado se reduce a no censurar, a la vez que sostienen que:

No hay forma de sostener que se garantiza el derecho a la comunicación de modo universal ni como valor de la democracia si se lo considera una libertad negativa, protegida exclusivamente por obligaciones vinculadas a la abstención de censura por parte de los Estados⁷⁷. (p. 52)

Paralelamente, subrayan que llamar a cualquier actitud estatal o privada “censura” banaliza el peso social e histórico de esta figura, a la vez que omite la posibilidad de la existencia de censura no estatal, específicamente, empresarial (p. 19). A través de una serie de ejemplos, estos autores indican cómo actúa el Estado en el supuesto “libre mercado de las ideas”, ya sea promoviendo el pluralismo o favoreciendo la concentración: subsidios o desgravamientos; condiciones de uso del espectro radioeléctrico; regulaciones sobre derechos de exhibición; medidas para el fomento de la industria cinematográfica, etc. En todo caso, lo que es un dogma ya sostenido por varios órganos de los sistemas de derechos humanos es que la “mano invisible” no garantiza pluralidad, sino todo lo contrario (p. 49). Desde una perspectiva de derechos humanos, a los Estados les compete tomar medidas de políticas públicas con el objetivo de fomentar el pluralismo y la diversidad. A través de numerosos pronunciamientos del Sistema Interamericano y de Naciones Unidas, se señala la prohibición de todo monopolio en la propiedad o administración de los medios de comunicación; entendiéndose que se trata de regular sobre un sistema en el que ya ha avanzado la concentración.

1.3.2. Asignaturas Pendientes en la Constitución Vigente. En Chile, el artículo 19 N.º 12 de la Constitución impone al Estado la obligación de garantizar el derecho de libertad de expresión en su doble aspecto de

informar sin censura previa y de recibir información, tal como ha expuesto en sus decisiones el Tribunal Constitucional y la jurisprudencia de sus tribunales. Además, la Ley N.º 19 733 sobre libertad de opinión e información y ejercicio del periodismo, señala en su artículo 1.º que:

La libertad de emitir opinión y la de informar, sin censura previa, constituyen un derecho fundamental de todas las personas. Su ejercicio incluye no ser perseguido ni discriminado a causa de las propias opiniones, buscar y recibir informaciones, y difundirlas por cualquier medio, sin perjuicio de responder de los delitos y abusos que se cometan, en conformidad a la ley. Asimismo, comprende el derecho de toda persona natural o jurídica de fundar, editar, establecer, operar y mantener medios de comunicación social, sin otras condiciones que las señaladas por la ley. Se reconoce a las personas el derecho a ser informadas sobre los hechos de interés general. (BCN, Sobre libertades de opinión e información y libre ejercicio del periodismo)

De esta forma, Chile se inscribe en una tendencia observada durante décadas en América Latina, en la que los textos constitucionales fueron las principales y únicas herramientas de reaseguro de la libre expresión, pero entendida solo como libertad de prensa (De Charras y Lozano, 2017). La particularidad de Chile en contraste con otros países de la región, es que su texto constitucional todavía está anclado en aquella perspectiva. Así, la libertad de expresión y el derecho a la información están consagrados en la Constitución de 1980, pero de una forma que no cumpliría con los estándares de derechos humanos internacionalmente reconocidos⁷⁸. Especializada en la materia, Lorena Donoso señala que, aunque el constituyente declaró en su época que fue considerado lo establecido en

⁷⁸ Damián Loreti releva la importancia de tomar las directivas del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en dos materias sustantivas: 1. Consagrar el Derecho a la Comunicación como Derecho Humano; 2. Asumir que el Estado tiene algo que hacer en materia de regulación sobre medios de comunicación, más allá de la vieja lógica de abstenerse de censurar. En este sentido apuntan las directivas del año 2000 de la CIDH, la Relatoría Especial de Libertad de Expresión en 2004 y las declaraciones de todos los Relatores en el año 2007. Estas señalan que el sector no está suficientemente contenido en materia de promoción de pluralismo y diversidad por leyes generales antimonopolio, sino que requiere reglas especiales que no solo prevengan la conformación de monopolios, sino la alta concentración horizontal y vertical que afecta a toda América Latina (Loreti, 19/9/2015).

tratados vigentes, el texto resultante muestra una “visión sesgada, individualista y centrada en el derecho de propiedad del medio, con grave infracción a los derechos y deberes de los medios de comunicación y su rol social” (Donoso y Gumucio, 2014, p. 15). Entre los principales derechos pendientes, la investigadora destaca:

- a) la ausencia del pluralismo y la diversidad como factores esenciales de la libertad de expresión. El texto del artículo 19 N.º 12 se limita a declarar el reconocimiento de la libertad de expresión, insuficiente al no reconocer el derecho igualitario de acceso a los medios a través de los cuales habría de ejercerse la libertad de expresión ni el derecho de las personas a informarse y a comunicarse;
- b) la ausencia de normas sobre el acceso igualitario al espectro radioeléctrico en la atribución de concesiones para la operación de radios y canales de TV;
- c) la exclusiva consideración de la faceta individual de la libertad de expresión (derecho a expresar ideas, en desmedro de su faz social, derecho a la información y a la comunicación)⁷⁹;
- d) la no definición del Estado como garante de los derechos a la libertad de expresión, a la información y a la comunicación.

Cabe destacar, también, que el texto original no ha sido modificado pese al intenso debate ocurrido en gran parte del mundo en torno a la libertad de expresión y al derecho a la comunicación como Derecho Humano, consolidado en la Declaración Universal de la UNESCO sobre diversidad Cultural (2001). Aunque Chile ratificó esta Declaración en enero de 2007, el texto constitucional no fue adecuado a esas normas (Donoso y Gumucio, 2014).

En América Latina, a fines del siglo XX, la defensa de la libertad de expresión asumía el paradigma de la libertad de prensa —equiparada a la

⁷⁹ En este sentido, la CIDH advierte que la libertad de expresión debe poder ejercerse tanto en su faz individual —el derecho de cada persona a utilizar cualquier medio apropiado para defender sus opiniones— como social, y así satisfacer necesidades de todos los ciudadanos de recibir información y opiniones diversas (Loreti y Lozano, 2014, p. 53).

libertad de empresa– y desacreditaba todo intento de intervención por parte del Estado “asimilándola a totalitarismos propios del bloque socialista” (Loreti y Lozano, 2014, p. 16). En Chile, este paradigma seguiría vigente en la segunda década del siglo XXI.

2. El Proceso Constituyente desde el Prisma de *El Mercurio* y *La Tercera*

Asumiendo que los diarios *El Mercurio* y *La Tercera* son actores sociales y políticos relevantes en la disputa de sentidos, se analizan a continuación los editoriales y las columnas de opinión con firma en el período que se extiende desde el 1° de enero de 2015 hasta el 31 de agosto de 2016, mes en el que finalizan los ELA y Cabildos. Los editoriales son textos sin firma a través de los cuales se explicita abiertamente la postura colectiva de cada medio y cobran especial interés para este trabajo porque allí se refleja el interés de la empresa periodística “por participar de la organización del espacio público y de su posicionamiento ideológico ante la contingencia político-social” (González, 2005, p. 525, como se citó en Gronemeyer y Porath, 2017).

Siguiendo a autores como Laclau, Mouffe y Verón, se recurre a abordajes del análisis discursivo para el estudio de lo político, asumiendo que los discursos circulan en arenas de lucha por la significación social. Desde esta perspectiva, se considerarán elementos del discurso dentro de un sistema de posiciones, despojados de una identidad intrínseca, entendiendo que esta se constituye de modo relacional. En ese sentido no se propone buscar regularidades a partir del uso del lenguaje, y se aleja de enfoques propuestos desde el Análisis Crítico del Discurso (ACD) que abordan el discurso como una dimensión de lo social que se relaciona dialécticamente con otras dimensiones que no funcionan discursivamente. Desde el Análisis Político del Discurso (APD), toda práctica social significativa es discursiva; la retoricidad es una dimensión de la significación y no es posible escindir su campo de operación (Laclau, 2014). En esta perspectiva, asumimos que:

- ✓ todo análisis discursivo de lo político parte del reconocimiento del antagonismo como rasgo inherente a toda identidad;

- ✓ el discurso es el proceso de una lucha social por el establecimiento de determinadas reglas de significación entre fuerzas que se relacionan contingentemente;
- ✓ la imposibilidad de fijación última de sentido abre el camino de representaciones parciales a través de un punto nodal, como conjugación de una cadena significativa antagonizada.

Es en este contexto que se plantean las siguientes preguntas a modo de guía del APD de los diarios *El Mercurio* y *La Tercera*:

- ¿Es posible reconocer antagonismos, puntos nodales o fijaciones parciales, significantes vacíos y flotantes como instancias constitutivas de la hegemonía que *El Mercurio* se propondría lograr?
- ¿Es posible identificar fuerzas –cuya relación es contingente– en disputa por las reglas de significación? ¿Qué sentidos se pretende instalar en (qué) escenarios políticos de actuación?

2.1. “Yo o el Caos”, Dicotomía Mercuriana

El antagonismo que se plantea a través de (todos) los editoriales y las columnas de *El Mercurio* analizadas se manifiesta en una divisoria de aguas entre la Constitución vigente y una nueva Constitución. Delimita una dualidad contundente, sin matices: mientras que la primera representa orden, eficiencia y prosperidad; la segunda, incertidumbre, arbitrariedad y amenaza a la institucionalidad.

En los primeros meses del 2015, en escenarios políticos sumamente adversos para la presidenta Bachelet tras el estallido del caso Caval, *El Mercurio* cuestiona el sentido de una nueva Constitución y la asocia a lo incierto y arbitrario del programa gubernamental de reformas, equiparándolo a una refundación jurídica del Estado:

... El llamado que se hizo a una Nueva Constitución tiene pendiente la tarea más complicada: persuadir a los sectores más amplios de la ciudadanía de que sería impostergable

refundar jurídicamente el Estado. (Desafíos constitucionales en 2015, A. Fermandois, 2/1/2015, *El Mercurio*)

La presidenta, al asumir, anunció una nueva Constitución, pero hoy se comprueba que el entorno político no lo percibe con el grado de urgencia o siquiera necesidad que se estimó a la sazón. (La Constitución como pacto, editorial, 5/4/2015)

... No se disipa la interrogante sobre sentido y alcance de lo que se pretenda hacer con la Carta Fundamental. (Más incertidumbre tras el Cónclave, editorial 9/8/2015)

En la fase previa al anuncio del PCAC, precisamente, cuando aún están abiertas definiciones claves sobre el mecanismo por seguir, “Nueva Constitución” significa incertidumbre. El significante Asamblea Constituyente se ubica en un extremo del antagonismo discursivo asociado, principalmente, a Venezuela, como condensación de debacle institucional. Al mismo tiempo, se sitúan en un mismo nivel, definido como “garantía básica”, las ideas de “libertad” y “propiedad”.

... la incertidumbre asociada a esta discusión ya que inevitablemente todo el pacto social apareció puesto en juego, y rápidamente se difuminaron en el ambiente público resguardos básicos de garantías como libertad y propiedad. (Precisiones constitucionales del Ministro del Interior, editorial, 23/7/2015, *El Mercurio*)

... Me refiero al movimiento A.C., que se ha promovido a impulso de noveles figuras políticas y que ha extendido su aceptación a diversos sectores políticos del país (...) Una consecuencia muy reiterada producida por las constituciones emanadas de las asambleas constituyentes es la desaparición de la observancia de la división de los poderes en esos regímenes. El caso más dramático lo estamos observando en Venezuela. (Asamblea Constituyente, Jorge Ovalle Quiroz, 28/4/2015, *El Mercurio*)

Algunos insisten en poner el foco en la falsa dicotomía que enfrenta a la Asamblea Constituyente con la institucionalidad vigente siendo la primera, nos dicen, el único mecanismo legítimo (...) el reclamo por una Asamblea

Constituyente es un eslogan superficial y tramposo. (La trampa de la Asamblea Constituyente, Sebastián Solo Velasco, 6/5/2015, *El Mercurio*)

Tal como sucede en 2014 con las reformas tributaria, laboral, educativa, un posible cambio constitucional se contraponen al desarrollo socioeconómico del país; en este caso se la asocia a guerra y/o revolución.

¿Tiene razón el Gobierno al pensar que una nueva Constitución puede ayudar a reconstruir confianzas, pese a la oposición de empresarios y otros sectores? (...) es muy difícil que el Gobierno, con su bajo nivel de aprobación, tenga la fuerza para contener las demandas que cada grupo de presión tratará de imponer en un eventual texto constitucional. (La Constitución y las confianzas, editorial, 8/6/2015, *El Mercurio*)

La dirección de los cambios planteados por la Nueva Mayoría puede comprometer gravemente las posibilidades de desarrollo económico y social futuro de nuestro país (...) solo las guerras y revoluciones tienen efectos económicos, políticos y sociales más directos e inmediatos que el estreno de una nueva Carta Fundamental. (La dimensión económica del incierto debate constitucional, Felipe Larraín, 4/4/2015, *El Mercurio*)

En las publicaciones de *El Mercurio*, el Gobierno y la coalición gobernante son los actores que protagonizan la rivalidad requerida para la construcción de la propia identidad. Dentro del equipo gubernamental, se exceptúa al Ministro del Interior, Jorge Burgos, a quien se dedica el editorial del 25 de julio de 2015, tras comentarios del propio ministro en una entrevista de TV en que da “un portazo a la Asamblea Constituyente”⁸⁰ amenazando, incluso, con la posibilidad de su renuncia. *El Mercurio* celebra la intervención de Burgos en el proceso refiriéndose a “la extrema ideologización que había prevalecido en este tema antes de la llegada del ministro del Interior”, reconociendo, prácticamente, a un aliado en la figura del ministro.

⁸⁰ El Mostrador (23/7/2015). Burgos le da un portazo a la AC. “No es posible pensar que a través de un portazo raro se va a reformar la Constitución”. <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2015/07/22/burgos-le-da-un-portazo-a-la-ac-no-es-posible-pensar-que-a-traves-de-un-atajo-raro-se-va-a-reformar-la-constitucion/>

... (Las precisiones entregadas por el ministro del Interior) tienen el mérito de comprometer desde ya al Gobierno en que se descartará cualquier atajo a la legalidad vigente en la obtención de la nueva Constitución... “La Presidenta Bachelet (sostuvo Burgos) no está disponible para un atajo raro y el ministro del Interior tampoco se va a prestar para ello”. En la medida en que él ofrece una explícita garantía personal –su voluntad de renunciar al cargo si ello ocurriera–, resulta evidente el propósito de generar gradualidad en las condiciones de estabilidad. Y lo más trascendente es reconocer que la reforma de la Constitución hay que hacerla en el Parlamento (...) El realismo político del ministro se manifiesta al admitir que la tarea final de este proceso corresponderá al nuevo Congreso. (Precisiones constitucionales del ministro del Interior, editorial 23/7/2015, *El Mercurio*)

Frente a una objeción de fondo y reiterada a la Constitución vigente, que es su origen en dictadura, *El Mercurio* reivindica su “democratización” a través de múltiples reformas. De este modo, “democracia” se convierte en significante flotante, como parte de un discurso que, al no poder cerrarse como totalidad dados los antagonismos, se dirime en territorio político. Así, “democracia” –y de modo similar, “libertad” aparece como significante disperso que cada discurso político pretende propio (Laclau y Mouffe, 2010).

...Varios de los preceptos de la Carta que se pretenden invertir han demostrado su valor para el buen funcionamiento de nuestra democracia durante los últimos 25 años. (Propuesta socialista de una Nueva Constitución, editorial, 27/6/2015, *El Mercurio*)

Las reflexiones de la mandataria son francas y expresan su sentir más íntimo, pero no reflejan ni permiten anticipar el rumbo que tomaría el proceso constitucional (...) La actual Carta Fundamental, dictada durante un régimen militar, se asienta en gran medida en su predecesora y en proyectos de reforma impulsados por mandatarios democráticamente elegidos. Los sucesivos y profundos cambios que ha experimentado a lo largo de los últimos 25 años también se

han forjado en un debate democrático. (Sentir constitucional, editorial, 20/8/2015, *El Mercurio*)

Apenas ocurrido el anuncio presidencial sobre el PCAC, el 14 de octubre *El Mercurio* publica, a doble página, una columna firmada por Carlos Peña, a la que Garretón otorga especial relevancia por haber sido encargada *ad hoc*⁸¹. El reconocido columnista de análisis político de la sección dominical “Reportajes” del diario *El Mercurio* recurre a prestigiosos intelectuales – Kelsen, Borges, Hume, Habermas– al exponer su punto de vista. Peña descalifica la totalidad del proceso constituyente, anticipa su diagnóstico en el título “Cuadrar el círculo” y, en lo sustantivo:

- ✓ rechaza la objeción al origen en dictadura de la Constitución y defiende su legitimidad;
- ✓ descalifica el anuncio presidencial;
- ✓ desacredita la fase de educación cívica;
- ✓ anticipa trampa manipuladora en los diálogos ciudadanos.

... (respecto del origen en dictadura) la paradoja salta a la vista y la anunció en la primera mitad del siglo XX Hans Kelsen: si la Constitución de 1980 es insanablemente ilegítima, ¿cómo podrían ser legítimas las autoridades – incluida la de la Presidenta– que fueron elegidas a su amparo? Como en el cuento de Jorge Luis Borges (“El jardín de los senderos que se bifurcan”), las palabras de la Presidenta no señalaron un camino, sino varios (...) Así, ninguna pretensión resulta tempranamente frustrada (...) y no hay motivos para el enojo prematuro (...) ¿Qué se puede esperar de una educación cívica llevada a cabo en cinco o seis meses? Por supuesto, nada o muy poco. No es necesario haber leído a Hume (...) para predecir que esos diálogos, a pesar del empeño de la educación cívica, serán dominados por pequeñas élites ilustradas. El proyecto de nueva Constitución no será el fruto de un diálogo igualitario y sin

⁸¹ Según Garretón, esta columna es “feroz” y fue encargada *ad hoc*: “... a través de Peña, decir *El Mercurio* le dice a la gente lo que hay que pensar” (ver Capítulo 5, punto 3.2., p.169).

distorsiones, a la Habermas, sino el producto de un pequeño grupo ilustrado, profesores, intelectuales, políticos (...) No deja de ser sorprendente que un Gobierno anuncie una nueva Constitución socavando el suelo bajo sus pies: declarando insanablemente ilegítima una Constitución que se aplicó durante un cuarto de siglo y a cuyo amparo él mismo se eligió, y privando de todo poder constituyente al Congreso que, al menos hasta ahora, representaba la soberanía popular. Son los problemas que surgen cuando se intenta cuadrar el círculo. (Cuadrar el círculo, Carlos Peña, 14/10/2015, *El Mercurio*)

El editorial del 15 de octubre de 2015, dos días después del anuncio del PCAC por parte de la presidenta Bachelet, sigue la línea de Peña y representa un punto de inflexión en tanto se actualizan actores del juego antagónico. A través del anuncio del PCAC surge otro posible significante flotante, “Proceso Constituyente”, que podría superar el antagonismo en torno a significantes como “Nueva Constitución” y “Asamblea Constituyente”. Sin embargo, si en la renuncia a referirse a una Nueva Constitución existiera un intento hegemónico por parte del Gobierno –en sentido de buscar suturar diferencias–, ese objetivo no se logra en el ámbito de *El Mercurio*, que asocia el Proceso Constituyente a incertidumbre, posible manipulación y adoctrinamiento. Aunque desde el editorial se señala –tercerizando su voz en “expertos han comentado”– que el anuncio tiene “puntos adecuados” en tanto descartaría mecanismos como plebiscito y/o una Asamblea Constituyente, el texto sitúa los diálogos ciudadanos en la frontera de la normalidad de los órganos de representación democrática. Nuevamente el ministro Jorge Burgos es un actor aliado en el juego antagónico.

... Cabe respaldar el buen criterio de anunciar –por primera vez con esta precisión– que habrá pleno respeto a la institucionalidad en este proceso de profundo cambio jurídico (...) Esto significa descartar oficialmente la audaz idea que circuló en 2014, consistente en un plebiscito convocado al margen de la Carta actual, para detonar por vía de hecho una asamblea constituyente o la aprobación de una Constitución misma (...) La preservación de la

institucionalidad es el gran activo del anuncio, idea que venía reforzándose desde que el ministro Jorge Burgos llegó a la cartera de Interior. El legado de un proceso pulcro será apreciado por la convivencia política interna en el futuro, en la legitimidad de una posible nueva Constitución y en el prestigio internacional de Chile y, sobre todo, en el hecho de no ser inconsistente con la plena legitimidad de las actuales autoridades, tanto del Ejecutivo como del Congreso (...)

Menos clara es la identidad y mecanismos de los llamados “diálogos ciudadanos” que operarán separadamente –al parecer– de los órganos normales de representación democrática. Entre las dudas que levanta el anuncio está su objetivo mismo: una nueva Constitución. Si se desea informar a una ciudadanía que desconoce sus reglas jurídicas básicas y luego escucharla en los “diálogos”, no resulta consistente anticipar que deseará una nueva Constitución. (Anuncios del proceso constituyente, editorial, 15/10/2015, *El Mercurio*)

A medida que se aproxima la implementación del PCAC, *El Mercurio* parece reducir márgenes para que el significante “Proceso Constituyente” se vacíe de contenido. Cada artículo publicado a partir del anuncio lo asocia a significados como inconsistencia, incertidumbre, dudas, adoctrinamiento y manipulación.

El anuncio presidencial también fomenta la confusión; no tiene sentido técnico que el reemplazo total de la Constitución tenga un quórum más bajo que el necesario para un cambio parcial (...) resulta impropia y sorprendente. (Quórum para una Nueva Constitución, editorial, 19/10/2015, *El Mercurio*)

... Lejos de aminorarse, las inconsistencias y dudas suscitadas ante el anuncio presidencial de un proceso constituyente se acentúan según pasan los días. Voces de todo el espectro han advertido ya los riesgos de manipulación y hasta de intentos de adoctrinamiento que supone la etapa de educación cívica (...) Las garantías dadas por la presidenta y sus ministros no logran despejar las

muchas incertidumbres abiertas. (Inconsistencias en proceso constituyente, editorial, 25/10/2015, *El Mercurio*)

Si ya el anuncio del proceso constituyente que quiere impulsar el Gobierno había suscitado profundas dudas, su primera materialización solo viene a multiplicarlas (...) La implementación de su iniciativa más trascendente, lejos de despejar las incertidumbres, las acrecienta. (Consejo Ciudadano: demasiadas interrogantes, editorial, 6/12/2015, *El Mercurio*)

No es menor la complejidad de lograr que un determinado grupo de personas encargadas de transmitir contenidos políticamente sensibles pueda, en cada punto del territorio nacional, cumplir con la neutralidad que se ha prometido. Se trata de una temática que aborda materias opinables sobre las que gravitan posturas y valores que fácilmente pueden convertirse en objeto de adoctrinamiento y controversia. (Ecuanimidad del proceso constituyente, editorial, 14/12/2015, *El Mercurio*)

Ya sobre el inicio de los Cabildos y ELA, se cuestiona su legitimidad, representatividad, se pone en duda la transparencia del proceso y la capacidad del Gobierno para implementarlo. Nuevamente, “nuestra democracia” no pretende articular sectores cuyas perspectivas en torno al tema constitucional contrastan, sino consolidar un colectivo de identificación que configura el público de *El Mercurio*.

En el caso de Santiago hablaría uno de cada 65 000 habitantes (...) Prometer que habrá participación popular incidente en el proceso constituyente con el programa de cabildos puede terminar debilitando aún más nuestra deteriorada democracia. (¿Habrá participación que legitime el proceso constituyente?, editorial, 5/3/2016, *El Mercurio*)

... Es útil recordar que lo que se ha querido salvar aquí es precisamente la legitimidad democrática de nuestra carta fundamental, razón suficiente para no dejar la participación ciudadana librada a los infortunios de un proceso inédito (...) preocupa, además, como se ha hecho presente en numerosas oportunidades, la transparencia del mecanismo

(...) a las dudas ya expuestas por diferentes personeros políticos en relación con la pluralidad y neutralidad de quienes conducirán y facilitarán el proceso, se sumaron ahora la capacidad de convocatoria por parte de la Moneda y el real interés ciudadano por participar. (Inicio formal del proceso constituyente, editorial, 28/4/2016, *El Mercurio*)

Una vez iniciados los ELA, en mayo de 2015, los editoriales insisten en la defensa de la Constitución vigente, asociada a la “democracia posible”, a un período triunfal de la historia de Chile, que hace innecesario el proceso en ciernes. Ya en junio, *El Mercurio* asume que el PCAC logró concitar atención, no obstante, genera desconfianza por “desprolijidades operativas” que ponen en duda la legitimidad de las fases siguientes.

... ella (la Constitución) fue una piedra fundacional de la reconstrucción de la democracia posible. Quedaba atrás el abismo de 1973. Los 26 años de vigencia real de la Constitución de 1980 no por casualidad coinciden con el mejor período de la historia del país desde fines del XIX. (Danza constitucional, Joaquín Fernandois, 10/5/2016, *El Mercurio*)

Carlos Peña, nuevamente, dedica su columna del 3 de julio al PCAC, en este caso a los ELA, a los que define como “sucedáneo deslavado, pálido remedo” de expectativas desmedidas sembradas por el Gobierno. Peña propone otros antagonismos, esta vez entre un (verdadero, institucional) momento constituyente y los ELA, asociados a promesas incumplibles. Aprovecha, a su vez, para trazar paralelos entre el PCAC y la reforma educativa, tema de especial interés para Peña como rector de la Universidad Diego Portales⁸².

... Así, los Encuentros Locales Autoconvocados no son sino un sucedáneo deslavado, un pálido remedo, una realización descafeinada, de la expectativa imposible que el Gobierno sembró y dejó crecer: el momento constituyente. No son, pues, representativos; pero sí son ejemplares. Y es que ellos resumen, como en un ejemplo, el destino infortunado y torpe

⁸² La Universidad Diego Portales, también conocida como UDP, es una universidad privada chilena, fundada en Santiago de Chile en 1982.

que hasta ahora ha tenido la gestión gubernamental, consistente en alentar las expectativas e inflarlas hasta casi reventar (...) ¿No es verdad que, así como el momento constituyente está sustituido por estos encuentros, así también la gratuidad universal en educación lo será, como era inevitable, por la sustitución parcial de becas y de créditos? (...)

Los Encuentros Locales Autoconvocados no tiene ningún valor de representación, pero su metodología y el balance que de ellos se hace ejemplifica, como si fuera un psicodrama, el rasgo más marcado de la gestión gubernamental: la desaprensiva capacidad de poner en juego expectativas desmesuradas, la incapacidad artesanal de satisfacerlas y la manera *naïve* que se emplea para intentar convencer de que se satisficieron. (Encuentros Ejemplares, Carlos Peña, 3/7/2016, *El Mercurio*)

Por su parte, Cea Egaña, reconocido constitucionalista, cuestiona la legalidad de los ELA, responsabilizando al proceso de “socavar la seguridad jurídica” asociada al crecimiento, las inversiones, el empleo y el desarrollo social. A su vez, niega el origen dictatorial de la Constitución, y diagnostica falta de información y nulas competencias de quienes participan en los ELA. La cuestión constitucional queda restringida, de este modo, al territorio del saber experto.

Así es, ya que hoy no existe ningún precepto constitucional, ni siquiera legal, que ampare y regule el sistema de grupos autoconvocados y cabildos que está siendo impulsado por el Gobierno. Esto genera más incertidumbre que certezas, socavando la seguridad jurídica y la legitimidad del Código Fundamental que se postula aprobar. Evidentemente, lo escrito tiene consecuencias negativas en las inversiones y, más en general, en el crecimiento de la economía, el empleo y desarrollo social del país (...) La experiencia ya demostrada en aquel proceso da cuenta de gente que se reúne a conversar, con base en pautas amplísimas y que no tiene claro para qué se los convoca, ni cuál es el objetivo de tales encuentros, menos aún lucidez en la formulación de conclusiones. Se trata de personas que no han leído siquiera en parte la Constitución y a quienes se les insta a mejorarla. Resulta insólito que puedan ser convocados a opinar sobre tan complejos y trascendentales temas personas desde los

catorce años de edad. (Una mirada al proceso pre-constituyente, José Luis Cea Egaña, 3/7/2016, *El Mercurio*)

2.2. Las Fronteras de la Legalidad según La Tercera

Los editoriales de *La Tercera* plantean, en principio, antagonismos entre la Constitución vigente, vinculada a la “bonanza” de Chile y una nueva, no justificable, asociada a desconcierto e incertidumbre. Desde mayo de 2015 en adelante, el énfasis está puesto en los mecanismos participativos previstos por la presidenta en contraste con el “ordenamiento jurídico vigente” centrado en la vía del Congreso.

... Abrir el debate de una Nueva Constitución, sin que se hayan entregado razones de fondo que lo justifiquen, que no sean ideológicas, probablemente agravará el desconcierto del país (...) El país enfrenta un severo cuadro de desaceleración producto de reformas que han creado un fuerte cuadro de incertidumbre. Por ello la mandataria haría bien en aterrizar prontamente los cambios que se pretenden introducir y la forma como se llevarán a cabo. (Aprontes de una nueva Constitución, editorial, 11/1/2015, *La Tercera*)

Los caminos escogidos por la presidenta para desarrollar el debate constitucional: diálogos, consultas y cabildos ciudadanos, el Congreso, a la luz de esas palabras, ha quedado fuera de esta convocatoria (...) La Constitución vigente ha asegurado años de bonanza (...) difícilmente este proceso pueda ser derivado solo a cabildos y debates ciudadanos. (Inesperado e innecesario debate constitucional, editorial, 3/5/2015, *La Tercera*)

A medida que avanzan las definiciones en torno al PCAC y la presidenta subraya su componente participativo, se hace énfasis en sus posibles sesgos y manipulaciones. A partir de una entrevista a Michelle Bachelet, el diario *La Tercera* subraya lo forzado del proceso, el posible aprovechamiento de la instancia participativa. Tal como en el caso de *El Mercurio*, el ministro del Interior, Jorge Burgos, es la única figura gubernamental al que se le reconoce otra posición en el juego antagónico.

En entrevista con este medio, la presidenta de la República reiteró que el proceso para dictar una nueva Constitución sigue adelante; sin embargo, tendrá un comienzo curioso, pues se iniciará con clases de educación cívica (...) la reforma constitucional no está entre las prioridades de la ciudadanía, y no se ve por qué esta suerte de “pedagogía” podría cambiar las cosas. Ello solo podría suceder en la medida que la población sea “convencida” de que hay que cambiar la Constitución, lo que entonces siembra dudas sobre el verdadero alcance de esta iniciativa, que podría ir más allá de una cuestión meramente pedagógica (...) sería muy inconveniente que se intentaran aprovechar instancias de “diálogos ciudadanos” para sesgar la opinión pública a favor de una determinada alternativa (...) El propio Ministro del Interior, partidario de la idea, reconoce que la actual carta ha sido eficaz. (¿Pedagogía constitucional?, editorial, 17/8/2015, *La Tercera*)

El anuncio presidencial del PCAC que tiene lugar el 13 de octubre de 2015 no altera, a grandes rasgos, el discurso político de *La Tercera*. La presidenta sigue siendo protagonista central, señalada como quien concentra un exceso de poder; a la vez, se pone en duda la transparencia del proceso.

... No se ha mencionado la participación de otros poderes del Estado hasta el momento, solo la presidencia (...) La garantía de transparencia y participación correrá por cuenta de un CCO pero que será designado exclusivamente por la presidenta de la República. (Un proceso constitucional innecesario, editorial, 18/10/2015, *La Tercera*)

Tras el anuncio del 15 de octubre, a la insistencia en la posible parcialidad del proceso, se suma la objeción a su carácter excluyente, en donde no hay espacio para perspectivas disidentes. La presidenta protagoniza la mayoría de los editoriales, es quien centraliza la toma de decisiones, acompañada por el “aparato de gobierno” que “objeta” visiones distintas.

La incoherencia salta a la vista: de igual forma en que se convoca la más amplia participación ciudadana, las autoridades se encargan de anular toda opinión que vaya más allá del complejo sendero planteado por la presidencia (...)

El mismo aparato de gobierno se encarga de objetar cualquier visión distinta que surja respecto de su propuesta constitucional (...) El país ha avanzado en democracia y desarrollo bajo una Carta Fundamental que ha dado garantías, luego de sucesivas reformas, a todos los sectores. (Reparos al proceso constituyente, editorial, 24/10/2015, *La Tercera*)

... Los mecanismos planteados por el Gobierno dejan a quienes se oponen a un cambio de la Constitución sin opción alguna para hacer valer su opinión (...) el denominado proceso constituyente no pasa de ser un ejercicio comunicacional para avalar los planes del Ejecutivo. (El espejismo del proceso constitucional, editorial, 1/5/2016, *La Tercera*)

Una vez iniciada la campaña de difusión del PCAC, crecen las objeciones sobre todo a la instancia participativa, no obstante, las críticas se extienden a todo el proceso. La primera fase prevé instancias de educación cívica e información a la ciudadanía, incluye el *Constitucionario* como recurso central para socializar contenidos de la Constitución, al que *La Tercera* le dedica una columna del historiador Alfredo Jocelyn-Holt titulada “El Bestiario”. El autor compara la definición de “república” en el texto en cuestión con la de la enciclopedia de Diderot y d’Alambert, y acusa a los responsables del *Constitucionario* de tratar a la ciudadanía de ignorante. Así, nuevamente, los significados asociados al Proceso Constituyente se cristalizan en torno a una propaganda manipuladora.

.... El *Constitucionario*, el de los animalitos de la granja orwelliana con que la Nueva Mayoría pretende instruir a los chilenos en el proceso constituyente recién inaugurado (...) la técnica propagandística que denostaran bien puede servir al populismo de izquierda tan zoológico como el de derecha si se lo propone (...) Típico error de publicistas: de ellos este nuevo chasco. (Bestiario Constitucional, A. Jocelyn-Holt, 19/12/2015, *La Tercera*)

A partir de enero de 2016, varios editoriales apuntan a la instancia participativa del PCAC, los Cabildos. Se cuestiona su representatividad, su

carácter excluyente y manipulador, situando el proceso al margen de la legalidad y en oposición al “ordenamiento jurídico chileno”, representado por el Congreso.

Los tiempos exiguos dejan en duda qué tan representativo del auténtico sentir ciudadano serán las discusiones y qué tan guiadas resultarán las conclusiones, pero en cambio permitirán imprimir una imagen representación a un proceso que a la luz de lo expuesto no lo tiene (...) Una tarea que parece humanamente imposible de cumplir, lo que acrecentaría el riesgo de que los cabildos puedan ser manejados para generar conclusiones sesgadas. (Deficiencias del proceso Constituyente, editorial, 14/1/2016, *La Tercera*)

Se pretende vestir de participación a una instancia que no admite posiciones contrarias al cambio de Constitución (...) En la práctica no es más que la expresión de una estrategia planificada e impulsada por la administración Bachelet para instalar la idea de que el país en su conjunto protagoniza un proceso efectivamente participativo. (El trasfondo del proceso constituyente, editorial, 14/4/2016, *La Tercera*)

... la segunda etapa de un proceso constituyente que, como ha sido advertido por diversos expertos de la materia, se encuentra al margen del ordenamiento jurídico chileno (...) cabildos y otros espacios diseñados por el Ejecutivo, con la evidente intención de proyectar una imagen de participación real (...) la alteración de fórmulas de reformas reconocidas en la propia Constitución y que dejan la responsabilidad de los estamentos de representación popular efectivamente democráticos como es el mismo Congreso. (Participación en proceso constituyente, editorial, 23/4/2016, *La Tercera*)

A su vez, se alude a una suerte de censura, dada la omisión de espacios para la expresión de distintas opiniones:

... Los mecanismos planteados por el Gobierno dejan a quienes se oponen a un cambio de la Constitución sin opción alguna para hacer valer su opinión. (El espejismo del proceso constitucional, editorial, 1/5/2016, *La Tercera*)

La Tercera dedica un editorial a la resolución del Consejo Nacional de Televisión (por seis votos a favor y cinco en contra, analizada en el Capítulo 5, punto 4.2., p. 207) de no calificar de interés público un avisaje preparado por el Gobierno para difundir el PCAC. En el texto opone propaganda gubernamental a interés público. Se reclama, nuevamente, espacio para voces disidentes, es decir, para quienes no estén de acuerdo con iniciar un camino hacia una nueva Constitución, no obstante, esto supone una confusión con una instancia plebiscitaria prevista para otra fase del proceso, en donde se trata de expresarse a favor o en contra de un cambio constitucional.

Resulta completamente discutible que una campaña de esta naturaleza pueda ser considerada de interés público, al menos desde la definición que le dio el legislador (...) Es evidente el riesgo de lesionar la libertad de programación de los canales, no se condice de ninguna forma con la finalidad que persigue el avisaje sobre el proceso constituyente, el cual se trata de una política programática que no cabe confundir con el interés del Estado (...) Si la autoridad estima indispensable reforzar la información sobre el proceso constituyente debe proceder a pagar por los espacios publicitarios respectivos y no pretender su difusión gratuita. En tal caso, también debería proveer fondos públicos a las posturas que se oponen a este proceso para procurar un mínimo de equidad. (Campañas de interés público, editorial, 15/5/2016, *La Tercera*)

Una vez iniciados los ELA, en mayo de 2016, desde los editoriales se refuerza la asociación entre el PCAC y la ilegalidad, el abuso del aparato del Estado, el propagandismo. También se dedica un editorial al Consejo Ciudadano de Observadores, objetando su carácter “ciudadano” como opuesto a las “competencias técnicas” y al “tonelaje político” que requeriría tal función.

... se trata de una iniciativa absolutamente al margen del ordenamiento jurídico chileno. La utilización de todo el aparato comunicacional del Estado, así como la directa participación de las más altas autoridades del país, ha

posibilitado que este proceso constituyente, al margen de su irregular concepción, penetre en la opinión pública y capte la atención de la ciudadanía (...) El país cuenta con un marco constitucional que no solo ha generado la estabilidad social, política y económica necesaria, sino que incorpora los mecanismos necesarios para que la sociedad pueda efectuar las modificaciones que estime necesarias. (Proceso Constituyente: participar con garantías, editorial, 5/5/2016, *La Tercera*)

... Es poco aconsejable que se haya enfatizado excesivamente el perfil “ciudadano” en desmedro de las competencias técnicas o del tonelaje político de sus integrantes (...) al carecer de una ley que lo constituya, y precise mejor sus atribuciones y funcionamiento, el Consejo operará con cierto nivel de informalidad (...) sin que exista garantía de que pueda asegurar un procedimiento ecuánime y alejado del propagandismo. (Críticas al Consejo consultivo, editorial, 7/6/2016, *La Tercera*)

3. La Disputa por la Significación desde el Duopolio

Un APD de *El Mercurio* y *La Tercera* permite identificar múltiples elementos comunes y ciertos matices que no alteran coincidencias de fondo. El análisis retoma aquí, las preguntas planteadas inicialmente:

- ¿Es posible reconocer antagonismos, puntos nodales o fijaciones parciales, significantes vacíos y flotantes, como instancias constitutivas de la hegemonía que *El Mercurio* se propondría lograr?
- ¿Es posible identificar fuerzas –cuya relación es contingente– en disputa por las reglas de significación? ¿Qué sentidos se pretende instalar en (qué) escenarios políticos de actuación?

3.1. Antagonismos y Puntos Nodales

Tanto *El Mercurio* como *La Tercera* construyen la discursividad antagónica en torno a la Constitución (vigente). La arena de lucha es el espacio público, en donde ambos diarios no buscan una nueva construcción social, sino la consolidación identitaria del propio sector a partir de la rivalidad con el otro. Esta rivalidad prácticamente no tiene matices: si *El Mercurio* se ancla en el

antagonismo Constitución (vigente)/Nueva Constitución; *La Tercera* complementa la misma línea haciendo énfasis en el proceso participativo y contrapone Cabildos/Congreso.

En este sentido, la aplicación del concepto de punto nodal, como conjugación de cadena signifiante antagonizada que condensa la mayor cantidad de contenidos (por mera asociación o sustitución), resulta reveladora. Las Tablas 13 y 14 reúnen los principales términos de tales cadenas signifiantes, recogiendo textualmente los signifiantes correspondientes desde editoriales y columnas de cada uno de los diarios en cuestión. A su vez, se proponen equivalencias en base a las cadenas signifiantes, entendiendo que una relación de equivalencia se produce cuando dos términos pueden remplazarse mutuamente dentro del mismo contexto de significación (Laclau, 2014).

Tabla 13*Puntos nodales en editoriales y columnas de El Mercurio*

Puntos nodales		
	<i>Constitución (vigente)</i>	<i>(Nueva) Constitución</i>
	institucionalidad, seguridad jurídica, crecimiento económico, desarrollo, libertad, propiedad privada, empleo, debate democrático, pulcro, prestigio internacional.	incertidumbre, sinsentido, ideologizado, izquierda, guerras, revoluciones, Venezuela, Bolivia, desconocido, manipulación, insólito, trampa, vacío, incierto, inconsistente.
Equivalencia	Orden	Caos

Fuente: Elaboración propia.

La sutura a la que conduce el punto nodal en los dos medios analizados prácticamente no ofrece margen para matices interpretativos. La cadena significativa que se desprende de los textos de *El Mercurio* podría sintetizarse en la dicotomía orden/caos; en el caso de *La Tercera*, por su parte, traza fronteras entre los territorios legalidad/ilegalidad. El antagonismo en la discursividad de ambos diarios no admite escala de grises, como queda plasmado en los términos que marcan los títulos: incertidumbre, trampa, vacíos, inconsistencias, peligros, deficiencias, espejismo, bestiaro, reparos, innecesario.

Tabla 14*Puntos nodales en editoriales y columnas de La Tercera*

Puntos nodales		
	<i>Ordenamiento jurídico chileno</i>	<i>Proceso Constituyente y cabildos</i>
	Congreso; marco constitucional vigente; estabilidad social, política, económica; representatividad; garantías; democracia; competencias técnicas; tonelaje político; interés público.	Informalidad, ilegalidad, manipulación, irregularidad; propagandismo; ideología; sesgar, aprovechar; ilusión de representatividad; ideología; desconcierto.
Equivalencia	Legalidad	Ilegalidad

Fuente: Elaboración propia.

En este contexto, resultaría posible vislumbrar un significativo flotante en el término “Constitución”, dado que condensa gran cantidad de significados. Sin embargo, no funciona como articulador de múltiples diferencias, al menos desde la discursividad de los medios analizados. Cabe recordar que existe cierta intención articuladora desde los equipos gubernamentales a cargo del diseño metodológico y de la estrategia comunicacional del PCAC al renunciar al término “Nueva Constitución”, no obstante, tal concesión no es suficiente para lograr el propósito de ampliar las adhesiones al proceso.

Si el significativo flotante es condición para la producción de significantes vacíos, tal pasaje no parece tener lugar. La posibilidad de que “Constitución” devenga en significativo vacío, queda obturada desde *El Mercurio* y desde *La Tercera* al adjetivarla, agregando apellido o prenombre: Constitución (vigente) vs. (Nueva) Constitución.

La posibilidad de identificar fuerzas en disputa por las reglas de significación se trasluce en los actores o protagonistas de la lucha política que ponen ambos medios en primer plano: el Gobierno, en especial en la

figura de la presidenta Bachelet; en menos medida, la coalición gobernante –Nueva Mayoría–. Tanto desde *El Mercurio* como en *La Tercera*, el Gobierno y la coalición gobernante son los actores que protagonizan la rivalidad requerida para la construcción de la propia identidad. No obstante, si el “ellos” es explícito, el “nosotros” no lo es.

4. A Modo de Síntesis

A través de la información que entrega este capítulo, se enlaza la concentración de la propiedad de medios de comunicación, conceptualizaciones sobre libertad de expresión contenidas en la Constitución vigente, y la manifiesta posición de rechazo de los dos principales diarios más grandes del país frente al PCAC. Los intereses en juego que permite vislumbrar este recorrido se condensan en discursividades antagónicas que perfilan, casi sin matices, los diarios *El Mercurio* y *La Tercera* en torno al significante “Constitución”. El posicionamiento de estos medios frente a un posible cambio constitucional complementa un paisaje plagado de vínculos e intereses cruzados que, a su vez, se insertan en el cuadro más amplio del escenario nacional, remitiendo al entramado que recorre todo este trabajo entre la instalación del tema en la agenda pública, las agendas preexistentes, los climas de opinión pública y la crisis política contingente. Desandar esta trama es, precisamente, el propósito del Capítulo 7 que incluye, también, las conclusiones de este trabajo de investigación.

Capítulo 7: Hacia un Entramado de Hipótesis, Hallazgos y Conclusiones

A partir del estudio de los procesos de decisión en torno a la estrategia comunicacional del PCAC, se abren caminos que entraman agendas preexistentes; estructuras de poder económico y político, y escenarios políticos coyunturales. La triangulación de evidencia obtenida se lleva a cabo sobre la base del análisis de:

- ✓ la definición del problema que da origen a la política pública;
- ✓ los actores intervinientes en el proceso decisonal que transcurre en el Poder Ejecutivo y en el Poder Legislativo;
- ✓ el contenido y el contexto decisonal, que implica el nivel y el tipo de cambio en juego; y
- ✓ los escenarios político comunicacionales y que incluyen la vía de ingreso del problema en la agenda pública, el posicionamiento de la oposición política y de la opinión pública respecto del proceso en ciernes.

Este recorrido permite reconocer no solo la imbricación entre la dimensión política y la comunicacional, sino de qué manera lo político, en este caso, prevalece como estructurante de lo comunicacional. A su vez, el caso estudiado corrobora que, cuando se trata de la posibilidad de transformar el *statu quo* –como en este caso, a través de una nueva Carta Magna–, se hace aún más evidente la necesidad de analizar los procesos de decisión y/o transformación de una política en su contexto.

En virtud del enfoque epistemológico de pensamiento complejo que guía esta investigación, se ha optado por abordajes que no fragmentan el objeto de estudio, si bien se identifican dimensiones y unidades de análisis que permiten vías de ingreso a la comprensión del proceso como un todo. Es en esta instancia final del trabajo que toca, a partir del recorrido realizado, rearticular territorios que, en los hechos, carecen de fronteras. Un recorrido desde las hipótesis que han inspirado este trabajo de investigación, facilitará

la reconstrucción de las tramas que se tejen entre las dimensiones y los factores señalados.

1. Comunicación, Diseño Metodológico y Capacidad de Agencia

La estrategia comunicacional diseñada desde el Gobierno se asocia a perspectivas de puesta en común que se entrelazan con el diseño metodológico participativo del PCAC, favoreciendo la dinamización de capacidades de agencia colectiva. (Subhipótesis 2)

Desde las fases iniciales de diseño de la política pública, se integra la dimensión comunicacional en estrecha vinculación con el enfoque metodológico participativo adoptado. Tales opciones van de la mano de la definición del problema que sella la estrategia comunicacional desde su concepción. El equipo a cargo de su diseño parte de una idea matriz: la Nueva Constitución debe ser nacida en democracia, porque la actual no lo es. A su vez, la definición del problema que da origen a la política pública queda plasmado en el discurso de la presidenta Bachelet al presentar el PCAC, que asume la dicotomía a partir de la cual se construye la política pública en cuestión: dictadura/democracia. Entre los factores que marcan el ingreso del tema “Nueva Constitución” en la agenda pública, el origen de la actual Constitución aparece como el más significativo, ya que anticipa la divisoria de aguas que atraviesa todo el proceso y condiciona a los actores políticos. Paralelamente, la definición del problema incide también por otras vías en la estrategia comunicacional, en tanto la Constitución vigente conlleva, desde su origen, la exclusión de la ciudadanía de las decisiones en torno a las reglas del juego político. La respuesta para saldar esta deuda es el componente participativo como sello irrenunciable determinado por Bachelet, y que atraviesa el diseño metodológico y la propuesta comunicacional, desde formas y contenidos. Al enlazarse la estrategia comunicacional con el propio diseño de la política pública desde sus fases iniciales, la definición del problema estructura a ambas. Desde su concepción misma, la estrategia comunicacional asume la dualidad dictadura/democracia, asociando la Constitución vigente a la primera, y una nueva Constitución, a la segunda, a su vez que la dimensión participativa,

vinculada a modelos de puesta en común en lo comunicacional, aparece como camino superador del sello excluyente que marca al texto vigente.

El recorrido investigativo revela que la imbricación entre el diseño de la política pública y su dimensión comunicacional hace que la opción metodológica requiera y converse con el enfoque dialógico-procesual, más allá de que en ciertos momentos aproveche recursos del *marketing* y de la publicidad. Desde el momento en que se diseñan conjunta y coordinadamente, la impronta participativa que marca la política pública también permea la estrategia comunicacional. Esta opción apela a la agencia sociohistórica en tanto se involucra la capacidad de hacer elecciones que incidan en la normativa de mayor alcance en la institucionalidad nacional. En este sentido, el diseño metodológico, apoyado desde la dimensión comunicacional, favorece la dinamización de capacidades de agencia colectiva. Esta se pone en juego, particularmente, en la convocatoria a los Encuentros y Cabildos y en el desarrollo de los ELA, que exige tomar decisiones y arribar a acuerdos colectivos con respecto a contenidos de una Nueva Constitución. La instancia de autoconvocatoria se convierte en un potente recurso comunicacional; al habilitar el canal boca a boca, elude el obstáculo que puede suponer una convocatoria por parte del Gobierno u otras instancias deslegitimadas de la política institucional. Desde una posible relación entre legitimidad política y dinamización de capacidades colectivas, los ELA suponen la superación de la comunicación mediatizada y la relegitimación de la política al habilitar un campo de gestión de colectivos de largo plazo (Verón, 2012).

2. Nudos Políticos en los Procesos de Decisiones

Los principales obstáculos en el despliegue comunicacional del PCAC se concentran en el ámbito en donde se negocian contenidos y el sentido general de la iniciativa política, antes que en recursos económicos y/o técnicos. (Subhipótesis 3)

El análisis de actores en el proceso decisional refleja que los recursos que predominan en quienes concentran mayores cuotas de poder (presidenta, Ministro del Interior, Consejo de Observadores) son políticos y legales, prevaleciendo los primeros ya que son los que avalan llegar a desempeñar

los cargos y funciones en cuestión. Sin embargo, las cuotas de poder que ponen en juego los actores no se derivan linealmente de la jerarquía de sus cargos, máxime cuando el territorio en donde se toman las decisiones, básicamente la arena política, está fuertemente incidido por la coyuntura política y las agendas preexistentes. El contenido de la decisión sería el factor capaz de predecir cuáles serán los actores más influyentes en la adopción de la opción final —en este caso, la presidenta Bachelet—; sin embargo, tal posición de poder presidencial está mediada por varios factores. El nivel del cambio y/o la envergadura de las transformaciones en juego hace que elementos de contexto cobren mayor relevancia y exija altos niveles de acuerdos. En el transcurso del PCAC se hacen importantes concesiones a la oposición que incluyen aspectos sustantivos de la estrategia comunicacional; finalmente, el proceso constituyente parece diluirse hacia el final del Gobierno de Michelle Bachelet. No es posible establecer en qué medida esto responde a fronteras políticas infranqueables o limitaciones autoimpuestas. Sin embargo, esta situación remite, una vez más, a deudas de una transición atrapada en un gradualismo que los Gobiernos de la Concertación asumen como obligado. Resulta complejo despejar la cuestión sobre la distribución del poder político, ya que los lugares en donde se deciden las políticas públicas —las arenas del poder— son múltiples y tienen protagonistas y modalidades de funcionamiento muy diversas. En cada etapa del recorrido realizado, los actores subrayan el peso de las condiciones contextuales en la toma de decisiones.

Dos factores aparecen reiteradamente como condicionantes en el proceso de decisiones que recorren los distintos actores gubernamentales y parlamentarios: por una parte, la crisis que afecta al Gobierno, en especial, a la presidenta Bachelet a raíz del caso Caval; por la otra, la dualidad dictadura/democracia que, a su vez, se corresponde con el clivaje derecha/izquierda. La crisis por el caso Caval es de orden coyuntural y afecta los recursos políticos de la principal promotora del PCAC, la presidenta Bachelet y, a partir de allí, como en efecto dominó, altera todo del proceso de toma de decisiones de actores gubernamentales. Por su parte, la dualidad dictadura/democracia es de índole histórico-política, involucra el

pasado reciente del país y todo sugiere que aún lo divide. Las fronteras entre pasado, presente y futuro también dan cauce a las decisiones que, necesariamente, tienen lugar en el Congreso, ya que le compete la aprobación de los recursos financieros requeridos para la implementación del PCAC, incluida su dimensión comunicacional. El debate parlamentario en torno al Proceso Constituyente se agrupa en dos grandes bloques antagónicos. El oficialismo reivindica en cada discurso la “Nueva Constitución”, la oposición, la rechaza, más aún: omite el término, excepto cuando debe nombrarlo en el título de la glosa que se debate. Como en un juego de roles predeterminados, los actores en el escenario que representa el Congreso Nacional dicen lo que los respectivos sectores esperan que digan. En definitiva, el escenario político y las agendas preexistentes son los factores que definen, también, la discusión y la votación parlamentaria.

Considerando una dimensión política y otra organizativa de la comunicación pública (Jaramillo López, 2011), los nudos tanto para la política pública en cuestión como para su despliegue comunicacional se concentran en la primera, es decir, en el ámbito en donde se negocian contenidos, recursos y el sentido general de la iniciativa política. En el caso del PCAC, el entramado del proceso de toma de decisiones en torno a la estrategia comunicacional es indisoluble de los escenarios político-comunicacionales, y los factores de mayor peso, y que operan en forma reiterada sobre los actores con mayor poder de decisión, remiten desde las agendas preexistentes hasta la presunta finalización del proceso al clivaje izquierda/derecha y al antagonismo democracia/dictadura. La crisis política de orden más coyuntural (caso Caval) que golpea a la presidenta, fortalece no solo a la oposición, sino también a los “moderados” en el Gobierno; los contrastes de los años 90 en torno a las formas en que debía tener lugar la transición democrática, se replican frente a un eventual proceso constituyente.

La disputa por los sentidos: treinta años en dos palabras. La clave en la batalla por los sentidos se concentra en torno a la idea y al concepto de “Nueva Constitución”, promovido desde el oficialismo y resistido desde la oposición a tal punto que logra su omisión en una instancia clave. “Nueva

Constitución” está presente en el discurso presidencial desde el programa de Gobierno hasta el inicio del PCAC. Los equipos a cargo del diseño metodológico y comunicacional trabajan sobre ese significante que el Consejo Ciudadano de Observadores rechaza. Confrontados con esta decisión, el Gobierno y el equipo a cargo de la estrategia comunicacional priorizan el significado por sobre el significante. Así “Proceso Constituyente” lograría ser punto nodal (Laclau) articulando demandas a cambio de ciertas renuncias, no obstante, también pierde potencial por lo mismo. El Congreso, por su parte, se agrupa discursivamente en los dos grandes bloques políticos: el oficialismo reivindica en el discurso la “Nueva Constitución”; la oposición, lo rechaza y, a lo sumo, acepta “Proceso Constituyente”. El juego antagónico se replica también en editoriales y columnas de los dos principales diarios del país, como se detalla en el punto 3 siguiente.

3. Opinión Pública y Poderes Fácticos: Paralelas que no se Tocan

Los principales diarios, *El Mercurio* y *La Tercera*, operan como voceros de los poderes fácticos en defensa de la Constitución vigente, contrastando con las principales tendencias registradas en la opinión pública frente a la Nueva Constitución desde los años 90 hasta la fecha de implementación del PCAC. (Subhipótesis 4)

Los diarios *El Mercurio* y *La Tercera* presentan, sin matices, el antagonismo Constitución (vigente) vs. Nueva Constitución. El significado atribuido en cada caso por parte de *El Mercurio* es explícito: institucionalidad, crecimiento económico, propiedad privada para el primero; incertidumbre, ideologismo, trampa, caos en el segundo. *La Tercera* complementa el discurso antagónico al contrastar ordenamiento jurídico-Congreso vs. Proceso Constituyente-Cabildos. Significados asociados a los primeros son estabilidad social, política y económica; representatividad; garantías; competencias técnicas; mientras que los cabildos y el PCAC se vinculan con informalidad, ilegalidad, manipulación, irregularidad; propagandismo; ideología; sesgar, aprovechar; ilusión de representatividad; ideología; desconcierto. A través de editoriales y columnas, los diarios consolidan colectivos de identificación en sus sectores

que se corresponden con aquellos que concentran poder económico y se nutren, ideológicamente, en centros de pensamiento vinculados a la derecha política.

Los escenarios políticos de actuación en que se pretende instalar sentidos, por su parte, están delineados por una multiplicidad de trazos que enlazan la posición duopólica que detentan, en la industria de medios, los dos diarios analizados, sus vínculos con el empresariado y determinados sectores políticos, y la concepción de libertad de expresión contenida en la Constitución vigente. Al asumir la libertad de expresión exclusivamente desde la perspectiva de los medios de comunicación, entendiéndola como libertad de prensa, el texto constitucional vigente omite a la contraparte del proceso comunicacional y sus derechos.

En la arena de lucha que representa el espacio público, *El Mercurio* y *La Tercera* no buscan una nueva construcción social, sino consolidar identidad exponiendo al rival, explícitamente, al Gobierno y a la coalición correspondiente. No obstante, más de la mitad de la ciudadanía también queda excluida del “nosotros” al que apelan los diarios mencionados si se toman en consideración encuestas de opinión realizadas en torno al tema constitucional desde los años 90. La mayor parte de la opinión pública se inclina por una nueva Constitución, tendencia sostenida a lo largo de más de treinta años y recogida por sondeos sistemáticos, en especial, desde 2011. En el transcurso del tiempo, el apoyo que registran distintas encuestas respecto de una nueva Constitución es cada vez mayor; hacia 2015 atraviesa todos los sectores políticos, incluyendo aquellos históricamente adversos a tal proceso, situados a la derecha del espectro político. Las razones que explican la necesidad de cambio aluden, principalmente, a la obsolescencia del texto vigente y, en menor medida, a su origen en dictadura. A su vez, la mayoría de las personas entrevistadas reivindican su potestad sobre las decisiones constitucionales, avalan mecanismos participativos y rechazan, por amplio margen, la posibilidad de dejar la decisión exclusivamente en manos del Congreso. Desde esta perspectiva de mayorías sostenidas y crecientes a favor de una nueva Constitución, de *El Mercurio* y *La Tercera*

configuran burbujas discursivas que condensan la identidad de ciertas elites económicas y políticas frente al *resto del mundo*.

Lo expuesto habilita múltiples ingresos hacia la hipótesis principal que guía este trabajo:

El diseño e implementación de la estrategia comunicacional del Proceso Constituyente está sujeta a escenarios políticos en donde se disputa el modelo político-económico del país y se dirimen deudas no saldadas en el proceso de transición democrática. Estos factores inciden en el ingreso del tema Nueva Constitución en la agenda pública, condicionando el despliegue comunicacional gubernamental en torno al PCAC.

4. Conclusiones

A partir de la reflexión en torno a las hipótesis de esta investigación y sus principales hallazgos, se plantean los siguientes elementos concluyentes:

- ✓ Como caso de comunicación de política pública, el del PCAC en Chile revela la indisoluble relación entre las dimensiones política y comunicacional: el contexto político incide en el diseño y en la implementación de la estrategia comunicacional, a su vez, esta configura escenarios político comunicacionales.
- ✓ Los nudos, tanto para la política pública en cuestión como para su despliegue comunicacional, se concentran en el ámbito en donde se negocian contenidos, recursos y el sentido general de la iniciativa política. En el proceso de toma de decisiones en torno a la estrategia comunicacional del PCAC, los factores que operan en forma reiterada sobre los actores con mayor poder de decisión remiten al clivaje izquierda/derecha y al antagonismo democracia/dictadura, iteraciones que permiten llegar a un punto de saturación en la indagación.
- ✓ El desarrollo de piezas e instrumentos de difusión propios del *marketing* constituyen un recurso más de la estrategia, sin que esto desplace la propuesta dialógica y participativa, alejada de modelos

verticales de transmisión de información. La perspectiva comunicacional procesual y de puesta en común queda plasmada tanto en las opciones discursivas como en las propuestas metodológicas que guían los encuentros locales y regionales y se entrelazan con la dimensión comunicacional.

- ✓ El esfuerzo puesto desde la oposición para resistir el concepto “Nueva Constitución” da cuenta de la relevancia de la batalla que se da en el plano simbólico, a la que subyace la disputa por el modelo político y económico del país. Aunque la oposición siga ejerciendo el poder de veto a una nueva Carta Fundamental vía los altos quórums parlamentarios fijados para su modificación, el PCAC fortalece colectivos de identificación en torno a la idea de Nueva Constitución aun a través de otros significantes.
- ✓ El papel que juegan los diarios *El Mercurio* y *La Tercera* a través de sus editoriales y de sus columnas es indicador de las interrelaciones entre el ciclo de la política pública, la estructura socioeconómica del país y el poder político y económico, a la vez que teje una compleja trama con los contenidos mismos de la Constitución respecto de la libertad de expresión y de la propiedad privada. Por una parte, estos medios operan como voceros de los poderes fácticos cuyos intereses se ven protegidos por la Constitución vigente; por otra parte, podrían verse afectados por eventuales cambios en el marco constitucional.
- ✓ El entramado de la producción de sentidos en el espacio público se teje en un campo de disputa por las reglas de significación entre actores definidos: por una parte, el Gobierno, por la otra, la oposición política y los medios vinculados al *establishment* económico; a su vez, el Consejo Ciudadano de Observadores y el Congreso se dividen entre los bandos mencionados. En todo caso, la resignificación de tal producción discursiva está a cargo de la opinión pública como territorio fluido de interacción con los

actores mencionados, y no como marco que los rodea, y en donde, a lo largo de los años, crece el apoyo a una nueva Constitución.

- ✓ La pertinencia del abordaje epistemológico de pensamiento complejo se vincula al campo y al subcampo de estudio; el carácter complejo y procesual de la comunicación de las políticas públicas hace que intentar aprehenderla desde una matriz cognitiva que parcela implique algún nivel de mutilación. A su vez, el enfoque epistemológico de pensamiento complejo conversa con la opción metodológica de triangulación en este estudio de caso, en especial, en lo que hace a la búsqueda de una descripción holística de un fenómeno a partir de múltiples aproximaciones, y que habilita la combinación de distintos métodos y técnicas.

5. Alcances Futuros, Líneas de Investigación

El camino recorrido abre nuevas preguntas y bosqueja territorios de estudio para ampliar y profundizar la investigación en torno a la comunicación de las políticas públicas. Así, los escenarios sociopolíticos que vive Chile con posterioridad al PCAC, y en especial desde fines de 2019, sugieren la necesidad de:

- ✓ Considerando que los procesos de resignificación se inscriben en contextos en transformación, indagar las modificaciones simbólicas en torno al proceso constituyente (en sentido amplio, más allá del PCAC) y el significante central “Nueva Constitución” en escenarios político-comunicacionales cambiantes en Chile, especialmente complejos por sus intensas dinámicas.
- ✓ Analizar posibles implicancias de las transformaciones en curso en el espacio público-político sobre la comunicación de las políticas públicas.
- ✓ Revisar contrastes entre las interpretaciones de sentido prevalecientes en las dirigencias políticas y elites en general, y aquellas que se configuran desde la ciudadanía.

- ✓ Profundizar el análisis de la posible relación entre el diseño de la comunicación de la política pública y el proceso de apropiación significativa que viva la ciudadanía respecto de esa política pública y, en consecuencia, su alcance.
- ✓ Asumiendo la transversalidad de la dimensión comunicacional de todas las fases del diseño y de la implementación de las políticas públicas, considerar la posibilidad de identificar y sistematizar fases y dimensiones.
- ✓ Indagar relaciones posibles entre la perspectiva del Análisis Político del Discurso y el subcampo de estudios en comunicación de las políticas públicas. En especial, ámbitos como el análisis de la opinión pública y la disputa política por la instalación de agendas en el espacio público podrían enriquecerse integrando enfoques de construcción y análisis discursivo desde lo político.
- ✓ Profundizar la posible relación entre enfoques comunicacionales procesuales/metodologías participativas en el diseño de políticas pública y su potencial aporte a una reactivación de la construcción de colectivos de largo plazo.
- ✓ En otro plano del quehacer académico, cabría relevar qué ideas de comunicación y, en especial, de comunicación política y espacio público, subyacen a la formación de quienes están a cargo de la comunicación de las políticas públicas, como también qué concepciones prevalecen en responsables de la toma de decisiones en procesos de diseño e implementación de políticas públicas.

EPÍLOGO

El Día Después: Los Octubres de Chile

El vacío político-comunicacional en el que cae el PCAC una vez finalizados los ELA y Cabildos deja una sensación de frustración en quienes los impulsaron y/o participaron en ellos. En el Gobierno que sigue a Michelle Bachelet, liderado por Sebastián Piñera, no tiene ninguna cabida el tema constitucional y la sensación que prevalece entre sus impulsores, es que no se avizora posibilidad de reactivarlo en los próximos años: “Tendría que haber una crisis grande para replantear el tema constitucional, el momento se perdió” afirma Manuel Antonio Garretón hacia fines del 2018 (Garretón en entrevista personal del 20/12/2018). Las probabilidades de reposicionar el tema en la agenda pública se vincularían también con la red de actores disponibles a hacerlo. Este punto remite nuevamente al problema que da origen a la política pública y sus vías de ingreso a la agenda pública: la apropiación de grupos específicos que se movilizan en torno a sus demandas tiene consecuencias sobre la persistencia de una problemática en la agenda. En palabras del coordinador de “Marca Tu Voto AC”: “los 200 000 que participaron son personas motivadas políticamente que van a estar de nuevo ahí en la próxima convocatoria porque su convicción es, prácticamente, a prueba de todo” (Genaro Cuadros en entrevista personal del 8/10/2018).

En octubre de 2019 las acciones de un grupo de estudiantes secundarios llamando a evadir el pasaje en protesta por el alza del transporte público detona un conjunto heterogéneo de demandas, protestas, enfrentamientos y movilizaciones en todo el país que, por sus dimensiones, tiene impacto internacional. Chile es noticia en el mundo por el estallido de múltiples reclamos masivos vinculados, fundamentalmente, con la desigualdad. El Gobierno declara toque de queda el 19 de octubre de 2019; las fuerzas de seguridad responden con formas de represión que remiten a tiempos de la dictadura por las violaciones a los derechos humanos constatadas desde diversos organismos nacionales e internacionales. En el marco de esta explosión social se instala, como una de las principales demandas, una

nueva Constitución para Chile. Ya en la primera semana de las protestas se organizan convocatorias impulsadas, en general, por quienes tenían ya un compromiso activo con el tema y el *hashtag* #NuevaConstituciónparaChile es tendencia en redes sociales en reiteradas oportunidades. Proliferan cabildos ciudadanos en los más variados espacios: organizaciones vecinales, universidades, clubes de fútbol, agrupaciones políticas, centros culturales. Algunos de los temas que allí se tratan apuntan al origen del malestar ciudadano, a las oportunidades que ofrece la movilización nacional y a la necesidad de una Asamblea Constituyente para impulsar cambios en Chile. Tras tres semanas de protestas masivas, múltiples hechos de violencia e intervenciones de diversos organismos internacionales por denuncias de violaciones a los derechos humanos por parte de las fuerzas de seguridad, el Gobierno anuncia de manera muy ambigua un proceso para una Nueva Constitución, sin embargo, su primera propuesta apunta a dejar en manos del Congreso su elaboración. Mientras, continúan las protestas y la escalada de violencia parece escapar a cualquier control. Finalmente, en la madrugada del 17 de noviembre, a las 2:30 de la madrugada, el presidente del Senado anuncia la firma del “Acuerdo por la paz y por una Nueva Constitución” suscrito por once partidos políticos del oficialismo y de la oposición que prevé la convocatoria del Gobierno y del Congreso Nacional a un Plebiscito Nacional el 26 de abril de 2020 que planteará dos preguntas a electoras y electores: 1) ¿Quiere usted una Nueva Constitución?, con dos respuestas posibles: “apruebo”, “rechazo”; y 2) ¿Qué órgano debiera redactar la Nueva Constitución?, con las alternativas: a) convención mixta constitucional; b) convención constitucional. “Convención mixta constitucional” implica que está conformada en partes iguales por integrantes del actual Congreso (50%) y personas electas por la ciudadanía (50%); en tanto que la opción “convención constitucional” indica que esta instancia estará compuesta por un 100% de personas electas por la ciudadanía. Según un comunicado de la Cámara de Diputados:

Tras una maratónica jornada de reuniones en la sede de Santiago del Congreso Nacional, a 28 días del estallido social, la mayoría de las colectividades políticas presentes en el país concordaron en el mecanismo con el cual se llegará a redactar una nueva Carta Magna, el cual quedó plasmado en un Acuerdo por la Paz Social y Nueva Constitución (...) El documento fue suscrito por el Partido Demócrata Cristiano (PDC), Revolución Democrática (RD), Renovación Nacional (RN), Comunes, Partido Socialista (PS), Partido Por la Democracia (PPD), Partido Liberal (PL), Partido Radical Socialdemócrata (PRSD), Unión Demócrata Independiente (UDI), Evópoli y Gabriel Boric (independiente). No suscribieron el texto el Partido Comunista (PC) y el Frente Regionalista Verde Social (FRVS)". (Congreso Nacional, Cámara de Diputados, 15/11/2019, Firman Acuerdo por la Paz y la Nueva Constitución)

La definición por una "Convención Constituyente" y no por una "Asamblea Constituyente" reabre disputas en el campo interpretativo; además de discutirse si son o no equivalentes; "Asamblea Constituyente" sigue asociado, desde los sectores más duros de la derecha, a caos y debacle institucional. Si la interacción entre discurso y contexto genera un campo de efectos posibles, la relevancia del cambio de contexto en Chile es tal, que la propia Cámara de Diputados lo consigna desde el inicio de la nota citada más arriba: "a 28 días del estallido social". Es posible también que, en este período, la Constitución vigente no se asocie prioritariamente a la dualidad democracia/dictadura, sino a la desigualdad y al abuso por parte de las elites, demanda que atraviesa las protestas sociales.

En el transcurso de 2020, las encuestas que circulan públicamente indican amplio interés en participar en el plebiscito previsto inicialmente para el 26 de abril, pero que queda postergado para el 25 de octubre de 2020 por la pandemia covid-19. Según encuestas de circulación pública, una amplia mayoría –rondando el 70%– se inclinaría por la opción "apruebo" y más de un 50% preferiría que una Convención Constitucional redacte la Constitución, es decir, sin participación del Congreso⁸³. El apoyo

⁸³ Según la 2ª encuesta Termómetro Social realizada por la Universidad de Chile, su Centro de Microdatos y Facultad de Economía y Negocios, el Núcleo Milenio en Desarrollo Social (Desoc) y el Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (COES) –9 de cada 10

mayoritario a una Nueva Constitución no es reciente –se menciona ya en el Capítulo 1 de este trabajo y se profundiza en el Capítulo 4–, lo novedoso es el cambio a nivel de elites y dirigencias políticas. Si en el Gobierno de Michelle Bachelet la oposición rechazaba en bloque una Nueva Constitución, en 2020, al menos la mitad del gabinete de Sebastián Piñera la apoya, como así también varios alcaldes de partidos de la derecha política en grandes comunas de Santiago (Santiago Centro, Puente Alto, Estación Central, entre otras). Una mirada desde la discursividad política lleva a considerar un avance hacia una relación hegemónica, al configurarse una nueva construcción social en torno al contenido particular “Nueva Constitución” que se habría constituido en “significante de la plenitud comunitaria ausente” (Laclau, 1996, p. 82).

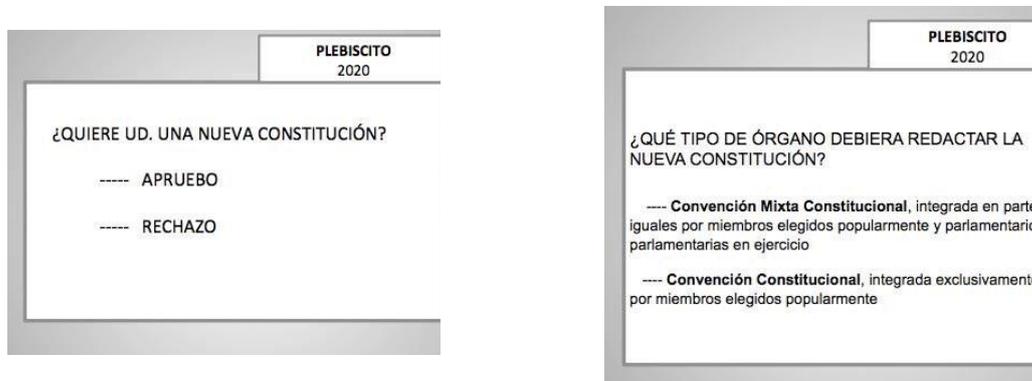
El 25 de octubre de 2020 se lleva a cabo el plebiscito que incluye las dos preguntas acordadas en noviembre de 2019:

1. ¿Quiere usted una Nueva Constitución? Opciones:
Apruebo/Rechazo.
2. ¿Qué tipo de órgano debería redactar una Nueva Constitución?
Opciones: Convención mixta constitucional/Convención constitucional.

afirman que votarán en el plebiscito. De estas personas, el 85,5% manifestó que elegirá la opción de una Nueva Constitución para Chile. El 51,4% de las personas encuestadas cree que el organismo que redacte la Nueva Constitución debe ser elegido completamente por la ciudadanía, mientras que un 38,8% piensa que el órgano debe estar compuesto por mitad de parlamentarios en ejercicio.

Figura 27

Papeletas del plebiscito del 25 de octubre de 2020



Fuente: Servicio Electoral (Servel).

Con una participación electoral del 50,9%⁸⁴ el resultado de la votación asombra al país: un 78% se inclina por el “Apruebo” y un 79% prefiere una Convención Constitucional conformada íntegramente por personas elegidas desde la ciudadanía, sin representantes del Congreso. La elección de constituyentes tendrá lugar en abril de 2021, y tendrán nueve meses para presentar un nuevo texto constitucional, período que podría ampliarse por tres meses más. De esta manera, a mediados de 2022, se realizará un nuevo plebiscito de salida para aprobar o rechazar la Nueva Constitución.

Los fantasmas de la dictadura cívico militar que aún sobrevuelan entre una ciudadanía crispada y una institucionalidad entrampada desde 1980 asisten a su hora final.

⁸⁴ Con voto voluntario, la participación en las últimas elecciones presidenciales (2016) fue del 46,7%.

REFERENCIAS

- Aceves González, F. (2009). Elecciones, medios y publicidad política en América Latina: los claroscuros de su regulación. *Comunicación y sociedad*, (12), 33-62.
http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-252X2009000200003&lng=es&tlng=es
- Achache, G. (2012). El marketing político. En A. Mercier (coord.), *La comunicación política* (pp. 49-62). La Crujía.
- Aguilar Villanueva, L. (1993). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Miguel Ángel Porrúa grupo editorial.
- Albig, W. (1939). *Public Opinion*. McGraw-Hill Book Co.
- Angel, A. y Barranquero, A. (2016). Mapa de objetos y perspectivas en comunicación, desarrollo y cambio social. *Universitas Humanística*, 81, 91-118.
http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0120-48072016000100005
- Araújo, I. S. y Cuberli, M. (2015). Comunicación y Salud. Un campo en permanente movimiento. En C. Bolaño, D. Crovi Druetta, G. Cimadevilla (2015), *La contribución de América Latina al campo de la comunicación. Historia, enfoques teóricos, epistemológicos y tendencias de la investigación*, (pp. 338-390). Editorial Prometeo.
- Arditi, B. (2009). El giro a la izquierda en América Latina: ¿una política post-liberal? *Ciências Sociais Unisino*, 45 (3), 232-246.
- Atria, F. (2013). La Constitución tramposa, en *Plebiscito para una Nueva Constitución. Una Nueva causa histórica para Chile*. El Desconcierto.
- BCN (2014). Asambleas Constituyentes en América del Sur en un contexto de Nuevo Constitucionalismo, Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones, Biblioteca del Congreso Nacional, Serie Estudios N.º 05, 14. <https://bcn.cl/>
- BCN (2018). Guía de Formación Cívica.
https://www.bcn.cl/formacioncivica/detalle_guia?h=10221.3/45763

- BCN Decreto 36 de 2015. Crea Consejo Ciudadano de Observadores. 28 de enero de 2016. D.O. N.º 41 368 <http://bcn.cl/2ngd5>
- BCN Ley 19 733 de 2001. Sobre libertades de opinión e información y libre ejercicio del periodismo. 4 de junio de 2001. D.O. N.º 36 978 <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=186049>
- BCN Ley 19 896 de 2003. Introduce Modificaciones al Decreto Ley N.º 1263, de 1975, Orgánico de administración financiera del Estado y establece otras normas sobre administración presupuestaria y de personal. 3 de septiembre de 2003. D.O. 37 651 <http://bcn.cl/2cwhd>
- BCN Ley 20 750 de 2014. Permite la introducción de la Ley de Televisión Digital Terrestre. 29 de mayo de 2014. D.O. N.º 40 868 <http://bcn.cl/1t0x5>
- BCN Ley 20 882 de 2015. Ley de Presupuestos del Sector Público correspondiente al año 2016. 28 de enero - 5 de diciembre de 2015. D.O. N.º 41 341 <http://bcn.cl/1tkgo>
- BCN (s/f). Plebiscito de 1988 marca el fin del régimen militar. https://www.bcn.cl/historiapolitica/elecciones/detalle_eleccion?handle=10221.1/63196&período=1973-1990
- Becerra, M. y Mastrini, G. (2006). *Periodistas y magnates. Estructura y concentración de las industrias culturales en América Latina*. Prometeo, Instituto Prensa y Sociedad.
- Becerra, M. y Mastrini, G. (2009). *Los dueños de la palabra. Acceso, estructura y concentración de los medios en la América Latina del siglo XXI*. Prometeo libros.
- Becerra, M. y Mastrini, G. (2017). *La concentración infocomunicacional en América Latina (2000-2015). Nuevos medios y tecnologías, menos actores*. Universidad Nacional de Quilmes.
- Belollo, C. (6 de enero de 2012). Régimen o Dictadura. *El Mostrador*. Recuperado el 05/02/2021 de <https://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2012/01/06/regimen-o-dictadura/>
- Beltrán, R. (1995). *Comunicación para el desarrollo: una evaluación al cabo de cuatro décadas*. En Loreti, D., III Congreso Panamericano de la Comunicación. Integración comercial o diálogo cultural ante el

- desafío de la Sociedad de la Información. [Ponencia presentada en el Congreso. Carrera de Ciencias de la Comunicación, Universidad de Buenos Aires]. 12-16 de julio de 2005, Buenos Aires. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5181393.pdf>
- Beltrán, R. (2000). *Investigación sobre Comunicación en Latinoamérica: Inicio, Trascendencia y Proyección*. Universidad Católica Boliviana y Plural Editores.
- Biblioteca Nacional Digital (s/f). Memoria Chilena. <http://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-article-94640.html>
- Biglieri, P. y Perelló, G. (2011). Los nombres de lo real en la teoría de Laclau: antagonismo, dislocación y heterogeneidad. *Revista Diecisiete, Teoría Crítica, Psicoanálisis, Acontecimiento*, 1 (2).
- Borrini, A. (2003). *Cómo se vende un candidato*. La Crujía, Fundación Konrad Adenauer.
- Bourdieu, P. (1980). L'opinion publique n'existe pas. En *Question de sociologie* (pp. 22-235). Minuit.
- Brant, J., Gerber, E., Mastrini, G. (2017). El progresismo en su laberinto: grandes medios y políticas de comunicación en el Cono Sur. En Ominami, C. (Ed), *Claroscuro de los Gobiernos Progresistas. América del Sur: ¿fin de un ciclo histórico o proceso abierto?* (pp. 117-139). Catalonia.
- Briggs, Ch. (2005). Perspectivas críticas de comunicación y hegemonía comunicativa: aperturas progresistas, enlaces letales. *Revista Antropología Social*, (14), 101-124. <http://revistas.ucm.es/index.php/RASO/article/view/RASO0505110101A/9425>
- Bruno, D. (2012). Comunicación y políticas públicas en la Argentina posneoliberal. Propuestas para una práctica profesional políticamente situada. *Question*, 1 (34), 14-22.
- Bruno, D., Zapezochny, V., Jait, A., Tufro, L., Casullo, C., y Deguer, C. (2011). Mapeo nacional de capacidades en comunicación y salud pública en Argentina. Mapping of Communication and Public Health Capabilities in Argentina. *Revista de Comunicación y Salud*, 1 (2), 5-18.

- Cámara de Diputados y Diputadas (2015). Proyecto de Ley de Presupuesto para el año 2016.
<https://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/tramitacion.aspx?prmID=10740&prmBoletin=10300-05>
- Castells, M. (1996). *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*. El poder de la identidad. Vol. II. Alianza Editorial.
- Castells, M. (2012). *Comunicación y poder*. Siglo XXI.
- Cobb, R. W. y Elder C. D. (1993). Formación de agenda. El caso de la política de los ancianos. En L. F. Aguilar Villanueva (Ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, (pp. 77-104). Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.
- Comité de Sistematización (2017). *Sistematización de la Etapa Participativa del Proceso Constituyente abierto a la Ciudadanía. Informe Ejecutivo*. Recuperado el 30/01/2021 de
<http://archivospresidenciales.archivonacional.cl/index.php/informe-ejecutivo-sistematizacion-de-la-etapa-participativa-del-proceso-constituyente-abierto-la-ciudadania>
- Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil (2017). *Informe final. Estado de la participación ciudadana en Chile y propuestas de reforma a la Ley 20 500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública*.
<https://dos.gob.cl/wp-content/uploads/2016/08/informe-consulta-20500.pdf>
- Consejo Nacional de Televisión (2015). *Informe Concentración de Medios en la Industria Televisiva Chilena 2015-2016*.
<https://bit.ly/3izLE65>
- Constitución Política de la República de Chile (11/6/2019). Biblioteca del Congreso Nacional.
<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242302>
- Corporación Latinobarómetro. Informe (2007), 112.
<http://www.der.oas.org/INFORME%20LB%202007.pdf>
- Corporación Latinobarómetro. Informe 2008, 115.
http://www.latinobarometro.org/docs/INFORME_LATINOBAROMETRO_2008.pdf

- Corporación Latinobarómetro. Informe 2010, 127.
http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_INFORME_LATINOBAROMETRO_2010.pdf
- Correa, S. y Jocelyn-Holt, T. (2001). *Historia del Siglo xx*. Editorial Sudamericana.
- Correa Sutil, J. (2015). Proceso constituyente, democrático, participativo e institucional: ¿será posible? en Chía y Quezada (Eds.), *Propuestas para una nueva Constitución (originada en democracia)*. Instituto Igualdad, FES, Facultad de Derecho de la Universidad de Chile.
- Cortés, C. E. (2011). La comunicación al ritmo del péndulo: seis décadas en busca del desarrollo, 47.
http://www.wuranga.com.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=37:recomen-4&catid=9&Itemid=108
- Cuberli, M. (2008). Perspectivas comunicacionales para pensar las prácticas en salud: pasado y presente de un campo en construcción. *Question* 8 (18), 1-6.
- Dammert, L., Ruz, F. y Salazar, F. (2008). *¿Políticas de seguridad a ciegas? Desafíos para la construcción de sistemas de información en América Latina*. FLACSO.
- Dammert, L. y Lagos, M. (2012). La Seguridad Ciudadana. El problema principal de América Latina. Corporación Latinobarómetro.
http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_La_seguridad_ciudadana.pdf
- Daza, S. y Arboleda, T. (2007). Comunicación pública de la ciencia y la tecnología en Colombia: ¿políticas para la democratización del conocimiento? *Signo y Pensamiento*, (50), 100-125.
http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0120-48232007000100008&lng=en&tlng=es
- De Charras, D. y Lozano, L. (2017). El derecho a la comunicación como una búsqueda supranacional de los pueblos. En *Alcance* (Vol. 6, Issue 13). Universidad de La Habana.
http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2411-99702017000200002&lng=es&nrm=iso&tlng=es

- Del Pozo Cruz, J. T., Román San Miguel, A., Alcántara López, R. y Domínguez Lázaro, M. R. (2015). *Medios de comunicación y salud*. Astigi.
- Deneulin, S. (2008). Beyond Individual Freedom and Agency: Structures of Living Together in the Capability Approach. En S. Alkire, F. Comim y M. Qizilbasch (Eds.), *The Capability Approach: Concepts, Measures and Application* Cambridge University Press (pp.105-124).
- Díaz, A. y Uranga, W. (2011). Comunicación para la salud en clave cultural y comunitaria. *Revista de Comunicación y Salud*. Instituto Internacional de Comunicación y Salud (INICyS), (1), 119-130.
- Donoso, L. y Gumucio, M. (2014). Derechos Pendientes. *Nuevas regulaciones de Medios. Democratizar las comunicaciones*. Editorial Aún Creemos en los Sueños, Fundación Friedrich-Ebert.
- Eisenhardt, K. M. (1989). Building Theories from Case Study Research. *Academy of Management Review*, 14 (4), 532-550.
- Elizalde, L. y Fitz Herbert, A. (2103). La organización de la comunicación gubernamental. Problemas, contradicciones y soluciones en la comunicación gubernamental en un estudio comparativo de casos. En L. Elizalde y M. Riorda (Eds.), *Comunicación gubernamental 360* (pp. 99-141). La Crujía.
- Figuroa, F. (2011). *Intervención del vice-Presidente Federación de Estudiantes de la Universidad de Chile (FECH)*. [Sesión de la Comisión de Educación del Senado, debatiendo el proyecto de ley de fin del lucro en la educación. 16 de agosto de 2011].
<https://www.senado.cl/senadores-estudiantes-y-rectores-fijan-posiciones-sobre-educacion-y-el-fin-del-lucro/senado/2011-08-16/200644.html>
- FLACSO (2017). *Conceptos Fundamentales de Políticas Públicas*. [Texto del curso de la Maestría en Desarrollo Humano]. FLACSO Argentina.
- Forni, P. (2010). Reflexiones metodológicas en el Bicentenario. La triangulación en la investigación social. 50 años de una metáfora. *Revista Argentina de Ciencia Política*, (14).

- Fuentes, C. (2016). El proceso constituyente: ¡Ni chicha ni limoná! En A. Varas (Ed.), *Barómetro de Política y Equidad. Punto de quiebre. La nueva Constitución y la ciudadanía*. (p. 189). Fundación Friedrich Ebert; Fundación Equitas.
<http://barometro.sitiosur.cl/barometros/punto-de-quiebre-la-nueva-constitucion-y-la-ciudadania>
- Fuentes, C. (2013). *El Fraude*. Hueders.
- Fuentes, C. y Joignant, A. (2015). *La solución constitucional*. Catalonia.
- Fundación Chile 21/Criteria (2015). Encuesta Otra Mirada Ciudadana.
<http://www.chile21.cl/22967/>
- Fundación Chile 21/Criteria (2016). Encuesta Otra Mirada Ciudadana.
<http://www.chile21.cl/22967/>
- Fundación Chile 21, Fundación Friedrich Ebert (2009) (Eds.). Una Nueva Concertación. Por una opción progresista y ciudadana.
- Fundación Chile 21, Fundación Friedrich Ebert (2013). Plebiscito para una Nueva Constitución. Una nueva causa histórica para Chile. El Desconcierto (Ed.).
- Garretón, M. A. (1988). *La posibilidad democrática en Chile, dilemas de la transición y consolidación*. [Ponencia presentada en el Seminario “Democracia en América Latina hoy y mañana”], Universidad de Bologna]. <https://www.unibo.it/en>
- Garretón, M. A. (2003). *Incomplete Democracy. Political Democratization in Chile and Latin America*. Chapel Hill. University of North Carolina Press.
- Garretón, M. A. (2006). Modelos y liderazgos en América Latina. *Nueva Sociedad*, 205, 103-113.
- Garretón, M.A. (2013). Progresismo y la refundación de la relación Estado-sociedad. En C. Fortín, A. Varas, M. Mella, *Los desafíos del progresismo. Europa América Latina y Chile*. RIL Editores/USACH/Fundación Chile 21/Fundación Friedrich Ebert.
- Garretón, M. A. y Garretón, R. (2010). La democracia incompleta en Chile: La realidad tras los rankings internacionales. *Revista de Ciencia Política*, 30 (1), 115-148. Universidad de Chile.
- Gerber, E. (2016). Agenda pública. La batalla perdida del Gobierno. En A.

Varas (Ed.), *Barómetro de Política y Equidad. Un futuro imperfecto. Temas pendientes de una política sin programas* (199). Fundación Friedrich Ebert; Fundación Equitas.

<http://barometro.sitiosur.cl/barometros/un-futuro-imperfecto-temas-pendientes-de-una-politica-sin-programas>

Gerber, E. (25/5/2018). La gesta de los Andes. *Página 12*.

Recuperado el 20/10/2020 de <https://www.pagina12.com.ar/116769-la-gesta-de-los-andes>

Gerber E. y Guzmán V. (2021). Feminismos en Chile a la luz de la historia: desde las raíces de la subordinación hacia la construcción de formas de vida más democráticas, humanas y justas. En Biblioteca del Congreso Nacional (Ed.), *Mujeres en tiempos de esperanza, crisis y pandemia*.

Gobierno de Chile (2/12/2015). Presidenta nombra a integrantes del Consejo Ciudadano de Observadores. <https://www.gob.cl/noticias/presidenta-nombra-a-integrantes-del-consejo-ciudadano-de-observadores/>

Gobierno de Chile (2016). Qué Constitución queremos para Chile. Guía para el Diálogo.

<http://archivospresidenciales.archivonacional.cl/index.php/guia-para-el-dialogo-que-constitucion-queremos-para-chile>

Gobierno de Chile (16/1/2017). Jefa de Estado recibió bases ciudadanas del proceso constituyente para una Nueva Constitución.

<https://www.gob.cl/noticias/jefa-de-estado-recibio-bases-ciudadanas-del-proceso-constituyente-para-una-nueva-constitucion/>

Gobierno de Chile, Ministerio Secretaría General de Gobierno (s/f).

Recuperado de <https://msgg.gob.cl/wp/que-hacemos/>

Gobierno de Chile, Ministerio Secretaría General de Gobierno (s/f).

Recuperado de <https://msgg.gob.cl/wp/estructura-y-organizacion/>

Gobierno de Chile (s/f). Síntesis de resultados cuantitativos del Proceso Constituyente Abierto a la Ciudadanía.

https://unaconstitucionparachile.cl/files/sintesis_de_resultados_etapa_participativa.pdf

Guía metodológica para la etapa participativa local, territorial y provincial del Proceso Constituyente Abierto a la Ciudadanía (2016).

www.unaconstitucionparachile.cl

- Gumucio, M. (2011). Chile: La política de medios y partidos progresistas. En A. Koschützke y E. Gerber (Eds.), *Progresismo y medios de comunicación. Manos a la obra*. Red de Fundaciones Progresistas, Fundación Friedrich Ebert, (67-84)
- Guzmán, J. (1979). El camino político. *Revista Realidad*, 1 (7), (33-44). Recuperado el 30/01/2021 de <https://archivojaimeguzman.cl/index.php/revista-realidad-ano-1-n-7>
- Guzmán, V. (2018). Feminismos, el futuro es historia. En M. A. Garretón, Tercer ciclo de talleres sobre partidos políticos y movimientos sociales: actores clásicos y emergentes y su relación con la política. Fundación Chile 21 - Fundación Friedrich Ebert.
- Hall, P. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25 (3), 275-296.
- Harbemas, J. (2011). *Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública*. Editorial Gustavo Gili.
- Heiss Bendersky, C. (2016). Soberanía popular y "momento constituyente" en el debate sobre cambio constitucional en Chile. *Anales de la Universidad de Chile*, (10), 111-125.
<http://doi.10.5354/0717-8883.2016.43145>
- Hermelin, D. (enero-junio 2011). Un contexto para la comunicación pública de la ciencia y la tecnología en Colombia: de las herencias eurocéntricas a los modelos para la acción. *Coherencia*, 8 (14), 231-260. <http://www.scielo.org.co/pdf/cohe/v8n14/v8n14a10.pdf>
- Herrera Miller, K. (2005). *Planificación de la comunicación pública. Propuesta, modelo y experiencias de capacitación para la Asamblea Constituyente en Bolivia*. Fundación Friedrich Ebert.
- Ibrahim, S. (2018). Colectividades y capacidades. En S. Deneulin, J. Clausen y A. Valencia (Eds.), *Introducción al enfoque de las capacidades: aportes para el Desarrollo Humano en América Latina*, Manantial, FLACSO, Universidad Católica del Perú.

- Jaramillo López, J. (2008). *Modelo de Comunicación Pública Organizacional e Informativa para Entidades del Estado*, Informe elaborado para USAID/Casal & Associates Inc. (52). Recuperado el 04/02/2021 de http://taoppcomunicacion.weebly.com/uploads/6/9/3/8/6938815/jaramillo_modelo_de_comunicacin_publica_organizacion_al.pdf
- Jaramillo López, J. C. (28-30 de septiembre de 2011). *El arte del ajedrecista*. [Ponencia presentada en el VII Simposio Latinoamericano de Comunicación Organizacional. Comunicación Estratégica o Estrategias de Comunicación, he ahí la cuestión del DIRCOM]. Universidad Autónoma de Occidente.
- Juárez, J. (2003). *Limitaciones metodológicas y teóricas del marketing político*. Espiral: Estudios sobre Estado y Sociedad, 9, (27), 61-95.
- Katz, E. y Lazarsfeld, P. (1955). *Personal Influence. The Party Played by People in the Flow of Mass Communication*. Free Press.
- Kessler, G. y Focas, B. (2014) ¿Responsables del temor?: Medios y sentimiento de inseguridad en América Latina; Fundación Foro Nueva Sociedad; Nueva Sociedad; 249; 2-2014; 137-148. <https://nuso.org/articulo/responsables-del-temor-medios-y-sentimiento-de-inseguridad-en-america-latina/>
- Kornblihtt, A. (2004). *Metodologías cualitativas: modelos y procedimientos de análisis*. Biblos.
- Laclau, E. (1993). *Nuevas reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo*. Nueva Visión.
- Laclau, E. (1996). *Emancipación y diferencia*. Ariel.
- Laclau, E. (2009). *La razón populista*. Fondo de Cultura Económica.
- Laclau, E. (2014). *Los fundamentos retóricos de la sociedad*. Fondo de Cultura Económica.
- Laclau, E. y Mouffe, C. (2010). *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*. Fondo de la Cultura Económica.

- Lazarsfeld, P., Berelson, B. y Gaudet, H. (1944). *The Peoples's Choice. How The Voter Makes Up his Mind in a Presidential Campaign*. Columbia University Press.
- Lippman, W. (1922). *Public Opinion*. Harcourt Brace.
- Llorens, C. (2006). El informe Lancelot y el debate sobre pluralismo y concentración de medios en Francia. *Quaderns del CAC*, 217-227.
- Lois, I. (2013). *Políticas públicas de comunicación sobre salud de la mujer. Acciones comunicacionales sobre salud materna, sexual y reproductiva. Un abordaje desde la perspectiva de género*. [Tesis de Maestría en Género, Sociedad y Políticas Públicas, PRIGEPP/FLACSO].
<http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/6331/1/TFLA-CSO-2013IPL.pdf>
- Loreti, D. (19/9/2015). *La ley argentina consagra la comunicación como un Derecho Humano*. CLACSO TV.
<https://www.youtube.com/watch?v=Epc7OPsbNpc>
- Loreti, D. y Lozano, L. (2012). El rol del Estado como garante del derecho humano a la comunicación. *Revista Derecho Público*. Ediciones Infojus (1), 29-55.
- Loreti, D. y Lozano, L. (2014). *El derecho a comunicar. Los conflictos en torno a la libertad de expresión en las sociedades contemporáneas*. Siglo XXI Editores.
- Maarek, P. (1995). *Marketing político y comunicación. Claves para una buena información política*. Paidós.
- Mac Bride, S. (1987). *Un solo mundo, voces múltiples*. Fondo de Cultura Económica.
- Maigret, E. (2005). *Sociología de la comunicación y de los medios*. Fondo de Cultura Económica.
- Martín-Barbero, J. (1981). *Prácticas de comunicación en la cultura popular*. En M. Simpson (Comp.), *Comunicación alternativa y cambio social*. UNAM.
- Martín-Barbero, J. (1987). *De los medios a las mediaciones: comunicación, cultura y hegemonía*. Convenio Andrés Bello.

- Mayol Miranda, A. y Azócar Rosenkranz, C. (2011). Politización del malestar, movilización social y transformación ideológica: el caso Chile 2011. *Polis*, 10 (30), 163-184. <https://doi.org/10.4067/S0718-65682011000300008>
- Mercier, A. (2012). *La Comunicación política*. La Crujía.
- Ministerio del Interior (2014). *Presidenta Michelle Bachelet rindió cuenta pública ante el Congreso*.
<https://www.interior.gob.cl/noticias/2014/05/21/presidenta-michelle-bachelet-rindio-cuenta-publica-ante-el-congreso/>
- Ministerio de Salud de la Nación Argentina (2011). *Funciones Básicas de Información y Comunicación en Salud Pública*. Coordinación de Información Pública y Comunicación.
http://www.msal.gob.ar/images/stories/ryc/graficos/0000000832cnt-2016-05_guia-salud-comunicacion-desastres-isbn.pdf
- Mönckeberg, M. O. (2009). *Los magnates de la prensa: concentración de los medios de comunicación en Chile*. Debate.
- Moreira, C. (2017). El largo ciclo del progresismo latinoamericano y su freno: Los cambios políticos en América Latina de la última década (2003-2015). *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 32 (93).
<https://doi.org/10.17666/329311/2017>
- Moreira, C., Raus, D. y Gómez Leyton, J. (2008). *La nueva política en América Latina. Rupturas y continuidades*. Ediciones Trilce.
- Muraro, H. (1991). *Poder y Comunicación. La irrupción del marketing y la publicidad en la política*. Buenos Aires: Ediciones Letra Buena.
- Muraro, H. (1997). *Políticos, periodistas y ciudadanos. De la videopolítica al periodismo de investigación*. Fondo de Cultura Económica.
- Najmanovich, D. (2008). *Mirar con nuevos ojos. Nuevos paradigmas en la ciencia y pensamiento complejo*. Colección Sin Fronteras, Editorial Biblos.
- Najmanovich, D. (2018). Comunicación y producción de sentido: un abordaje no disciplinado. *Nómadas*, (49), 27-45.
<https://dx.doi.org/10.30578/nomadas.n49a2>
- Noelle-Neumann, E. (1995). *La espiral del silencio. Opinión pública: nuestra piel social*. Paidós.

- Obregón, R. y Waisbord, S. (2012). *The Handbook of Global Health Communication*. Wiley-Blackwell.
- OCDE (2017). *Estudio de Gobernanza Pública de la OCDE. La Participación Ciudadana en el Proceso Constituyente*.
<https://www.oecd.org/gov/Chile-PG-Scan-SPA.pdf>
- Pérez-Bustos, T., Franco Avellaneda, M., Lozano Borda, M., Falla, S. y Papagayo, D. (2012). Iniciativas de Apropiación Social de la Ciencia y la Tecnología en Colombia: tendencias y retos para una comprensión más amplia de estas dinámicas. *História, Ciências, Saúde-Manguinhos*, 19 (1), 115-137.
<https://dx.doi.org/10.1590/S0104-59702012000100007>
- Petracci, M. (2015). Ámbitos público y mediático en comunicación y salud. *Correspondencias & Análisis*, (5), 269-287.
<https://doi.org/10.24265/cian.2015.n5.15>
- Petracci, M., Quevedo, L. y Vacchieri, A. (1998). Los modelos políticos comunicativos del SIDA y el cólera en la Argentina, 1991-1993. *Revista de Estudios de Comunicación (ZER)*, 3, (4), 199-218. Universidad del País Vasco.
<https://ojs.ehu.es/index.php/Zer/article/view/17342>
- Petracci, M. y Rodríguez Zoya, P. (2018). *Comunicación y Salud. La investigación en el proceso de las políticas públicas*. Teseo.
- Petracci, M., Schwarz, P. y Rodríguez Zoya, P. (2017). *Comunicación y Salud. La relación entre médicos y pacientes en la modernidad tardía*. Teseo.
- Petracci, M. y Waisbord, S. (comps.) (2011). *Comunicación y salud en la Argentina*. La Crujía.
- Pisarello, G. (2014). *Procesos Constituyentes. Caminos para la ruptura democrática*. Trotta.
- PNUD (2014). *Auditoría a la Democracia. Más y mejor democracia por un Chile inclusivo*, 418.
<http://auditoriaalademocracia.org/web/publicaciones-lista/>
- PNUD (2015). *Desarrollo Humano en Chile. Los tiempos de la politización*.
http://hdr.undp.org/sites/default/files/informe_2015.pdf

- PNUD (2015). *Mecanismos de cambio constitucional en el mundo. Análisis desde la experiencia comparada*.
https://www.cl.undp.org/content/chile/es/home/library/democratic_governance/mecanismos-de-cambio-constitucional-en-el-mundo.html
- PNUD (2016). *IV Encuesta Nacional Auditoría a la Democracia. Más y mejor democracia para un Chile inclusivo*.
<http://auditoriaalademocracia.org/web/>
- Portales, F. (2000). *Chile: Una democracia tutelada*. Editorial Sudamericana.
- Prieto Castillo, D. (1990). *Diagnóstico de comunicación*. CIESPAL.
- Prieto Castillo, D. (1999). *La comunicación en la educación*. La Crujía/Ediciones Ciccus.
- Programa de Gobierno de Michelle Bachelet 2014-2018 (2013). *Chile de todos*.
<http://www.bibliotecanacionaldigital.gob.cl/bnd/646/w3-article-157782.html>
- Pye, L. W. (comp.) (1969). *Evolución política y comunicación de masas*. Troquel.
- Rodríguez Zoya, P. (2017). El campo de Comunicación y Salud como territorio epistémico-práctico complejo. *Revista Española de Comunicación en Salud*, 2, 1-29.
- Rodríguez Zoya, P. (2017). Notas para pensar la complejidad del campo de Comunicación y Salud. En M. Petracci, P. Schwarz y P. Rodríguez Zoya (2017), *Comunicación y Salud. Las relaciones entre médicos y pacientes en la Modernidad Tardía* (pp. 13-68). Teseo.
- Rogers, E. (1976). Communication and Development: The Passing of the Dominant Paradigm. En E. Rogers (Ed.), *Communication and Development: Critical Perspectives*. Sage Publications.
- Sánchez-Taberner, A. (2006). Gestión de medios: “Periodistas en la cuerda floja”. Cuadernos de Información, Pontificia Universidad Católica de Chile, 19, 56-61.
<http://www.redalyc.org/pdf/971/97117399008.pdf>
- Sethi, M. B. (2012). Information, Education, and Indoctrination: The Federation of American Scientists and Public Communication

- Strategies in the Atomic Age. *Historical studies in the natural sciences*, 42 (1), 1–29. <https://doi.org/10.1525/hsns.2012.42.1.1>
- Soto, A. (2003). El Mercurio y la difusión del pensamiento político-económico liberal: 1955-1970. Centro de Estudios Bicentenario.
- Stake, R. (1995). *Investigación con estudios de caso*. Ediciones Morata.
- Stoessel, S. (2014). Giro a la izquierda en la América Latina del siglo XXI: Revisitando los debates académicos. *Polis (Santiago)*, 13 (39), 123–149. <https://doi.org/10.4067/S0718-65682014000300007>
- Suárez Tomé, D. (2019). El mar proceloso del feminismo, Ecofeminita. Recuperado el 04/02/2021 de <https://economiafeminita.com/en-que-ola-estamos/>
- Subirats, J. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Ariel.
- Sunkel, G. (1986). El Mercurio como medio de educación político-ideológica (1969-1979). En F. Reyes Matta, C. Ruiz, G. Sunkel y J. J. Brunner (1974-1984) (Eds.), *Investigación sobre la prensa en Chile*, 99-111. CERC-ILET.
- Sunkel, G. y Geoffroy, E. (2001). *Concentración económica de los medios de comunicación*. LOM Ediciones.
- Touraine, A. (2006). Entre Bachelet y Morales, ¿existe una izquierda en América Latina? *Nueva Sociedad*, 205, 46-54.
- Universidad de Chile/FACSO (18/12/2014). *¿Cómo se genera la Opinión Pública? El caso de la Nueva Constitución*. [Documento elaborado para el seminario taller, Universidad de Chile, dirigido por J. Couso].
- Universidad de Santiago de Chile (2013). Estudio de Valores Sociales. Departamento de Gestión y Políticas Públicas. <http://www.fae.usach.cl/fae/docs/ap/Estudiodevalores.pdf>
- Universidad de Santiago de Chile/Centro de Investigación Sociedad y Economía (2016). Estudio Triangular, Facultad de Administración y Economía. Recuperado el 04/08/2020 de <http://fae.usach.cl/fae/docs/mayo1/InformeTRIANGULARUsachAgo2016.pdf>
- Uranga, W. (2016). *Conocer, transformar, comunicar*. Editora Patria Grande.

- Uranga, W. y Thompson, H. (coord.) (2016). *La incidencia como camino para la construcción de ciudadanía. Una propuesta para trabajar desde la comunicación*. Editora Patria Grande,
- Varas, A. (2011). Tocando fondo. Protesta ciudadana y desconcierto gubernamental. En A. Varas (Ed.), *Barómetro de Política y Equidad. Nuevos Actores, nuevas banderas* (267), 12-42. Fundación Friedrich Ebert; Fundación Equitas. Recuperado el 04/02/2021 de <http://barometro.sitiosur.cl/barometros/Nuevos-actores-nuevas-banderas>
- Varas, A. (2015). Estar de pie es no caerse. En A. Varas (Ed.), *Barómetro de Política y Equidad. Palabra Empeñada. Crisis política y agenda gubernamental*. (240), 8-27. Fundación Friedrich Ebert, Fundación Equitas. Recuperado el 04/02/2021 de <http://barometro.sitiosur.cl/barometros/Palabra-empenada-Crisis-politica-y-agenda-gubernamental>
- Verón, E. (2012). Mediatización de la política: estrategias, actores y construcción de colectivos. En A. Mercier (coord.), *La Comunicación política* (pp. 63-72). La Crujía.
- Verón, E. y Sigal, S. (2014). *Perón o muerte. Los fundamentos discursivos del fenómeno peronista*. Eudeba.
- Vilas, C. (2011). *Después del neoliberalismo*. Universidad Nacional de Lanús.
- Villaruel Cáceres, A. (2012). El protocolo de acuerdos de la Ley de presupuestos del sector público. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*. (38), 617-657. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-68512012000100015>.
- Waisbord, S. (s/f). Árbol genealógico de teorías, metodologías y estrategias en la comunicación para el desarrollo, preparado para la Fundación Rockefeller. Recuperado el 7/12/2020 de http://www.wuranga.com.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=59:recomen-25&catid=9&Itemid=108
- Wolf, M. (1987). *La investigación de la comunicación de masas. Crítica y perspectivas*. Paidós.

- Wolton, D. (2001). *Pensar la comunicación. Punto de vista para periodistas y políticos*. Prometeo.
- Wolton, D. (2012). La comunicación política, construcción de un modelo. En A. Mercier (2012), *La Comunicación política* (pp. 27-47). La Crujía.
- Wolton, D. y Letontourier, E. (enero 2016). El proyecto editorial Hermes. *Entreculturas*, (7-8), 903-914.
- Yin, R. (1984). *Investigación sobre estudios de Casos. Diseño y Métodos (Applied Social Research Methods Series 5)*. Sage Publications.

ANEXO 1

Listado y datos de las personas entrevistadas

Autoridades gubernamentales

- Marcelo Díaz: Ministro Secretaría General de Gobierno, 2015-2016; a cargo de la estrategia comunicacional en el proceso constituyente, asume el cargo en mayo del 2015 tras desempeñarse como Embajador en Argentina (2014-2015).
- Jorge Burgos: Ministro de Defensa (2014-mayo 2015); Ministro del Interior (mayo 2015-julio 2017). El Ministerio del Interior está a cargo de la producción de los cabildos provinciales y de los cabildos regionales.
- Tomás Jordán: Jefe del Equipo de Asesores en Materias Constitucionales del Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Asesora a Ministra/Ministro y a la Presidenta en el tema de las reformas políticas y del Proceso Constituyente.
- Pamela Figueroa: Jefa de Estudios del Ministerio Secretaría General de Gobierno (marzo 2014-marzo 2018). Asesora a Ministra/Ministro y a la Presidenta en el tema de las reformas políticas y del Proceso Constituyente.
- Pedro Güell: Director de Políticas Públicas de la Presidencia, 2014-2018.
- Bruno Betatti: Jefe de Comunicación Estratégica (junio 2015-mayo 2016) y Jefe de Contenidos de la Secretaría de Comunicaciones (junio de 2016-noviembre de 2016).
- Martín Vinacur: Director de la Agencia Aldea, asesor comunicacional del equipo Segpres encargado del diseño metodológico del Proceso Constituyente (según contrato del 1/1/2015 al 1/6/2015). A cargo del diseño de la estrategia comunicacional y de la creación de la campaña comunicacional.
- Victoria Massarelli: Directora de Planeamiento Estratégico de Aldea Santiago, asesora comunicacional del equipo Segpres (según contrato del 1/1/2015 al 1/6/2015).
- Salvador Millaleo: Integrante del Consejo Ciudadano de Observadores (diciembre 2015-enero 2017). Doctor en Derecho, profesor universitario.
- Patricio Zapata: Presidente del Consejo Ciudadano de Observadores (diciembre 2015-enero 2017). Abogado, profesor universitario.

Actores terciarios o informales

- Manuel Lobos: Coordinador de la iniciativa ciudadana “Marca Tu Voto AC” en el comunal La Florida, 2013-2015; Coordinador Nacional de Marca Tu Voto AC, 2015-2018.
- Genaro Cuadros: Integrante y coordinador del Movimiento “Marca Tu Voto AC”, 2013-2015.
- Manuel Antonio Garretón: Impulsor movimiento “Plebiscito por una Nueva Constitución”, Premio Nacional de Humanidades y Ciencias Sociales.
- Carlos Ominami: Impulsor del movimiento “Plebiscito por una Nueva Constitución”, ex Ministro de Economía 1990-1992, ex Senador de la República 1994-2009.

ANEXO 2

Discurso de la Presidenta de la República, Michelle Bachelet, al anunciar el Proceso Constituyente el 13 de octubre de 2015⁸⁵

Queridos compatriotas:

Hoy estamos dando un paso fundamental para el destino de nuestro país. Estamos dando inicio al proceso que nos permitirá tener una nueva Constitución para Chile.

Quiero informarles cómo será este proceso, en el que todos y todas estamos invitados y en el que tenemos la responsabilidad de participar.

¿Por qué es tan importante que todos seamos parte de la elaboración de la nueva Constitución?

Porque una Constitución es la madre de las leyes de un país; es la que define los valores que nos rigen; lo que nos une como nación; el carácter de nuestra democracia; las reglas básicas de nuestra convivencia política y la que crea las bases jurídicas para hacer posible el progreso.

Por eso la Constitución debe ser el techo común de nuestra patria, que nos albergue a todos, nos proteja a todos y nos permita avanzar juntos.

Chile nació a la vida independiente buscando una Constitución que le permitiera afianzar su soberanía y realizar sus anhelos. Y así ha sido siempre en nuestra historia. Cuando cambia el país, sus ciudadanos y sus posibilidades de desarrollo, la sociedad ha buscado adecuar su Carta Fundamental. Esto es normal y es expresión de la madurez cívica de un pueblo.

La actual Constitución tuvo su origen en dictadura, no responde a las necesidades de nuestra época ni favorece a la democracia. Ella fue impuesta por unos pocos sobre la

⁸⁵ Recuperado el 20/01/2021 de <https://www.gob.cl/noticias/discurso-de-la-presidenta-de-la-republica-al-anunciar-el-proceso-constituyente/>

mayoría. Por eso nació sin legitimidad y no ha podido ser aceptada como propia por la ciudadanía.

Es cierto que desde el retorno de la democracia le hemos introducido cambios importantes, que han atenuado su carácter autoritario, pero aún tiene mecanismos que obstaculizan el pleno ejercicio de la democracia y que no pueden ser eliminados con nuevos intentos parciales.

Por eso, ha llegado el momento de cambiarla. Chile necesita una nueva y mejor Constitución, nacida en democracia y que exprese la voluntad popular. Una legítima y respetada por todos, que la conviertan en un motor de unidad nacional. Eso ha sido lo que consistentemente ha venido demandando la ciudadanía y es uno de los principales compromisos por el que fui elegida.

Ese es el compromiso que hoy empezamos a hacer realidad, y lo haremos como nos lo exige una obra de esta magnitud: con sentido de Estado y carácter republicano; con espacios reales de participación y diálogo entre todos los ciudadanos y ciudadanas, y dentro de los canales de nuestra institucionalidad.

Debemos basarnos en la solidez de nuestras tradiciones jurídicas y, al mismo tiempo, dar curso a nuestra capacidad de avanzar hacia una sociedad más abierta y moderna.

¿Cuáles son los principales pasos de este proceso?

En primer lugar, iniciaremos en los próximos días una etapa de educación cívica y constitucional, para que todos tengamos la información necesaria para involucrarnos activamente. Este primer momento durará hasta marzo del próximo año.

A partir de marzo del 2016, realizaremos un proceso ordenado de diálogos ciudadanos, donde todos puedan participar. Partiremos por las comunas, seguiremos por las provincias y regiones, para terminar con una síntesis a nivel nacional.

Y el resultado de estos diálogos serán las “Bases Ciudadanas para la Nueva Constitución”, que me serán entregadas en octubre del 2016.

Debemos estar seguros de que este proceso participativo sea libre, transparente, sin distorsiones ni presiones de ningún tipo. Por eso nombraré en las próximas semanas un

Consejo Ciudadano de Observadores que acompañe el proceso y dé garantías de transparencia y equidad.

Será un grupo de ciudadanos y ciudadanas de reconocido prestigio, que permita dar fe de la calidad del proceso.

Luego transformaremos las Bases Ciudadanas en un proyecto de nueva Constitución, que recoja lo mejor de la tradición constitucional chilena y que esté acorde con las obligaciones jurídicas que Chile ha contraído con el mundo.

A inicios del segundo semestre del 2017, presentaremos ante el Congreso de la República este proyecto de una nueva Constitución.

Sin embargo, no basta con tener un proceso participativo y un proyecto para que la nueva Constitución sea realidad, pues la actual Constitución no contempla mecanismos para elaborar una nueva Carta Fundamental.

Por eso necesitamos darle un cauce institucional dentro de nuestra actual legislación, para que sea viable. Por eso, a fines del 2016 enviaremos al Congreso un proyecto de reforma de la actual Constitución para que, por dos tercios de sus miembros en ejercicio, establezca los procedimientos que hagan posible dictar una nueva Carta Fundamental.

En esta reforma, propondremos al actual Congreso que habilite al próximo para que sea él quien decida, de entre cuatro alternativas, el mecanismo de discusión del proyecto enviado por el Gobierno y las formas de aprobación de la nueva Constitución.

La primera alternativa es formar una Comisión Bicameral de Senadores y Diputados; la segunda, formar una Convención Constituyente mixta de parlamentarios y ciudadanos; la tercera es la convocatoria a una Asamblea Constituyente. También propondremos una cuarta alternativa, en la que el Congreso pueda convocar a un plebiscito, para que sea la ciudadanía la que decida entre las anteriores alternativas.

La decisión del mecanismo recaerá en el nuevo Parlamento elegido en el 2017, con el nuevo sistema electoral que aprobamos este año, con una nueva ley de partidos y una

ley de financiamiento electoral. Es decir, dotado de mayor legitimidad, representatividad y transparencia.

Propondremos que esa decisión pueda tomarla el Congreso por una razonable mayoría de tres quintos.

Esta reforma constitucional es un paso necesario y de la mayor importancia. Ella abrirá, por fin, el camino que nos permita tener una Constitución verdaderamente de todos y para todos.

Por eso, esta reforma debe tener aceptación transversal y amplia mayoría; y darse a través del diálogo franco con las fuerzas políticas representadas en el Parlamento.

Confiamos en que la ciudadanía aprobará con fuerza esta propuesta y que todas las fuerzas políticas se abrirán de buena fe a este patriótico consenso.

La instancia constituyente que el próximo Congreso elija, deberá discutir el proyecto enviado por el Gobierno, fundado en las Bases Ciudadanas para una Nueva Constitución.

Finalmente, este proyecto, una vez sancionado por dicha instancia, deberá ser sometido a un plebiscito vinculante, para su ratificación por parte de los ciudadanos.

Compatriotas:

El proceso de elaboración de una nueva Constitución ya está en marcha. Partió del momento en que millones de chilenos y chilenas manifestaran en las urnas su voluntad de cambio.

Estamos convocándolos a todos ustedes a un ejercicio natural de la vida democrática y, por lo mismo, sabremos llevarla adelante sin alterar nuestra normalidad institucional ni las vidas cotidianas de los chilenos y las chilenas.

Estamos todos convocados y haremos todo lo necesario para que nadie se sienta excluido. Por el contrario, daremos garantías para que todas las voces de Chile puedan expresarse y sean parte de un cambio que es necesario para consolidar un país más libre, más justo y que encamina a todos hacia un destino mejor.

¡Viva Chile!

ANEXO 3

Extractos del debate de la Ley de Presupuestos del Sector Público N° 20 882, correspondiente al año 2016.

El día 13 de octubre de 2015, vía cadena nacional, la Presidenta de la República Michelle Bachelet realizó el anuncio que marcaba el inicio del Proceso Constituyente, uno de los pilares de su campaña. De esta forma, la Ley de Presupuesto para el año 2016 contempló los siguientes recursos distribuidos en tres ministerios:

-Secretaría General de Gobierno (Segegob): Partida 20, Capítulo 01, Programa 01:

Subtítulo 24, Ítem 320 “Estudios para una Nueva Constitución” (glosa 08, 09): **1 100 000** (miles de \$).

-Secretaría General de la Presidencia (Segpres): Partida 22, Capítulo 01, Programa 01:

Subtítulo 24, Ítem 001 “Estudios para una Nueva Constitución” (glosa 05): **1 246 996** (miles de \$).

-Subsecretaría del Interior (Ministerio del Interior): Partida 05, Capítulo 10, Programa 01:

Subtítulo 24, Ítem 51 “Estudios para una Nueva Constitución” (glosa 12): **489 500** (miles de \$).

En total, el presupuesto destinado para este Proceso Constituyente alcanzó los 2 836 496 (miles de \$), los que finalmente fueron aprobados en su totalidad, no sin antes desarrollarse una serie de resquemores entre los parlamentarios de la oposición, quienes, a grandes rasgos, dudaban de la seriedad, transparencia y pluralismo del proceso. A continuación, se recogen las intervenciones parlamentarias en torno a la discusión de este ítem particular, así como también los detalles de las indicaciones presentadas y las votaciones.

A) Indicaciones despachadas a la Sala por la Comisión Especial Mixta de Presupuesto (sesiones realizadas los días 4, 5, 9, 10, 11, 12 y 13 de noviembre de 2015):

Partida 20: Segegob. Partida total fue aprobada por 10 votos a favor y 9 en contra.

- 1) *Capítulo 01; Programa 01 (Secretaría General de Gobierno), glosas 08 y 09 nuevas, asociadas a Subtítulo 24, Ítem 03, Asignación 320:* “Con cargo a estos recursos se podrá financiar todo tipo de gastos, excepto los de personal, que demande la ejecución de este programa. Los recursos serán destinados exclusivamente a la elaboración del plan de medios, implementación de la estrategia comunicacional y difusión a nivel nacional del proceso de Nueva Constitución, además de los estudios necesarios del proceso y gastos en impresos, TV, radio, etc. Trimestralmente se informará en forma detallada a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos acerca de los gastos incurridos con cargo a este ítem”. **Aprobada por 10 votos a favor y 7 en contra.**
- 2) *Capítulo 01; Programa 01 (Secretaría General de Gobierno).* Para rebajar a \$1 los recursos de la Asignación 320, Ítem 03, Subtítulo 24 denominada Estudios para una Nueva Constitución. Iniciativa de: Senadora Ena Von Baer (Unión Demócrata Independiente), Diputado Felipe de Mussy (Unión Demócrata Independiente) y Diputado Alejandro Santana (Renovación Nacional). **Rechazada por 11 votos en contra y 7 a favor.**
- 3) *Capítulo 01; Programa 01 (Secretaría General de Gobierno).* Para incorporar una nueva glosa asociada al Subtítulo 24, Ítem 03, Asignación 320 Estudios para una Nueva Constitución que señale: “Con cargo a estos recursos no podrán realizarse gastos en personal” y “Con cargo a estos recursos no podrán realizarse gastos en publicidad o difusión, ni podrán realizarse gastos administrativos, salvo los tendientes a concursar los estudios”. **Declaradas inadmisibles.**

- 4) *Capítulo 01; Programa 01 (Secretaría General de Gobierno):* Para incorporar la siguiente glosa nueva asociada al Subtítulo 24, Ítem 03, Asignación 320 Estudios para una Nueva Constitución: “Los estudios a que hace referencia este programa deberán ser seleccionados mediante concursos públicos, y entre sus criterios de selección de los estudios, deberá tenderse a la diversidad de visiones, asegurándose que exista un equilibrio entre las distintas posturas sobre la materia. Los estudios deberán ser publicados en la página web del Ministerio, dentro de los 5 días siguientes de la recepción final de estos, según los plazos que cada contrato establezca”. **Declarada inadmisibile.**

Partida 22: Segpres. Partida total aprobada por 16 votos (unanimidad).

- 5) *Capítulo 01; Programa 01 (Secretaría General de la Presidencia de la República):* Para rebajar a \$1 los recursos de la Asignación 001 Estudios para una Nueva Constitución, asociada al Subtítulo 24. Iniciativa de: Senadora Ena Von Baer (Unión Demócrata Independiente), Diputado Felipe de Mussy (Unión Demócrata Independiente) y Diputado Alejandro Santana (Renovación Nacional). **Indicación rechazada por 10 votos en contra y 6 a favor.**
- 6) *Capítulo 01, Programa 01 (Secretaría General de la Presidencia de la República):*
Para agregar en la glosa 05, asociada al Subtítulo 24 Transferencias Corrientes, Ítem 03 A Otras Entidades Públicas, Asignación 001 Estudios para una Nueva Constitución, el siguiente inciso: “Las personas que se contraten tendrán la calidad de agentes públicos para todos los efectos legales, conforme a lo que se establezca en los contratos respectivos”. **Declarada inadmisibile.**
- 7) *Capítulo 01; Programa 01 (Secretaría General de la Presidencia de la República).* Para sustituir la Glosa 05, asociada al Subtítulo 24 Transferencias Corrientes, Ítem 03 A Otras Entidades Públicas, Asignación 001 Estudios para una Nueva Constitución, por el

siguiente inciso: “Los estudios a que hace referencia este programa deberán ser seleccionados mediante concursos públicos, y entre sus criterios de selección de los estudios, deberá tenderse a la diversidad de visiones, asegurándose que exista un equilibrio entre las distintas posturas sobre la materia. Los estudios deberán ser publicados en la página web del Ministerio, dentro de los 5 días siguientes de la recepción final de estos, según los plazos que cada contrato establezca”. **Declarada inadmisibile.**

- 8) *Capítulo 01; Programa 01 (Secretaría General de la Presidencia de la República), glosa 05:* “Se deberá velar por la debida pluralidad y diversidad de sus contenidos. La Secretaria General de la Presidencia remitirá, 30 días después de terminado cada trimestre, información consolidada de todas las regiones respecto al uso de estos recursos, la que, en el mismo plazo, deberá ser publicada en su página web. La información deberá incluir la individualización de las personas contratadas, desglose regional y las funciones específicas realizadas”. **Indicación retirada.**

Cabe destacar en este apartado una discusión generada en la Segunda Subcomisión Mixta de Presupuesto, en la cual se debatieron, antes de establecidas las indicaciones finales, las partidas de la Secretaría General de Gobierno y de la Secretaría General de la Presidencia de la República, ambas incluidas en el Proceso Constituyente:

Intervención del Senador Juan Antonio Coloma (Unión Demócrata Independiente): alude al Subtítulo 24 Asignación 320 “Estudios para una Nueva Constitución”, consultando en virtud de cuáles normas legales y constitucionales, este Ministerio, y el de Interior y Seguridad Pública, incorporan Partidas en el proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público, a fin de ejecutar acciones que corresponden solamente a una aspiración de un sector del país, señalando que la Secretaría General de Gobierno tiene atribuciones precisas en lo que se refiere a labores de difusión de leyes en vigencia o políticas de gobierno, no así en esta materia, razón por la cual, puntualizó, hace reserva de constitucionalidad por la manera como se está formando el presupuesto.

Además, señaló que parece insostenible que el Gobierno restrinja recursos en otras áreas que son socialmente sensibles, y afloje el presupuesto cuando se trata de temas netamente ideológicos, reiterando la pregunta relacionada con la norma legal específica que autorizaría a la Segegob para financiar cantidades importantes en algo que no es ley, que carece de consenso y, además, no está acompañado de una glosa que, al menos, detalle la manera como se gastará esta asignación. También planteó que es perfectamente posible modificar y mejorar la Constitución, señalando que le asombra que se pretenda gastar millones de pesos en un tema que, en su opinión, no es prioritario, y que es susceptible de mejorar sin recurrir a este sistema.

Intervención de Diputado Daniel Núñez (Partido Comunista): señaló que en la sesión de la Subcomisión celebrada el 21 de octubre, el Ministro Secretario General de la Presidencia, señor Nicolás Eyzaguirre, explicó el diseño del proceso para arribar a una nueva Constitución, oportunidad en que señaló que los recursos se alojarían en tres Ministerios: Interior y Seguridad Pública, Secretaría General de la Presidencia y Secretaría General de Gobierno, explicando en detalle en qué podría gastar cada una de estas Carteras de Estado.

Es así como señaló que el Ministerio del Interior, tendrá a su cargo la infraestructura para la realización de los cabildos ciudadanos; la Secretaría General de Gobierno, a través de SECOM, deberá efectuar la difusión de un plan de medios, y Segpres, será el Ministerio responsable de efectuar el proceso de educación cívica, aseverando que, obviamente, se trata de gastos de carácter extraordinario y de carácter significativo, ya que no es posible debatir en torno a una nueva Constitución sin incurrir en gastos. (...) Afirmó, los gastos son parte natural de un proceso político, y que rechazar los recursos propuestos para Estudios de una Nueva Constitución, implicaría en la práctica desechar el debate en torno a una nueva Constitución, e impediría el cumplimiento de un programa de Gobierno que resultó ganador en las últimas elecciones presidenciales.

Intervención del Senador Baldo Prokurica (Renovación Nacional): expresó que se está tratando de imponer a como dé lugar una nueva

Constitución, coincidiendo con lo afirmado por el honorable Senador señor Coloma, en cuanto a que se están recortando recursos importantes para la gente (...) añadió que esta Partida considera recursos por \$1 100 000, suma relevante, que carece de marco alguno para su ejecución y que bajo la rótula de estudios podría gastarse en cualquier cosa.

B) Discusión parlamentaria en sala en relación a Presupuesto 2016.
Intervenciones en torno al tema de Proceso Constituyente con base a proyecto debatido y despachado por Comisión Especial Mixta de Presupuesto.

Sesión 94, lunes 16 de noviembre de 2015

DIPUTADO/A	INTERVENCIÓN
<p>Claudia Nogueira (Unión Demócrata Independiente).</p>	<p>Reorientación de presupuesto a otras materias: “Señor Presidente, claramente la situación de Chile no es buena. El deficiente manejo fiscal del actual Gobierno –aunque no le guste ese término al diputado Auth–, unido a la incertidumbre de las reformas que afectan gravemente el crecimiento económico y los empleos de la clase media, como la reforma tributaria, la reforma laboral o el gustito del proceso constituyente, permiten concluir que existe urgente necesidad de un presupuesto 2016 eficiente, eficaz y austero, preocupado realmente de las necesidades de la gente.</p>
<p>Daniel Núñez (Partido Comunista de Chile)</p>	<p>Compromiso del Gobierno con promesa de campaña: “Quiero reconocer el hecho de que con este presupuesto el gobierno ha continuado impulsando las reformas estructurales comprometidas por la Presidenta Bachelet ante el país, con adecuación a las restricciones presupuestarias. Es indudable que ello es necesario; pero en este presupuesto (...), aunque les duela, también se honra el compromiso con una nueva constitución. En ese sentido, la Presidenta no se inhibió y, en aras de la transparencia, no tuvo ningún problema en decir que va a destinar 2 600 millones de pesos para promover y desarrollar una nueva Constitución. Eso es tan importante y necesario como las demandas sociales a las cuales hoy intentamos responder”.</p> <p>En relación a la actitud de la oposición de oponerse a los recursos para una nueva Constitución: “Por último, no puedo dejar de señalar lo que ocurrió en la subcomisión técnica que discutió los recursos para la nueva Constitución. Ciertamente, la oposición fue franca desde un comienzo, porque desde el inicio nos dijo que rechazaría esos recursos y votó en contra. Pero ¿cuáles son los primeros argumentos que surgieron? Uno de ellos es cómo íbamos a destinar tantos millones de pesos a la nueva Constitución si teníamos demandas sociales y problemas tan</p>

graves en el país. Como nos dimos cuenta del cinismo de ese argumento, algunos les recordamos lo que había pasado cuando la dictadura no se hizo ningún problema y elaboró una nueva Constitución. En 1974 se creó la Comisión Ortúzar, donde se comenzó a trabajar la nueva Carta Fundamental. En la Ley de Presupuestos para 1975 se destinaron 429 millones de pesos para tal efecto; sin embargo, ahora un gobierno democrático no tiene derecho a contar con una nueva Carta Fundamental ni a financiarla con recursos públicos. Obviamente, me parece que eso es un cinismo gigantesco. Posteriormente, cuando avanzó la tramitación de esta glosa, se redefinió la argumentación y dijeron que el problema era que el Estado ocuparía esos recursos para hacer proselitismo del Gobierno y que no había garantías de que este fuera imparcial. Se dieron las explicaciones del caso. Hay un consejo ciudadano que velará por el uso de los recursos para la nueva Constitución y habrá Cabildos Abiertos en los cuales participará la ciudadanía. No se está difundiendo un modelo de Constitución determinado, sino que se le está explicando a la gente qué es y cuál es la importancia de la nueva Carta Fundamental. Cuando la dictadura promovió y generó la Constitución Política de 1980, ¿cuál fue el pluralismo que tuvieron los parlamentarios de la oposición? ¿Saben ustedes quiénes eran tres de los más destacados miembros del Comando Juvenil del Sí? Juan Antonio Coloma, Patricio Melero y Andrés Chadwick. Me refiero a esa Constitución que no contemplaba partidos políticos, registros electorales ni publicidad”.

“Entonces, pido a la derecha que sea valiente y reconozca los motivos de fondo para rechazar los recursos para la nueva Constitución. Sus parlamentarios no quieren una nueva Carta Fundamental porque no creen en ella. ¿Por qué ocurre eso? Por un motivo muy simple. Primero, son quienes desde 1980 impulsaron su creación. En la Comisión Ortúzar, donde se ideó la Constitución de Pinochet, había tres ex dirigentes de Renovación Nacional, a saber, Sergio Díez, Gustavo Lorca y Juan de Dios Carmona. ¿Los interpreta la Constitución Política de 1980? Por supuesto que sí. Para qué decir el papel que jugó Jaime Guzmán como impulsor de esa Constitución. El segundo motivo muy claro por el cual no quieren cambiar la actual Carta Fundamental es porque ellos defienden los privilegios que establece la Constitución de 1980 para con los más ricos de Chile. Por supuesto, ellos no quieren que el Estado cree empresas ni que tengamos el control de nuestros recursos naturales, como el agua y el litio, y prefieren que sea Julio Ponce Lerou con Soquimich el que se siga enriqueciendo con un recurso de propiedad de todos los chilenos. Además, quieren mantener todas las normas que impiden una real democracia, porque hoy tenemos una Constitución autoritaria que le teme al pueblo, que restringe la soberanía popular y limita las decisiones de la mayoría. Cada vez que ellos pierden en las votaciones en el Congreso Nacional o

	<p>ganamos un cambio democrático nos dicen que eso es inconstitucional y recurren al Tribunal Constitucional. Por eso, cada vez que discutimos sobre sus privilegios se esconden y se escudan en la Constitución del 1980 y la defienden. Ese es el tema de fondo. Por último, felicito a la Presidenta Bachelet por su valentía y por haber sido capaz, en medio de todas las dificultades, críticas y restricciones económicas que tenemos, de habérsela jugado por algo tan importante para Chile como es tener una nueva Constitución, puesto que para los comunistas y para la Izquierda Ciudadana este es un paso fundamental para hacer de Chile un país realmente democrático. Hoy, quiero reconocer ese mérito a la Presidenta y pedir a los chilenos que se sumen a este proceso, y a la oposición, que diga la verdad de una vez por todas. Esta no quiere una nueva Constitución, porque no desea una democracia verdadera, ni que el pueblo de Chile tome las decisiones de manera soberana, pues pretende seguir defendiendo a los mismos privilegiados de siempre”.</p>
<p>Manuel Monsalve (Partido Socialista de Chile).</p>	<p>Defensa de la nueva Constitución como promesa de campaña contemplada en Ley de Presupuesto: “En primer lugar, un presupuesto debe expresar los compromisos políticos del Gobierno. Durante el proceso electoral, quienes quieren llegar al gobierno se comprometen ante la soberanía popular a llevar adelante ciertas iniciativas. En consecuencia, uno tiene el derecho a preguntar si los compromisos asumidos con los ciudadanos están presentes en el proyecto de Ley de Presupuestos. En este proyecto claramente están presentes. Están contemplados los recursos para llevar adelante la educación cívica, el diálogo ciudadano y la deliberación ciudadana respecto del compromiso de dotar a Chile de una nueva Constitución política nacida en democracia, como dijo la Presidenta de la República”.</p>
<p>Javier Macaya (Unión Demócrata Independiente).</p>	<p>Reorientación de recursos destinados a nueva Constitución para solventar otras necesidades sectoriales: “Si no tenemos los fondos para sacar adelante las necesidades sectoriales, debemos ser capaces de echar mano a lo que hoy se está haciendo en los ministerios políticos. Nos han dicho que con las platas destinadas al Ministerio Secretaría General de Gobierno y al Ministerio Secretaría General de la Presidencia van a contratar monitores para que enseñen a los chilenos cómo será la nueva Constitución o cómo es la actual Carta Fundamental, para ver qué es necesario modificar. Echemos mano a esos recursos.</p>
<p>Andrea Molina (Unión Demócrata Independiente).</p>	<p>“Junto con lo anterior, existe un gasto total que asciende a 2 836 496 000 pesos destinados a Estudios para una Nueva Constitución en los ministerios del Interior y Seguridad Pública, Secretaría General de Gobierno y Secretaría General de la Presidencia de la República. Sin embargo, vemos que no hay recursos para la construcción de hospitales ya comprometidos. Eso nos da cuenta de lo desenfocado que se encuentra el Gobierno, en que la prioridad no está en mejorar la calidad de vida de las personas”.</p>

Alejandro Santana (Renovación Nacional).	“Hace un rato dijimos que el 92 por ciento de los chilenos rechaza la gestión de este Gobierno en materia de delincuencia, y resulta que hay programas que tienen menos recursos que los asignados para el debate de la nueva Constitución”.
---	--

Sesión 95, Martes 17 de noviembre de 2015 (sesión ordinaria, de 10.00 a 13.00 horas).

DIPUTADO /A	INTERVENCIÓN
Arturo Squella (Unión Demócrata Independiente).	<p>“Quiero referirme a otro tema que, a mi juicio, también es inaceptable, contenido en esta partida, en la de la Segegob y en la de la Segpres, que grafica la total falta de sintonía entre el actual Gobierno y la ciudadanía. Estoy hablando de los casi 3000 millones de pesos destinados a un proceso constituyente que nadie entiende ni asume como verdaderamente necesario para un cambio en la Constitución a nivel integral, que, por lo demás, también es bastante cuestionable. Son 3000 millones de pesos destinados en su gran mayoría a la contratación de personas sin requisitos o criterios objetivos, lo que, a todas luces, se relaciona con los procesos electorales que habrá en 2016 y en 2017. Hace algunas semanas, la Presidenta de la República nos invitó a La Moneda a todos los integrantes de las comisiones de Constitución de la Cámara y del Senado a hablar sobre el proceso constituyente, reunión a la cual también asistió el ministro Eyzaguirre. Al margen de expresar nuestra diferencia por la asignación de recursos, que deberían destinarse a satisfacer las necesidades prioritarias del país, hablamos de lo importante que era para el éxito del mismo proceso que todos los sectores políticos compartieran la manera en que se enfrentará la etapa previa, llamada de educación cívica y de cabildos; es decir, la participación ciudadana en el proceso constituyente. Dentro de los resúmenes... Señor Presidente, quiero resaltar la participación en dicha reunión de un destacado diputado de la Nueva Mayoría, respetado por todos los sectores políticos, quien graficó lo que estábamos discutiendo, en el sentido de que si la oposición no se sentía conforme respecto de la manera de disponer de esos 3000 millones de pesos y de cómo se va a enfrentar la participación ciudadana, el proceso constituyente sería un fracaso. La Presidenta estuvo de acuerdo con ese planteamiento, al igual que los diputados de la Nueva Mayoría que asistieron a esa reunión y que hoy también están presentes en esta sesión. Con esos antecedentes a la vista, desde la oposición presentamos tres indicaciones, una por cada partida que contiene recursos destinados al proceso constituyente, para velar por el pluralismo y el respeto a la diversidad en la manera de disponer dichos recursos. Señor Presidente, por su intermedio, quiero decirles a esos diputados, que estaban tan preocupados de que nos sintiéramos parte del proceso constituyente, que esta es la manera de partir, que</p>

	<p>este es el puntapié inicial. Si no son capaces de rechazar el criterio de la Mesa respecto de estas indicaciones, quiere decir que no quieren que seamos parte del proceso constituyente. Así como felicité a la Mesa por la disposición de la información, creo que es francamente inaceptable que haya considerado inadmisibles las indicaciones que presentamos a las partidas de los ministerios del Interior y Seguridad Pública, Secretaría General de la Presidencia de la República y Secretaría General de Gobierno. En los seis procesos de tramitación de proyectos de Ley de Presupuestos en los que he participado nunca vi que una solicitud de información fuera declarada inadmisibile. Por tanto, solicito a la Mesa que ponga en votación la declaración de inadmisibilidat de las indicaciones a que me he referido. Pongo como fundamento las palabras que formularon los diputados de la Nueva Mayoría frente a la Presidenta de la República. Si apoyan el criterio de la Mesa, repito, quiere decir que no quieren que participemos en el proceso constituyente, y lo que venga a futuro tendrá que ser visto solo por un sector político, sin considerar a la oposición. Si se quieren hacer cargo de lo que reclaman a la Constitución, debemos estar todos de acuerdo en el proceso y en la manera en que vamos a fijar los contenidos. He dicho.”</p>
--	---

Sesión 96, martes 17 de noviembre de 2015 (sesión especial, de 14.00 a 20.00 horas)

DIPUTADO/A	INTERVENCIÓN
<p>Arturo Squella (Unión Demócrata Independiente).</p>	<p>“Señor Presidente, en mi intervención anterior manifesté que debía reconsiderarse la declaración de inadmisibilidat de esta indicación, hecha por la Mesa. Si uno analiza el contenido de la indicación, verá que no hay razón alguna para considerarla inadmisibile. La indicación consiste en incluir un texto en la glosa 12 respecto de los recursos destinados a la partida del Ministerio del Interior para los Estudios de una Nueva Constitución, para dar transparencia, fijar ciertos criterios de pluralismo y diversidad, pedir información y simplemente apelar a que el proceso en su inicio sea totalmente acorde con los principios de pluralidad y diversidad, que imagino que todos en esta Sala compartimos. He dicho.”</p>
<p>Osvaldo Andrade (Partido Socialista de Chile).</p>	<p>“Señor Presidente, considero que esta indicación es inadmisibile, porque entrega al Servicio Electoral facultades que no tiene, y, en consecuencia, con ello claramente se excede el marco de la ley. Sin embargo, quiero señalar que, a propósito de este tema, las respectivas comisiones de Constitución de la Cámara y del Senado se reunieron en su momento con la Presidenta de la República. En aquella ocasión, a quienes asistimos a esa reunión –entre nosotros estuvo el presidente de la UDI, senador Larraín, quien hizo presente este punto de vista– se nos dio plena seguridad de que en</p>

	esto habría especial cuidado y celo. Al respecto, sin perjuicio de ratificar mi opinión en cuanto a que la indicación es inadmisibles, pediría que el supremo Gobierno considerara el trasfondo de lo que le interesa al diputado Squella. Efectivamente, es muy importante que el proceso constituyente se desarrolle en su inicio de muy buena manera. Por tanto, creo que valdría la pena exagerar el celo en esa materia. He dicho”.
Marisol Turres (Unión Demócrata Independiente).	“Señor Presidente, quiero hacer presentes algunos temas relacionados con la discusión del presupuesto para el Ministerio de Justicia. En primer lugar, quiero referirme al proceso constituyente, porque si bien en este tema el Ministerio del Interior ha tomado la batuta, correspondería que lo hiciera el Ministerio de Justicia. Sería importante que la Ministra de Justicia estuviese presente en la Sala para que pudiera dar respuestas a los cuestionamientos y consultas que queremos hacerle, pero no la veo por acá. Por ejemplo, me gustaría saber cuál es el rol que va a asumir esa cartera en el anunciado proceso constituyente, porque se destinarán recursos para contratar personas que no sabemos qué perfil van a tener para efectos de protagonizar el proceso de consulta a la ciudadanía”.

Sesión 97, miércoles 18 y jueves 19 de noviembre de 2015 (sesión ordinaria, 10.30 horas de miércoles 18 hasta las 2.00 horas del jueves 19)

DIPUTADO/A	INTERVENCIÓN
Patricio Melero (Unión Demócrata Independiente).	“Señor Presidente, la Presidenta de la República estableció en su programa de Gobierno el objetivo de modificar la actual Constitución Política de la República, y en un discurso reciente planteó un itinerario y una serie de acciones que, básicamente, comprometen al Ministerio Secretaría General de Gobierno con una cantidad de 1100 millones de pesos para publicidad; al Ministerio del Interior, con 489 500 000 pesos para fomentar los diálogos, y al Ministerio Secretaría General de la Presidencia con 1246 millones de pesos para estudios. Junto con diputados de mi bancada hemos conversado con el ministro Nicolás Eyzaguirre, a quien le hemos planteado que sin perjuicio de que consideramos que no es necesaria una reforma total a la Constitución –así lo hemos dicho públicamente–, dado que los cambios introducidos por el Gobierno del Presidente Ricardo Lagos fueron sustanciales e importantes, nuestra Carta Fundamental requiere ciertos ajustes. En consecuencia, queremos pedirle que en dicho proceso se considere el concurso, la participación de la oposición, en particular la de mi partido. No podemos presentar indicaciones al respecto. Ello puede hacerlo el Ejecutivo. Por tanto, le pido al señor ministro la disposición del Gobierno respecto de lo siguiente: Primero, que se asegure que en la contratación del personal se observarán criterios de pluralismo y diversidad. Segundo, que lo relacionado con el diseño y la elaboración del material didáctico y

	<p>educativo sea aprobado no solo por el Gobierno, sino también por algún ente que tenga la debida independencia y garantía para todos. Hemos sugerido que podría ser el propio Servicio Electoral. Sin embargo, estamos abiertos a escuchar alguna otra propuesta del ministro. Tercero, que se recojan, de la manera más pluralista posible, las opiniones de todos los partidos y movimientos políticos, con representación parlamentaria y sin ella, porque nos parece que el texto que se proponga requiere que se cumplan estas condiciones. Hemos presentado indicaciones, muchas de las cuales no son admisibles, porque inciden en la administración financiera (no voy a entrar en la legalidad constitucional de aquellas); pero para mi bancada es muy importante que antes de votar tengamos el pronunciamiento del Ministro Secretario General de la Presidencia respecto del tenor del texto y la disposición del Gobierno para acoger alguno de los planteamientos de pluralidad, de diversidad y de control, para que este proceso dé garantías a todos los sectores. He dicho”.</p>
<p>Raúl Saldívar (Partido Socialista de Chile).</p>	<p>“Por eso, con cada minuto de desarrollo de esta discusión, más me convenzo de la necesidad de contar con una nueva Constitución Política para Chile, que cambie la matriz fundamental y que evite estas discusiones, donde inevitablemente está presente la desigualdad como elemento de fondo, para que, por el contrario, los derechos de los ciudadanos sean prioridad y donde fijemos nuestra preocupación en temas sustantivos, que tengan relación con que la salud impacte en el mundo más modesto”.</p>
<p>Paulina Núñez (Renovación Nacional).</p>	<p>“Señora Presidenta, en el breve tiempo del que dispongo, me parece necesario hacer referencia a este presupuesto, dado que, aunque a ojos de algunos diputados parezca poco, a nosotros nos parece que los más de 3000 millones de pesos que se destinan al proceso constituyente, del cual no nos hemos restado –lo aclaro a causa de lo que expresó el diputado Schilling en su intervención–, son una cantidad importante, y tenemos algunas dudas que esperamos que nos aclaren, ya que no queremos que el proceso nazca viciado. De allí que hayamos presentado algunas indicaciones que, más allá de que fueran rechazadas o declaradas inadmisibles, como la de ayer, lo que buscan es que en la ejecución de esos recursos se observen criterios de pluralismo, de diversidad, de transparencia, de objetividad, y que en esta oportunidad, dada la importancia de la reforma, no veamos una retroexcavadora ni a una aplanadora. Por eso, para que participen todos los chilenos, pedimos, por un lado, que en la elaboración de planes de medios y en la implementación de la estrategia comunicacional se recoja la visión de todos los partidos y movimientos políticos, al menos de los que tienen representación parlamentaria, y por otro, que no se contrate a cualquiera para un proceso tan importante como es el de elaboración de una Constitución, por lo cual debería exigirse que los profesionales que se contratarán hayan estudiado una carrera reconocida por el Estado. Nosotros, como oposición, estamos trabajando en propuestas de fondo, y no queremos que esto sea</p>

	utilizado con ideologías, como hemos visto en el caso de otras reformas. He dicho”.
Hugo Gutiérrez (Partido Comunista de Chile).	<p>“Señora Presidenta, creo que la suspicacia de todos los sectores políticos y ciudadanos con respecto a los estudios para una nueva Constitución son, sin duda, razonables. Lo son porque nunca hemos ejercido este derecho colectivo: el de autodeterminación de los pueblos. Siempre se nos ha otorgado una Constitución Política y nunca hemos tenido la posibilidad de generar desde el pueblo una nueva. En consecuencia, creo que la mayor garantía que tenemos que dar los partidos políticos es a la ciudadanía. Es decir, si alguien debe participar de manera democrática, intensamente, es el pueblo, la ciudadanía, la gente. Entonces, el deber del Estado es mantener informada a la ciudadanía, que debe ser constantemente estimulada para que participe en el proceso constituyente. En consecuencia, todo lo que podamos hacer para que la ciudadanía discuta de manera participativa y democrática va en el camino correcto. Después de haber tenido un vacío, una brecha en la educación ciudadana, hoy se hace fundamental que el ciudadano que va a participar de este proceso constituyente, lo haga de la manera más informada posible, y ese es un deber del Estado. Por lo tanto, todo lo que podamos decir para establecer y dar garantías al ciudadano, al ciudadano de a pie, al pueblo, para que se sienta protagonista de esta historia, de esta nueva Constitución Política, es relevante. Por ello, creemos que esta cantidad de recursos que se asignan para esos efectos, los 1100 millones de pesos, no es mucho, porque si los repartimos por regiones, nos da un promedio de 73 millones de pesos. Esa es la cantidad de recursos que habría que utilizar en avisaje en televisión y radios, en folletos para hacer participar a la gente. Es una cantidad exigua en relación con lo que se requiere para estimular, para informar, para motivar y entusiasmar al ciudadano a que participe. Creemos que las cantidades son menores en relación con el desafío que tenemos en orden de cubrir esta brecha histórica, esta carencia ciudadana. Todos los esfuerzos que hagamos los partidos políticos, los movimientos ciudadanos, nunca serán suficientes para saldar esa brecha que tenemos de educación cívica, que hoy le hace falta a nuestro pueblo, para participar de manera informada, como corresponde, en este proceso constituyente. He dicho”.</p>
Pepe Auth (Partido por la Democracia).	<p>“Señora Presidenta, con lo que ya se ha dicho, probablemente me sobren los minutos, porque coincido plenamente con el diputado Schilling en lo importante que es la decisión del Gobierno de emprender una tarea histórica, cual es darnos una nueva Constitución a partir de la gente. Lo es porque la historia de Chile nos muestra que todas nuestras constituciones han sido creadas por la elite e impuestas a la gente. Comparto el itinerario constitucional y me hago cargo de la preocupación por el pluralismo, por la integración de todos los sectores y de todas las visiones en la campaña, preocupación que comparto, porque de la legitimidad</p>

	<p>nacional de ese proceso dependerá la legitimidad de la Constitución. Solo quiero hacer votos para que esas condiciones que propone el diputado Melero se traduzcan en una vocación democrática por establecer una Constitución democrática que nos represente a todos. Está completamente fuera del propósito de los partidos de la Nueva Mayoría hacer lo que nos hicieron a nosotros: imponernos una Constitución. Por otra parte, quiero referirme a las campañas de difusión del Estado en su conjunto. Lo digo en esta partida porque, como expresó el diputado Schilling, el Ministerio Secretaría General de Gobierno está llamado a filtrar y coordinar el conjunto de las campañas de comunicación. Al respecto, quiero alertar sobre dos puntos. Uno de ellos, que tratamos en la Comisión Especial Mixta de Presupuestos, tiene que ver con la proporción de los recursos destinados a campañas que se gastarán en regiones. Lo digo porque muchas veces ocurre que, para difundir un concurso determinado, por ejemplo, se contrata a <i>El Mercurio</i>, aunque ese concurso tenga que ver con un cargo en la provincia de Choapa, donde se leen cinco ejemplares del diario <i>El Mercurio</i> y, en cambio, hay un medio regional que sí lee la mayor parte de la gente. El segundo punto es el referido a la apuesta que hace el Estado, que favorece la concentración de los medios de comunicación. Sabemos cómo murieron, sofocados por la ausencia de inversión publicitaria del Estado, que se concentra de manera completamente desmedida en las dos grandes cadenas, por lo menos en lo que dice relación con las campañas escritas...”.</p>
<p>Nicolás Eyzaguirre (Ministro Secretaría General de la Presidencia).</p>	<p>“El Gobierno tiene toda la intención de velar por la debida pluralidad y diversidad de los contenidos que discuta la ciudadanía en materias constitucionales, y la voluntad de velar por que haya pluralidad y diversidad en la contratación de las personas que las partidas en Segegob, Segpres e Interior consideran para efectos de llevar adelante el proceso constituyente. En cuanto a la participación de los partidos, esta comienza de manera muy crítica y central cuando las bases ciudadanas se hayan transformado en un proyecto constitucional propiamente tal, que será el dual natural de la reforma constitucional que requiere, como ustedes saben, el quorum de dos tercios para decidir la sede constituyente. Según la visión del Gobierno, no corresponde la participación directa de los partidos en una etapa que es de mera organización de la ciudadanía para un ejercicio de participación ciudadana. Lo que sí corresponde es que el personal contratado a ese efecto y los contenidos a desarrollar guarden la debida pluralidad. En ese sentido, el Gobierno se propone extender estos requisitos de pluralidad, tanto de contenidos como de contratación de personas, para las partidas del Ministerio del Interior y de la Segegob, y completar la de la Segpres en el siguiente trámite. He dicho”.</p>
<p>Marcelo Schilling (Diputado, Partido Socialista de Chile).</p>	<p>“Señora Presidenta, en este ministerio, al igual que en otros, se consideran algunos fondos para cumplir con el compromiso de abordar la elaboración de una nueva Constitución para Chile. Por su intermedio, quiero decirle al diputado Patricio Melero y a toda</p>

	<p>la bancada de la UDI que los socialistas somos garantía de que las cosas no se van a hacer como en el pasado y que se tomarán en cuenta todas las opiniones. La vocación por la libertad y la democracia no pueden ser cuestiones transitorias. Esa será nuestra conducta permanente, independientemente de lo que establezcan los compromisos, ya sea en las glosas o en los protocolos que se acuerden. A este respecto, quiero recordar a la Sala que todas las constituciones que Chile ha tenido han sido el resultado de golpes de fuerza y, a consecuencia de ello, encargadas a pequeños grupos elitistas que las redactaron. Es la primera vez en la historia de Chile que la más alta magistratura, la Presidenta de la República, convoca al país a elaborar una nueva Constitución. Considero que eso es suficiente garantía de pluralismo, porque independientemente del tiempo previo de información, cuando llegue la hora de definir el mecanismo estarán sentados todos los sectores nacionales. En consecuencia, las aprensiones expresadas por la bancada de enfrente no tienen ningún fundamento real. En cuanto al Fondo de Medios, hemos logrado que este, en lugar de aumentarse en esmirriados 50 millones, como lo propusieron algunos diputados, se resuelva de otra manera: aumentando de 20 a 25 el porcentaje de recursos de avisaje que se destinen a los medios regionales. Además, como no había la garantía de que los sectores y ministerios estuvieran cumpliendo con dicha obligación, se establecerá una glosa mediante la cual esto requerirá, para cada servicio y ministerio, la aprobación previa del Ministerio Secretaría General de Gobierno, de modo que en el contrato, no al final del año, quede suficientemente garantizado que se ha cumplido con canalizar recursos del Gobierno al fortalecimiento de los medios regionales. He dicho”.</p>
--	--

Fuentes

BCN Ley 20 882 de 2015. Ley de Presupuestos del Sector Público correspondiente al año 2016. 28 de enero5 de diciembre de 2015.

D.O. N.º 41 341 <http://bcn.cl/1tkgo>

BCN (2016) Historia de la ley 20.882

<https://www.bcn.cl/historiadela ley/nc/historia-de-la-ley/4677/>

Cámara de Diputados y Diputadas (03/11/2015) Informe de Comisión. Partida 20 Ministerio Secretaría General de Gobierno (Segunda Subcomisión Especial Mixta de Presupuestos).

https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=10740&prmBoletin=10300-05

Congreso Nacional (16/11/2015). Informe de la Comisión Especial Mixta de Presupuestos, recaído en el Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2016. Boletín N.º 10.300-05.

<https://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=tramitacion&ac=getDocto&iddocto=18217&tipodoc=info>

Dirección de Presupuestos (2016). Informe de Presupuesto 2016.
https://www.dipres.gob.cl/597/w3-multiropertyvalues-15145-22940.html#ley_programa

ANEXO 4

Índice de siglas

BCN	Biblioteca del Congreso Nacional
CCO	Consejo Ciudadano de Observadores
CNTV	Consejo Nacional de Televisión
DIPRES	Dirección de Presupuestos
ELA	Encuentros Locales Autoconvocados
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PCAC	Proceso Constituyente Abierto a la Ciudadanía
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
Segpres	Ministerio Secretaría General de la Presidencia
Segegob	Ministerio Secretaría General de Gobierno
Secom	Secretaría de Comunicaciones
Servel	Servicio Electoral