

RUTAS PARA UNA NUEVA CONSTITUCIÓN.

Mapa de Actores y Estrategias.

Claudio Fuentes S.

**Escuela de Ciencia Política
Universidad Diego Portales**

DOCUMENTO DE TRABAJO ICSO – N° 4 / 2014

Santiago, Noviembre 2014

Este documento fue elaborado para el Proyecto “Reforma Política en Chile: Agenda y Actores”, en cooperación con la Fundación Heinrich Böll Cono Sur.

Rutas para una Nueva Constitución. Mapa de Actores y Estrategias.

Claudio Fuentes S.

Escuela de Ciencia Política
Universidad Diego Portales

Resumen

El trabajo analiza el debate respecto de lo que ha sido el establecimiento de una nueva Constitución en Chile. Se analizan específicamente las diferentes rutas modeladas por los actores políticos respecto a cómo llegar a una Nueva Constitución. El análisis de las posturas de los actores políticos nos lleva a definir dos líneas divisorias de la élite política: respecto de la profundidad de los cambios (si los cambios son sólo reformas al actual texto o una refundación de la república), y respecto a si el mecanismo aprobatorio es desde arriba (elitista) o desde abajo (participativo-ciudadano). Advertimos una fuerte división en la élite política sobre los mecanismos para alcanzar el objetivo de una Nueva Constitución. El trabajo concluye que las posibilidades de establecer una nueva Constitución está cruzada por esta división y que, por lo tanto, de no mediar una presión social considerable, es muy probable que se establezcan mecanismos participativos de consulta no vinculantes para diseñar la nueva arquitectura constitucional en Chile.

Introducción

En este informe presentamos lo que ha sido el debate sobre la nueva Constitución en Chile. Específicamente nos interesó aquí delinear las diferentes rutas modeladas por los actores políticos respecto a cómo llegar a una Nueva Constitución. Distinguimos dos dimensiones que hoy dividen a la élite política: la profundidad de los cambios (si los cambios son reformas o refundaciones), y respecto a si el mecanismo es desde arriba (elitista) o desde abajo (participativo-ciudadano). Advertimos una fuerte división en la élite política sobre los mecanismos para alcanzar el objetivo de una Nueva Constitución.

El trabajo se organiza en cuatro secciones. En la primera describimos la posición de los actores pre-2010. Luego analizamos la posición de los actores post 2014. A continuación indicamos las siete rutas que podrían marcar caminos para establecer una nueva Constitución. Finalmente, realizamos un mapa posicionando a los actores.

Aunque estas rutas no son tan explícitas, nos permitimos sistematizar el debate político con la intención de clarificar analíticamente el debate sobre la Nueva Constitución.

El mapa pre 2010

En trabajos anteriores (Fuentes ed. 2010; Fuentes 2012) hemos documentado que el descontento de las élites políticas de centro-izquierda con la Constitución que nos rige ha sido persistente. También hemos documentado que el acuerdo de reforma constitucional de 2005 no redujo los incentivos para continuar cambiando la Constitución, sino que muy por el contrario, los aceleró. Desde 2006 a la fecha han aumentado sustantivamente los proyectos de ley que buscan reformar la Constitución.

De hecho, aunque existió un consenso mayoritario entre la coalición de gobierno y la oposición de derecha sobre el hito de la reforma de 2005, lo que observamos inmediatamente después es un proceso de revisionismo sobre varios temas centrales contenidos en la Constitución por parte de las fuerzas políticas representadas en el Congreso. El primer hecho fue la declaración de algunos senadores del PDC y del PS, que tres semanas después de esta aprobación plantearon abiertamente la necesidad de introducir nuevos cambios constitucionales. El senador Andrés Zaldívar estimó que se requería una reforma al sistema binominal y al sistema de quórum. En tanto, el senador Carlos Ominami postuló la necesidad de crear una comisión constituyente integrada por personas que no aspiraran a cargos de elección popular, para elaborar los principios de una nueva Constitución que sería sometida a plebiscito de cara al Bicentenario¹.

¹ *La Nación*, 15 de octubre de 2005.

A partir de 2006 se observa una explosión de mociones parlamentarias para promover reformas al texto constitucional en ámbitos tan diferentes como derechos económico-sociales, familia y gobierno regional, entre otros. Varios factores pueden explicar este fenómeno. Sin embargo, el hecho cierto es que en Chile un grupo de la elite política manifestaba la necesidad de continuar procesos de perfeccionamiento o reforma constitucional. El texto fundamental de la República continuaba siendo objeto de atención en ámbitos centrales como el tipo y carácter del régimen político y los derechos sociales consagrados en ella. El acuerdo político entre gobierno y oposición que posibilitó la reforma de 2005 no dejó satisfechas a las elites

Otro hito de esta dinámica reformista fue cuando el 8 de septiembre de 2008 el senador Eduardo Frei Ruiz-Tagle en el lanzamiento de su campaña presidencial planteó la necesidad de establecer una nueva Constitución más libertaria: “Esta Constitución la hemos parchado tanto que ya no da para más. Esta Constitución se diseñó con un criterio autoritario y con miedo a las libertades”.² Aunque otros actores lo habían sostenido, la propuesta de Frei resultó de interés por cuanto rompía con una tradición en la que eran los sectores más de izquierda los que planteaban la necesidad de una nueva Constitución. Ahora, un representante del *establishment* concertacionista tomaba el tema y lo convertía en uno de campaña presidencial.

Después de ese momento, una parte importante de la elite política de centro e izquierda se embarcaron en un intenso debate sobre un nuevo pacto constitucional. Examinaremos a continuación las principales propuestas asociadas a éste, excluyendo de este análisis a los partidarios de mantener el statu quo y que al día de hoy se agrupan principalmente en torno a la coalición de derecha.

Las propuestas de la presidencial 2009

Es sabido que la propuesta de Eduardo Frei cuenta entre sus propulsores la figura del abogado constitucionalista Pablo Ruiz-Tagle. Observamos una cierta evolución en la propuesta del senador Frei en relación a su asesor Ruiz-Tagle, no tanto en su contenido, pero sí respecto de la estrategia para llevarla a cabo. La propuesta de Frei fue presentada ante la comisión especial de régimen político de la Cámara de Diputados el 3 de diciembre de 2008 y, en esa oportunidad, planteó la necesidad de avanzar a partir de reformas en varios ámbitos: reducir el presidencialismo equilibrando el poder del Congreso; promover más transparencia y participación ciudadana (participación ciudadana en proceso legislativo, interpelación programada, primarias obligatorias); reformas al ámbito de gobierno regional; sistema de votaciones; voto de chilenos en el extranjero y nacionalidad; igualdad de independientes; concepción nueva de derechos fundamentales reforzando derechos económico-sociales; reforma al sistema electoral; terminar con leyes orgánicas; y reforma a tema de fuerzas armadas, control y responsabilidad constitucional.

² La Nación 9 de septiembre 2008.

Frei explícitamente excluyó la posibilidad de una asamblea constituyente. Sostuvo que “para hacer todos estos cambios no se necesita ni conviene instalar una asamblea constituyente”. En diciembre del 2008, sugería seguir progresando en forma gradual a partir de reformas en el Congreso. No obstante, luego de las propuestas efectuadas por la comisión de Océanos Azules en temas constitucionales, la candidatura de Frei planteó en el año 2009 la idea de establecer una alta comisión presidencial –amplia y pluralista que incluya a representantes de fuerzas políticas y expertos– para el estudio de una nueva Constitución que fuese sometida a la discusión nacional el 18 de septiembre de 2010, día del Bicentenario Nacional.³

El candidato presidencial independiente Marco Enríquez-Ominami (ex socialista) planteó durante su campaña de 2009 establecer reformas significativas en el régimen político. Sus propuestas sugerían transformaciones ya no sólo de acentuación del Poder Legislativo, sino de cambio de régimen de uno presidencial a uno semipresidencial, acompañado por mecanismos de democracia directa. Sus propuestas incluyeron: régimen político semipresidencial, referéndum revocatorio, iniciativa popular de ley, gobierno regional (democratización), incremento del poder a regiones, representación indígena en Congreso y reforma sistema binominal.

En relación a la estrategia no fue del todo claro. En junio, Enríquez-Ominami afirmaba: “Yo creo en la asamblea constituyente. Pero, seamos francos, hoy día no existen los mecanismos. [...] Busquemos juntos el mecanismo para avanzar hacia allá. El tema de la asamblea constituyente no es tan sólo cómo se entra en ella; el tema también es cómo se sale de ella. Y lo que yo he pedido a Gustavo (Ruz) y a Roberto (Garretón) es que hagamos el recorrido riguroso de cómo vamos a entrar en una asamblea constituyente y cómo vamos a salir de ella”.⁴

El 25 de junio de 2009 planteó sin embargo explícitamente que no era partidario de una asamblea constituyente, pues “se sabe cómo entra pero no sabemos cómo termina”.⁵ El senador Carlos Ominami, muy cercano a la candidatura de su hijo, reconoció que no tenía claridad sobre el mecanismo para avanzar en reformas políticas necesarias para el país, pero que estaba abierto a escuchar (Seminario ICSO, 24 de agosto, 2009). Hacia octubre de 2009, la prensa indicaba que Enríquez-Ominami era partidario de “trabajar por una asamblea constituyente”.⁶ En el foro de ARCHI realizado el 9 de octubre, sostenía que “avanzaré en una dimensión dual para explorar mecanismos hacia una asamblea constituyente, junto con la cual mejorar los partidos políticos y disminuir el presidencialismo con un primer ministro”.⁷

³ *La Nación*, 5 de octubre de 2009.

⁴ Marco Enríquez-Ominami en reunión de adherentes. 18 de junio de 2009. Citado en www.chilenosconstituyente.globspot.com

⁵ Presentación en la Universidad Diego Portales. 25 de junio, 2009. Seminario con candidatos organizado por el Centro de Estudiantes de ciencia política de la UDP.

⁶ *La Nación*, 5 de octubre de 2009.

⁷ www.cooperativa.cl, 9 de octubre de 2009.

En el foro presidencial convocado por ANATEL, el 6 de noviembre, Enríquez-Ominami planteaba su acuerdo en establecer una nueva Constitución, aunque no identificó el mecanismo para llegar a tal resultado.⁸ Más tarde, el representante de su candidatura en temas constitucionales, Ciro Colombara, explicaba que cualquier proceso de debate constitucional debería considerar el establecimiento de una asamblea constituyente y la posterior ratificación por parte de la ciudadanía en un plebiscito.⁹

Jorge Arrate, candidato presidencial de la izquierda extraparlamentaria, fue quien más directamente planteó establecer una nueva Constitución mediante la convocatoria a una asamblea constituyente. Entre los temas que abordó en su programa se consideraba democratizar el poder, terminar con la discriminación, redefinir el derecho de propiedad acercándolo a lo que ordenaba la Constitución de 1925, que establecía la función social de la propiedad. Se incluía además el cambio al sistema electoral proporcional, representación de los pueblos indígenas, paridad de género, sufragio de chilenos en el exterior, derecho de dirigentes sindicales a ser candidatos al Parlamento, elección de intendentes y consejeros regionales.¹⁰

Así, la elite concertacionista y extraparlamentaria se mostraba dividida frente a la posibilidad de promover una nueva Constitución. Gran parte de los actores concordaba en la necesidad de establecer cambios en el régimen político (desconcentración de poder desde el Ejecutivo al Congreso), mecanismos asociados a la inclusión de sectores históricamente postergados y/o discriminados (mujeres e indígenas), democratización y descentralización hacia el ámbito regional, y mecanismos de participación ciudadana.

⁸ *El Mercurio*, 7 de noviembre de 2009.

⁹ Intervención de Ciro Colombara. Seminario ICSO-UDP, Fundación Boell, Fundación Friedrich Ebert y Chile21, “Cambio constitucional”. 16 de noviembre, 2009.

¹⁰ Ver “Arrate, Marco y Frei quieren cambiar la Constitución”. *La Nación*, 5 de octubre de 2009

Cuadro 1. Síntesis de temas y estrategia candidaturas presidenciales de centro izquierda 2009

Candidato	Temas
Frei	<p>Equilibrio Ejecutivo-Legislativo</p> <p>Atribuciones de cámaras</p> <p>Disolución de cámaras por Presidente</p> <p>Duración mandato</p> <p>Interpelación programada</p> <p>Transparencia y participación</p> <p>Iniciativa popular</p> <p>Participación en proceso legislativo</p> <p>Primarias obligatorias</p> <p>Gobierno regional</p> <p>Votaciones</p> <p>Sistema de votaciones</p> <p>Voto chilenos extranjero</p> <p>Igualdad de independientes</p> <p>Derechos económico-sociales</p> <p>Reforma sistema electoral</p> <p>Reforma ley de quórum</p> <p>Fuerzas armadas</p> <p>Reingeniería institucional</p> <p>Ministerio política social</p> <p>Ministerio seguridad ciudadana</p> <p>Fusión ministerios políticos</p> <p>Control y responsabilidad constitucional (TC, Banco Central)</p>
Enríquez-Ominami	<p>Régimen político semipresidencial</p> <p>Referéndum revocatorio</p> <p>Iniciativa popular de ley</p> <p>Gobierno regional (democratización)</p> <p>Incrementar poder a regiones</p> <p>Representación indígena en Congreso</p> <p>Reforma sistema binominal</p>
Arrate	<p>Sistema electoral (proporcional)</p> <p>Representación de pueblos indígenas</p> <p>Paridad de género</p> <p>Sufragio chilenos en el exterior</p> <p>Derecho de sindicalistas a ser candidatos</p> <p>Elecciones de intendentes y consejeros regionales</p> <p>Rol regulador del Estado</p>

Principales estrategias

No obstante, existen serias divergencias dentro del segmento que promueve un cambio constitucional. La cuestión fundamental es cómo avanzar, quiénes son los actores que deben controlar el proceso y cuál es el mecanismo ratificadorio. A continuación detallaremos los matices en sus estrategias.

Reformismo gradual. Hasta junio de 2008, Eduardo Frei defendía esta postura, aunque se abrió a una posición de propiciar una comisión presidencial. Entre los argumentos destacados por los partidarios de esta posición, sobresalen la incertidumbre frente a un escenario de convocatoria a una asamblea constituyente, las experiencias de países latinoamericanos, las prioridades económicas y sociales que debiesen marcar la agenda de los gobiernos, las limitaciones legales existentes para plantear un camino distinto y argumentos más de fondo asociados a la democracia plebiscitaria que podría generar. Edgardo Boeninger planteó, por ejemplo, que una asamblea constituyente “o una democracia plebiscitaria (donde las decisiones de política pública se voten cada cierto tiempo) son entretenidas para las elites; pero conducen a una relación manipulada de los mandatarios con el pueblo. Así lo demuestran ejemplos cercanos que poseen precarias credenciales democráticas. En suma, este tipo de propuestas suena bien, pero suele realizarse mal”.¹¹ La misma postura de una estrategia gradual es planteada por el diputado del PDC Jorge Burgos. Existe un sector, entonces, que es partidario de avanzar en cambios significativos en el sistema político e, incluso más, en cambios en el sistema de gobierno (de uno presidencial a uno parlamentario), pero sin necesariamente aprobar una nueva Constitución.

Cambio gradual desde arriba. Una segunda estrategia es la promoción de una nueva Constitución a partir del establecimiento de un debate nacional. Esta propuesta, por ejemplo, se generó en los debates de Océanos Azules y que estratégicamente estaba destinada a ampliar las bases de apoyo para avanzar en una reforma sustantiva. El senador Frei hizo suya esa propuesta.¹² Se sostenía que el Presidente podría convocar a un debate nacional sobre el tema a partir de la creación de una comisión de alto nivel presidencial que incluyese actores sociales y políticos, expertos y representantes relevantes del país para discutir el fondo y forma de una nueva carta magna. Se establecerían así condiciones políticas que permitirían en el futuro el abrir el debate hacia la ciudadanía. Una vez que se hiciera la propuesta al país por parte de dicha comisión, la ciudadanía tendría que aprobar un nuevo texto. No se han especificado los mecanismos para avanzar desde la comisión presidencial a la ratificación ciudadana.

Cambio consultivo, desde arriba. Una tercera opción, planteada por el candidato Jorge Arrate, es la posibilidad de instalar una cuarta urna en las elecciones presidenciales (además de las elecciones de Presidente, senadores, y diputados). El objetivo sería consultarle a la gente sobre si desea una nueva Constitución y una asamblea constituyente. Como lo anterior requería una reforma

¹¹ *El Mercurio*, 13 de septiembre de 2009.

¹² “Frei en *Tolerancia cero*. Defiende más Estado y nueva Constitución”. *La Nación*, 14 de septiembre de 2009.

constitucional, Jorge Arrate postuló la siguiente vía: “Sería un gesto muy positivo que la Presidenta Bachelet, antes del término de su mandato, enviara si es preciso un proyecto de reforma constitucional rápidamente y habilitara la realización de este plebiscito o lo convocara de acuerdo a la interpretación que establece en el artículo 5 de la Constitución, que le otorga esa potestad”, dijo Arrate, tras recordar que la mandataria es partidaria de una nueva Constitución y de plebiscitar materias importantes para el país (*El Ciudadano*, 1 de agosto, 2009). En otros términos, la propuesta busca que sea el Congreso el que apruebe una reforma constitucional abriendo la opción de realizar una consulta popular para preguntarle a la ciudadanía su interés en el tema.

Cambio estratégico desde abajo. Una cuarta alternativa, también presente entre algunos actores, es la de promover un cambio pero desde abajo. Como no está contemplada en la actual Constitución la figura de la convocatoria a un plebiscito, se sostiene que lo más adecuado sería una estrategia de presión social. Se argumenta que al igual que en Colombia a principios de los 90, se podría generar un movimiento ciudadano que, sin anular el voto, pueda marcar el voto indicando la intención de convocar a una asamblea constituyente. Lo anterior requeriría una campaña social para generar una masa crítica social que promoviese, dentro del marco legal, un movimiento pro constituyente.¹³ En esta postura existe el cuidado de optar por una alternativa que no vulnera el actual marco jurídico-institucional, pero que al mismo tiempo requiere como precondition que grupos sociales y políticos se comprometan a demandar una nueva Constitución por la vía de un acto político-electoral al marcar un voto.

Cambio plebiscitario, desde arriba. Un quinto camino es la convocatoria a un plebiscito por parte del o la Presidente de la República, pues la voluntad soberana del pueblo reside en la máxima autoridad. En dicho plebiscito se consultaría sobre la posibilidad de convocar a una asamblea constituyente. El movimiento pro asamblea constituyente promueve esta alternativa. En sus palabras: “En la Constitución de 1980 el ejercicio de la soberanía que reside en la nación se realiza por el pueblo a través del plebiscito y de elecciones periódicas, y también por las autoridades que esta Constitución establece. De esta manera, el régimen actual es semirrepresentativo, abriéndose la puerta para realizar la consulta plebiscitaria en virtud del poder constituyente originario, que reside en el Presidente de la República. La reglamentación del plebiscito se encuentra en las disposiciones transitorias de la Constitución de 1980, a saber las disposiciones 19, 20, 21, 23, 27, 28, y 29. Estas disposiciones se complementan con aquellas de la ley de inscripción y servicio electoral y la ley de votaciones populares y escrutinios”. Por lo tanto, se sostiene que “nada obsta para que con objeto de materializar el ejercicio soberano del pueblo la Presidenta de la República convoque a una consulta ciudadana plebiscitaria conjuntamente con la elección presidencial y parlamentaria próxima, de manera que el pueblo se pronuncie sobre la convocatoria a una asamblea constituyente y de otros temas”.¹⁴

¹³ Roberto Garretón: “Chile exige una Constitución democrática”. *La Nación*, 1 de octubre de 2009.

¹⁴ Ver Movimiento por Asamblea Constituyente de Chile, en www.asambleaconstituyentechile.cl (sección noticias).

Hemos identificado al menos cinco estrategias o caminos para avanzar en el cambio constitucional que se perfilaban hasta 2010. Aunque no todos ellos son excluyentes, los actores evidentemente diferían sobre la secuencia de ellos y las opciones más adecuadas para alcanzar el fin último que es la nueva Constitución. Para un sector, la opción de una asamblea constituyente era riesgosa y de alta incertidumbre política. Para un segundo grupo, resulta imprescindible la necesidad de una asamblea, pero la duda mayor es cómo se llegaba allí. Los caminos básicamente eran: generar condiciones políticas vía la creación de una comisión presidencial; reforma de la Constitución permitiendo la convocatoria a plebiscito para estos efectos; generar una cuarta urna por parte del Presidente; y, finalmente, generar un hecho político desde abajo, a partir de marcar el voto electoral.

Lo que muestra el cuadro era una profunda divergencia dentro de las elites que propician el cambio constitucional sobre la mejor estrategia para lograr el objetivo. Lo que sucedió en 2010 fue la derrota de las fuerzas políticas de centro izquierda por lo que las iniciativas políticas de reemplazo constitucional se vieron frustradas y se postergaron. Sin embargo, reemergería con fuerza el debate en las presidenciales de 2013 al plantearse dos fenómenos: una presión social por cambiar la constitución (campaña *marcatuvoto*), y el compromiso programático de la candidatura de Michelle Bachelet de establecer una nueva Constitución.

El mapa de actores en 2014

En este documento no analizaremos el período preelectoral, sino que nos detendremos en las opciones que hoy son discutidas a nivel político y social. Las estrategias, aunque algo más perfiladas no difieren tanto de los debates pre 2010. Observamos, por una parte una intensificación del debate sobre los mecanismos para asegurar la participación de la ciudadanía en el proceso de debate constitucional. Por otra parte, observamos un mayor número de actores señalando que explícitamente apoyarían la opción de una Asamblea Constituyente. Finalmente, el tema constitucional es parte importante de la agenda política del actual gobierno.

En efecto, el primer antecedente a considerar para nuestro análisis es que el Programa de gobierno de la candidatura que finalmente resultó ganadora de Michelle Bachelet planteaba explícitamente el establecimiento de una nueva Constitución como uno de los tres ejes prioritarios del programa de gobierno.

La propuesta programática avanzaba un conjunto de contenidos básicos y esenciales que debiese considerar esta nueva Constitución¹⁵. Se definían principios en el campo de los derechos

¹⁵ El capítulo programático referido a la Constitución fue elaborado por un equipo encabezado por el abogado Francisco Zúñiga, e integrado por los abogados Pablo Ruiz-Tagle, Fernando Atria, Alejandra Zúñiga, Juan Carlos Ferrada, Francisco Soto, Claudia Sarmiento y William García.

esenciales de las personas, garantías y deberes, además de la estructura del sistema político. Algunos de los aspectos que llamaron la atención de la propuesta en el campo de los derechos fueron: la promoción de una ley de acción afirmativa para alcanzar una mayor igualdad entre hombres y mujeres; establecer una norma que limite la concentración de propiedad de los medios de comunicación social; consagración de derecho al trabajo, a una remuneración equitativa y protección de las organizaciones sindicales; reconocimiento del derecho a la identidad sexual; la necesidad de delimitar de mejor modo la función social del derecho a la propiedad privada; el reconocimiento del dominio público pleno, absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible de los recursos hídricos, mineros y del espectro radioeléctrico; la declaración de las aguas como bienes nacionales de uso público; el establecimiento de una ley para alcanzar la paridad en los cargos de representación popular entre hombres y mujeres; el reconocimiento de Chile como una nación pluricultural; la consagración del Estado social y democrático de derecho para asegurar mínimos de igualdad social para el disfrute colectivo de tales derechos.

Desde el punto de vista de los deberes, se proponía avanzar en una concepción que supere la visión individualista de la vida en sociedad y que establezca deberes relativos a la vida pacífica, el respeto de derechos, la contribución a una sociedad solidaria, y el cumplimiento de las cargas reales y personales que establezca la ley.

Finalmente, en relación a la estructura del sistema político, se convoca al establecimiento de una república democrática que combine elementos de representación y participación en forma equilibrada. Se propone, entre otros aspectos, el establecimiento de un sistema electoral proporcional; la definición de quórum de mayoría absoluta para la aprobación de leyes (eliminando quórum supramayoritarios); la valoración de los partidos políticos y la entrega de recursos públicos para garantizar su funcionamiento; el reconocimiento de los pueblos indígenas; el establecimiento de mecanismos de democracia directa en distintos niveles de decisión política; elección directa de autoridades regionales; la reforma a la justicia militar; el reordenamiento de atribuciones del Tribunal Constitucional y el cambio en el sistema de elección de sus integrantes; la creación de una defensoría ciudadana; y el establecimiento de referéndum para dirimir conflicto entre poderes al realizar reformas constitucionales o bien aprobar enmiendas a la Constitución.

El programa delineado estableció tres condiciones para la elaboración de esta nueva Constitución: un proceso democrático, institucional y participativo. Democrático en el sentido que se escucharían todos los puntos de vista y se respetarían los derechos de todos los sectores. Institucional, en la perspectiva que tanto la presidencial de la República como el Congreso *“[...] deberán concordar criterios que permitan dar cauce constitucional y legal al proceso de cambio; y que permitan la expresión de la real voluntad popular en el sentido de los cambios”* (Programa de gobierno 2013). Finalmente el proceso requería ser participativo, esto es, que la ciudadanía debía participar activamente en la discusión y aprobación de la nueva constitución: *“[...] para tal efecto, el proceso constituyente supone, de entrada, aprobar en el parlamento todas aquellas reformas que permitan, precisamente, una deliberación que satisfaga esta condición”* (Programa de gobierno, 2013).

Las opciones políticas y sociales

Tal cual sucedía en el año 2009, observamos que los actores políticos se encuentran bastante divididos respecto de la profundidad de la transformación constitucional (si va a hacer un cambio parcial o total), y del mecanismo para materializarla (se será desde “arriba”, o desde “abajo”). El cuadro 1 sintetiza el posicionamiento de los actores de acuerdo a estas dos dimensiones¹⁶.

Cuadro 2. Estrategias y profundidad de transformaciones constitucionales

	Reformistas	Refundacionales
Desde Arriba <i>Top-down</i>	Gradualistas elitistas (a)	Consulta no-vinculante (c)
Desde abajo <i>Bottom-up</i>	Gradualistas participativos (b)	Participación vinculante (d)

Elaborado por el autor.

(a) Reformistas graduales elitistas

A este grupo adscriben quienes señalan que es necesario realizar ajustes más o menos profundos a la Constitución pero que tales cambios deben respetar la institucionalidad vigente, por lo que correspondería al Congreso Nacional aprobar cualquier modificación. Algunos sectores de la derecha (En RN, UDI y Amplitud) se han mostrado partidarios de esta opción. Ellos se muestran abiertos a realizar reformas, pero cualquiera de esos perfeccionamientos sólo puede hacerse con la institucionalidad vigente. El cambio debiese provenir desde arriba y a partir de un consenso de las elites en el poder. En el caso de la derecha, el temor principal a promover un cambio más participativo es afectar los derechos de propiedad y la libertad individual que son piedras fundamentales de la actual constitución.

En la Nueva Mayoría también hay actores que han propiciado esta noción. Algunos actores como el senador Walker sostienen que es sano para la democracia propiciar acuerdos de los representantes en el Poder. Otros como el ex senador Escalona han sostenido que como no se puede saltar la institucionalidad, la única opción realista es propiciar cambios institucionales teniendo en consideración las mayorías existentes en el Congreso. En este caso el interés a defender es la necesidad de mantener una estrategia que permita mantener la alianza con el centro político.

El grado de profundidad de las propuestas varía de actor en actor político. En marzo de 2014, el senador Hernán Larraín (UDI) sostenía que *“Creo que objetivamente no hay una justificación para*

¹⁶ Una interesante reflexión sobre opciones institucionales en Atria (2013). Ver también Salazar (2011).

una nueva Constitución, ni mucho menos para hacer una asamblea constituyente para elaborarla. Si fuese necesario introducirle cambios muy sustantivos al actual texto, para eso está el Congreso, que tiene legitimidad democrática para abocarse a esas reformas”¹⁷. Larrain se mostraba partidario de cambios en el sistema binominal y de las leyes de carácter orgánico constitucional. Asimismo, sostuvo que se podría avanzar en un estatuto de las instituciones autónomas del Estado.

Ese mismo marzo, el senador Alberto Espina (RN) planteaba que *“La legitimidad de origen no es lo relevante, sino su contenido y cómo se puede mejorar, porque uno puede tener una Constitución generada en democracia que le haga un tremendo daño al país. Todos los enclaves autoritarios de esta Constitución ya fueron eliminados, perfeccionarla siempre es bueno y hay que estar dispuestos a discutirlo, pero vamos a resguardar las libertades individuales como un principio intransable”¹⁸. Sostenía Espina que se requería garantizar las libertades individuales, profundizar la descentralización y establecer un mayor equilibrio entre los poderes del Estado. Pero al mes siguiente de hacer estas declaraciones, el senador Espina se mostró partidario de promover un proceso consultivo de las reformas.*

Espina era partidario de avanzar un acuerdo de reformas constitucionales en el actual Congreso (con los actuales quórum), y que el proceso podría incluir tres etapas: una amplia consulta ciudadana, una discusión al interior del Congreso, y un plebiscito para ratificar los acuerdos establecidos por el Congreso, *“esto porque en las actuales circunstancias esto fortalece los acuerdos que se hagan sobre la Constitución.”¹⁹*

Otro reformista es Andrés Velasco (Independiente) quien sostuvo durante su campaña que la promesa de una Asamblea Constituyente era falsa dado que no estaba considerada dentro de la institucionalidad. En su candidatura presentó una plataforma de reformas políticas y constitucionales de alta densidad incluyendo reforma al sistema electoral, Tribunal Constitucional, cambio en quórum de aprobación de leyes, reconocimiento constitucional de pueblos originarios, reforma a ley de partidos, ley de lobby y regulación de intereses de los representantes electos.²⁰ Para Velasco la promesa de una Asamblea Constituyente era falsa por cuanto no estaba contemplada en la legislación actual.

El senador Camilo Escalona (PS) planteó tempranamente en la campaña presidencial la imposibilidad de propiciar una Asamblea Constituyente. En Abril de 2013 marcó una posición pragmática al indicar que en el caso de Chile no había espacio para quiebres institucionales o

¹⁷ Nueva Constitución, las definiciones de 5 senadores donde se forjará la reforma. La Segunda, 21 de marzo, 2014.

¹⁸ Nueva Constitución, las definiciones de 5 senadores donde se forjará la reforma. La Segunda, 21 de marzo, 2014.

¹⁹ Alberto Espina: “lo que acordemos en el Congreso, se plebiscita”, La Segunda, 17 de abril, 2014.

²⁰ Andrés Velasco presenta propuestas de reformas políticas y constitucionales. El Mostrador, 9 de junio, 2013.

decisiones que contravinieran los mecanismos institucionales para realizar transformaciones. Por lo tanto, la única posibilidad real de cambiar la Constitución era desde una reforma en una propuesta que discutiese el Congreso Nacional. Y para ello, se requería de una mayoría sustantiva en el Congreso. Sostuvo Escalona que: *“Los alcances de un gobierno de cuatro años no son ilimitados. En democracia, las reformas no son impuestas de manera autoritaria o mesiánica, sino que tienen límites institucionales y sociales de la mayoría que respalda esos cambios. En el ámbito institucional, las reformas dependerán de las mayorías que habrá en las elecciones de noviembre [de 2013]. Así de definitivo y claro. Nosotros seguimos un camino de reformas institucionales. No hay posibilidades en Chile de un quiebre y, por lo tanto, son las mayorías las que nos van a permitir los cambios.”*²¹

En tanto, el senador y presidente de la DC Ignacio Walker sostenía en diciembre de 2013 que existían tres aspectos claves que constituían el corazón de la cuestión constitucional: el término del sistema binominal; el fin de las leyes orgánicas constitucionales y sus quórums de aprobación; y el fin del control preventivo de dichas leyes por parte del Tribunal Constitucional. La resolución de la cuestión constitucional, planteaba Walker, *“[...]es una exigencia patriótica que recae sobre los hombros de la elite política chilena. Esa nueva constitución, producto de los tres cambios que hemos señalado, debe surgir de un mecanismo democrático, participativo, e institucional [...] Estimo deseable y aconsejable que una reforma de esa envergadura sea ratificada por un plebiscito”*.²²

El senador Walker fue mucho más explícito cuando indicaba que nunca había creído en una lógica refundacional: *“[...]el camino es la reforma, aunque se trate de reformas estructurales, porque el programa de la Presidenta Bachelet no ha propuesto ninguna revolución, lo que ha propuesto son tres reformas estructurales. La lógica refundacional, que es ingenua, y voluntarista compromete la viabilidad de las reformas. En cambio, la lógica de la reforma del cambio gradual y con acuerdos es una lógica más eficaz.”*²³

(b) Reformistas participativos

Un segundo grupo propiciaría una agenda intensa de reformas propiciando mecanismos participativos (aunque no vinculantes) para obtener estos cambios. No creen posible promover reformas estructurales porque las condiciones políticas e institucionales lo impiden. Sin embargo, están abiertos a posibilitar una agenda intensa de reformas políticas que incluyan mecanismos de participación no vinculante para legitimar el proceso de debate sobre las mismas. Por ejemplo, la agenda de reformas durante el primer gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010) propiciaba precisamente este modelo de “gobierno ciudadano”, donde se establecieron una serie de comisiones para avanzar en temas relevantes a la agenda política y social del país.

²¹ Entrevista a Camilo Escalona. La Tercera, 28 de abril, 2013.

²² Ignacio Walker: “Nueva Constitución”. El Mercurio, 21 de diciembre de 2013.

²³ Ignacio Walker: “Hay un progresismo infantil que creyó que gobernar era tomar las banderas de la calle”, *La Tercera*, 21 de septiembre, 2014.

Políticas públicas asociadas a la generación de “diálogos ciudadanos” también responden a este modelo de transformación social. Se estimulan mecanismos de “escucha social” por parte de las autoridades para, a partir de aquellos mecanismos, legitimar socialmente algunas de las políticas a ser implementadas.

(c) Refundacionales vía consulta no-vinculante

Otro grupo cree en la necesidad de una Nueva Constitución (o un cambio estructural en las bases constitucionales) pero sostiene que no existe posibilidad pragmática de establecer un proceso como una Asamblea Constituyente. Destacan dos impedimentos: falta de una legislación que establezca aquella opción; e imposibilidad de aprobar un proyecto en el Congreso que abra la opción de una Asamblea Constituyente por el quórum requerido para ello en el Congreso Nacional. Por lo tanto, la única posibilidad que existiría sería que el Ejecutivo definiese un texto que fuese sometido a una consulta no vinculante a la ciudadanía, seguido de la aprobación formal de una reforma total a la Constitución por parte del Congreso Nacional, y la ratificación en un plebiscito vinculante de la propuesta definitiva.

Al igual que los “reformistas”, se trataría también de un proceso de arriba hacia abajo donde le correspondería al Ejecutivo preparar un proyecto de Nueva Constitución (y ya no de un conjunto de reformas) y que incluyese como condición esencial algún nivel sustantivo de consulta a la ciudadanía. Los reformistas graduales proponen que el origen del debate esté en el Congreso Nacional. Este grupo en cambio, propone que sea el Ejecutivo el encargado de proponer un texto al Congreso. Por ejemplo, el presidente del PS, Osvaldo Andrade, indicó que la discusión relevante para él era del producto (una nueva constitución) y no tanto del método: “[...] *si después de dos años y medio de gobierno—cuando los gobiernos son realmente ejecutivos porque ya después entramos en la vorágine electoral y las cosas decaen—lo que vamos a tener en materia constitucional es un debate interesantísimo sobre el método, créanme que va a ser la frustración de esto, porque lo que queremos es cambiar la Constitución, no hacer una discusión académica*”. Agregaba Andrade que su partido ya había definido su inclinación formal por propiciar una Asamblea Constituyente, pero que, sin embargo, el tiempo político era extremadamente limitado para discutir la opción de una Nueva Constitución, por lo que resultaba más relevante pensar en el producto que una discusión que podría ser infructuosa sobre la forma de establecerla.²⁴

El senador Felipe Harboe (PPD) sostenía que no iba a aceptar una Constitución entre cuatro paredes por lo que se requería participación; sin embargo inmediatamente agregaba que “[...] *no creo que hoy día haya condiciones para que sea vinculante la participación ciudadana, pero sí creo que la política tiene que estar abierta a escuchar distintos planteamientos de organizaciones*

²⁴ “Andrade y debate sobre nueva constitución: me interesa desde el punto de vista del producto, no del método”, The Clinic, 29 de agosto, 2014.

*ciudadanas y ojalá ahí derivar en una nueva Carta Fundamental. Será resorte de la política, darle conducción al proceso*²⁵.

En la misma línea de lo planteado por Harboe, el senador Pedro Araya (independiente pro DC) sostenía que era partidario de establecer una nueva Constitución y que el debate tendría que tomar lugar en el Congreso Nacional. Indicaba que había conversado informalmente con algunos senadores de la Comisión de Constitución del Senado “[...] para que aquí se pueda oír a la mayor cantidad de gente, porque la discusión no puede restringirse a la élite. Queremos hacer una suerte de asamblea para discutir el tema”²⁶.

(d) Refundacionales vía participación vinculante

Otros actores políticos, académicos y sociales han defendido la idea de establecer una Asamblea Constituyente como condición para el establecimiento de una Nueva Constitución. Su línea argumentativa incluye tres aspectos: primero, la necesidad que en la definición de las reglas del juego se exprese la voluntad popular; segundo, que no parece apropiado que los mismos que definen las reglas del juego sean quienes después se van a regir por aquellas reglas del juego que establecen; y tercero, que el ejercicio de un proceso constituyente por la vía de una asamblea dotará de legitimidad al proceso en su conjunto. Además de los movimientos sociales que desde hace ya varios años han propiciado una Asamblea Constituyente (movimiento pro asamblea constituyente, movimiento *marcatuvoto*, entre otros), se sumó una bancada parlamentaria por una asamblea constituyente que en junio de este año emitió un manifiesto indicando su compromiso de promoverla. El manifiesto indica que: *“Nos proponemos actuar de forma conjunta para respaldar cualquier iniciativa que le de viabilidad institucional a la realización de una Asamblea Constituyente. Continuaremos impulsando el debate público en torno a su necesidad y sus atributos para generar una nueva constitución. Prometemos trabajar con todas nuestras fuerzas para hacer posible el establecimiento de una asamblea constituyente que, por la razón y nunca por la fuerza, genere una nueva constitución que sea válida, legítima y, que por sobre todas las cosas, sea una constitución justa.”*²⁷

Se sumaron a esta iniciativa los diputados(as) comunistas Guillermo Teillier, Camila Vallejo, Lautaro Carmona, Hugo Gutiérrez y Daniel Núñez; además de los diputados(as) Cristina Girardi (PPD), Yasna Provoste (DC), Leonardo Soto (PS), Gaspar Rivas (RN), Maya Fernández (PS), Vlado Mirosevic (PL), Daniel Melo (PS), Giorgio Jackson (RD), Gabriel Boric (IND), Iván Fuentes (IND), Daniella Cicardini (PS). Los Senadores que firmaron la carta son Alejandro Guiller (PRSD), Alfonso De Urresti (PS), Juan Pablo Letelier (PS), Guido Girardi (PPD) y Antonio Horvath (IND).

²⁵ Nueva Constitución, las definiciones de 5 senadores donde se forjará la reforma. La Segunda, 21 de marzo, 2014.

²⁶ Nueva Constitución, las definiciones de 5 senadores donde se forjará la reforma. La Segunda, 21 de marzo, 2014.

²⁷ Parlamentarios conforman inédita “bancada transversal” por una asamblea constituyente. El Mostrador, 17 de junio, 2014.

En la presentación de esta iniciativa, Senador Girardi indicó *“El mundo de las elites, el mundo del poder vertical se terminó. La sociedad hoy día va de abajo para arriba y no viceversa. Hay algunos que se sienten superiores tratando de imponer su visión. Esta democracia excluye a la mayoría y si queremos que la ciudadanía se sienta parte, tenemos un gran desafío y una gran oportunidad. Los Senadores nos vamos a sumar activamente.”*²⁸

Ya en el año 2012, un grupo de senadores de izquierda (Girardi, Gómez, Navarro, Quintana y Rossi) plantearon una moción en el Congreso Nacional para permitir la posibilidad que el o la Presidenta de la República pudiese convocar a un plebiscito para establecer una nueva Constitución mediante la convocatoria a una Asamblea Constituyente. Se justifica la idea en la noción que el poder constituyente originario es siempre un poder que reside en el pueblo como titular por lo que en cualquier momento tiene derecho a cambiar la Constitución si lo estima indispensable. Se proponía en aquella moción que: *“El tercer domingo del mes de noviembre del año 2013, junto con las elecciones presidenciales y parlamentarias, se efectuará un plebiscito a fin de que los electores manifiesten su aprobación o rechazo de la convocatoria a una asamblea constituyente que redacte una nueva Constitución Política. Para tal objeto, en todas las mesas receptoras de sufragios existirá una urna al efecto, en la cual los electores depositarán la cédula del plebiscito señalado. La cédula tendrá al centro, la siguiente oración: “Plebiscito Asamblea Constituyente para Nueva Constitución”; debajo de ésta habrá dos líneas horizontales, una al lado de otra. En la parte inferior de la primera línea, se imprimirá la palabra “apruebo”, y en la parte inferior de la segunda línea, se imprimirá la palabra “rechazo”, a objeto que cada ciudadano manifieste su preferencia”*²⁹.

En la misma dirección, otra propuesta la habían hecho diputados de la Concertación ese mismo año, proponiendo la modificación del artículo 15 de la Constitución que establece que sólo podrá convocarse a plebiscito en las circunstancias previstas en el mismo texto (de carácter municipal y cuando existe choque de poderes entre el Ejecutivo y Legislativo). La propuesta incluía un inciso que señalaba que: *“Podrán plebiscitarse todo tipo de asuntos de interés público, ya sean de rango administrativo o legal, incluida la convocatoria a Asamblea Constituyente. Las consultas sobre las cuales deba pronunciarse la ciudadanía serán formuladas en términos claros y precisos. Cuando correspondan a la implementación de una política pública determinada, deberá indicarse en ella los medios jurídicos económicos de su implementación como asimismo los plazos que tendrá la autoridad para ponerlas en ejecución”*³⁰.

En la misma línea, un grupo de actores políticos y sociales presentó en junio de 2013 un manifiesto que busca propiciar una reforma a la Constitución con el objetivo de incorporar una cláusula para

²⁸ Parlamentarios conforman inédita “bancada transversal” por una asamblea constituyente. El Mostrador, 17 de junio, 2014.

²⁹ Moción 8562-07 que establece procedimiento plebiscitario para el cambio de la Constitución política de la República, mediante asamblea constituyente. 4 de septiembre, 2012.

³⁰ Boletín 8352-07, moción que modifica el artículo 15 de la Constitución Política de la República estableciendo el plebiscito como medio de decisión ciudadana. 12 de Junio, 2012. Propuesta de los diputados Aguiló (IC), Ascencio (DC), Carmona (PC), Ceroni (PPD), Espinosa (PRSD), González (PPD), Jarpa (PRSD), Lemus (PS), Rincón (DC), Silber (PDC).

permitir que el o la Presidenta de la República pueda convocar a un plebiscito de modo que sea la ciudadanía la que decida si quiere o no una nueva Constitución³¹. Esta iniciativa fue apoyada por el Presidente del PPD, Jaime Quintana, quien planteó que *“[...]el camino que nos plantea la gente del Manifiesto por un Plebiscito, es un camino serio y es un camino viable que no rompe la institucionalidad, es un camino que plantea la propuesta o la reforma constitucional para establecer el plebiscito”*³².

Revolución Democrática, por ejemplo, ha propiciado una iniciativa para incluir un nuevo capítulo en la Constitución que específicamente considere un mecanismo de reemplazo de la Constitución vigente. Se propone que el Congreso podrá iniciar por mayoría de sus miembros en ejercicio, y por solo una vez durante cada período presidencial, la convocatoria a un plebiscito nacional que someta a aprobación uno o más mecanismos para la elaboración de una nueva Constitución. El Presidente de la República deberá convocar a plebiscito no antes de 60 ni después de 180 días de recibida la solicitud del Congreso Nacional.³³

Las siete rutas hacia una nueva Constitución

El análisis anterior distingue dos ejes cruciales que dividen a la élite política: la profundidad del cambio (si es reforma o refundación), y la estrategia para materializar los cambios (si es desde arriba o desde abajo). Desde el punto de vista de las opciones de política, podemos identificar siete rutas que reflejan las distintas posturas de los actores a la fecha. Excluiremos de este análisis quienes postulan la necesidad de no afectar el estatus quo o que tan solo privilegian el camino de las reformas constitucional debatidas en el Congreso como único instrumento de acción política. A continuación describiremos las opciones delineadas por los actores:

Ruta 1. Vía legislativa. Comisión Bicameral.

La primera es establecer una comisión Bicameral del Congreso que analice una propuesta de reforma total a la Constitución. Esta propuesta se aprobaría en el Congreso y establecería las bases de lo que sería un nuevo acuerdo constitucional. La comisión escucharía los planteamientos de la sociedad a partir de audiencias públicas. En este caso se requeriría el concurso de la derecha (o parte de ella) para aprobar aspectos centrales del proyecto que requieren 3/5 o 2/3 de la aprobación de ambas cámaras.

³¹ Presentan propuesta de “Plebiscito para una nueva Constitución”, Diario Universidad de Chile, 6 de junio, 2013.

³² Quintana (PPD): “Llamar a un plebiscito para elaborar nueva Constitución es un camino viable”, El Mostrador, 1 de octubre, 2013.

³³ “Plebiscito sobre nueva Constitución y propuesta de Asamblea Constituyente”. Comisión de reformas políticas estructurales, Revolución Democrática. Texto inédito.

Ruta 2. Vía legislativa. Comisión Bicameral con plebiscito ratificatorio.

Esta ruta implicaría crear una comisión Bicameral en el Congreso, estudiar una reforma total a la Carta Constitucional y luego someterla a un plebiscito ratificatorio por parte de la ciudadanía. Esta opción fue planteada por los senadores Andrés Zaldívar (DC) y Camilo Escalona (PS) el 18 de agosto de 2011, y fue retomada por el Senador Alberto Espina (RN) el 17 de abril de 2014. En este caso se requeriría el concurso de la derecha (o parte de ella) para aprobar aspectos centrales del proyecto que requieren 3/5 o 2/3 de la aprobación de ambas cámaras.

Ruta 3. Vía Ejecutivo. Proyecto de reforma total.

Esta ruta fue insinuada cuando se discutía el programa de Bachelet. Le correspondería al Ejecutivo realizar una propuesta de reforma constitucional tal, que fuese discutida por el Congreso a través de los mecanismos de reforma establecidos en la Constitución. En este caso se requeriría también el concurso de la derecha (o parte de ella) para aprobar aspectos centrales del proyecto que requieren 3/5 o 2/3 de la aprobación de ambas cámaras.

Ruta 4. Vía Ejecutivo, Proyecto de reforma total con plebiscito.

Aquí se seguiría la misma estrategia de la ruta anterior, lo único que se consideraría como parte del acuerdo político, la necesidad de establecer una cláusula transitoria para convocar a plebiscito y que la ciudadanía pueda ratificar el acuerdo que se estableciera en el Congreso. También en este caso se requeriría parte del la derecha que concurra a aprobar en ambas cámaras por la necesidad de obtener 3/5 y 2/3 de quórum para aprobación.

Ruta 5. Vía Ejecutivo. Comisión Presidencial.

En este caso, la Presidenta convocaría a una Comisión Presidencial amplia, pluralista, diversa, que incluyese fuerzas políticas y sociales del país. Dicha comisión trabajaría en los principios y principales lineamientos de lo que sería la nueva Constitución. Se enmarcaría como parte de un acuerdo político pre-legislativo. La Comisión propondría un proyecto de reforma total que sería sometido al trámite legislativo regular y aprobado (dado el acuerdo pre-legislativo). Dicho texto se sometería a plebiscito ratificatorio por parte de la ciudadanía. En este caso, y por tratarse de un mecanismo que requiere del concurso del Congreso, implicaría un acuerdo marco con las fuerzas de oposición.

Ruta 6. Vía Ejecutivo. Reforma para permitir plebiscito.

En este caso, el Ejecutivo enviaría un proyecto de ley al Congreso (o patrocinaría una moción de los legisladores) reformando el artículo 15 de la Constitución autorizando al Presidente o Presidenta del país para convocar a plebiscito. Esta reforma requeriría la aprobación de 3/5 de

ambas cámaras. Una vez aprobada la reforma, la Presidente convocaría a un plebiscito para consultar si la ciudadanía quiere una nueva Constitución mediante la conformación de una Asamblea Constituyente. Si la ciudadanía aprueba la opción, se establecería un mecanismo para convocar a una Asamblea. Una vez establecida, la Asamblea discutiría los procedimientos internos de decisión, plazos, y elaboraría un proyecto de Constitución. Dicho proyecto se ratificaría en un nuevo plebiscito.

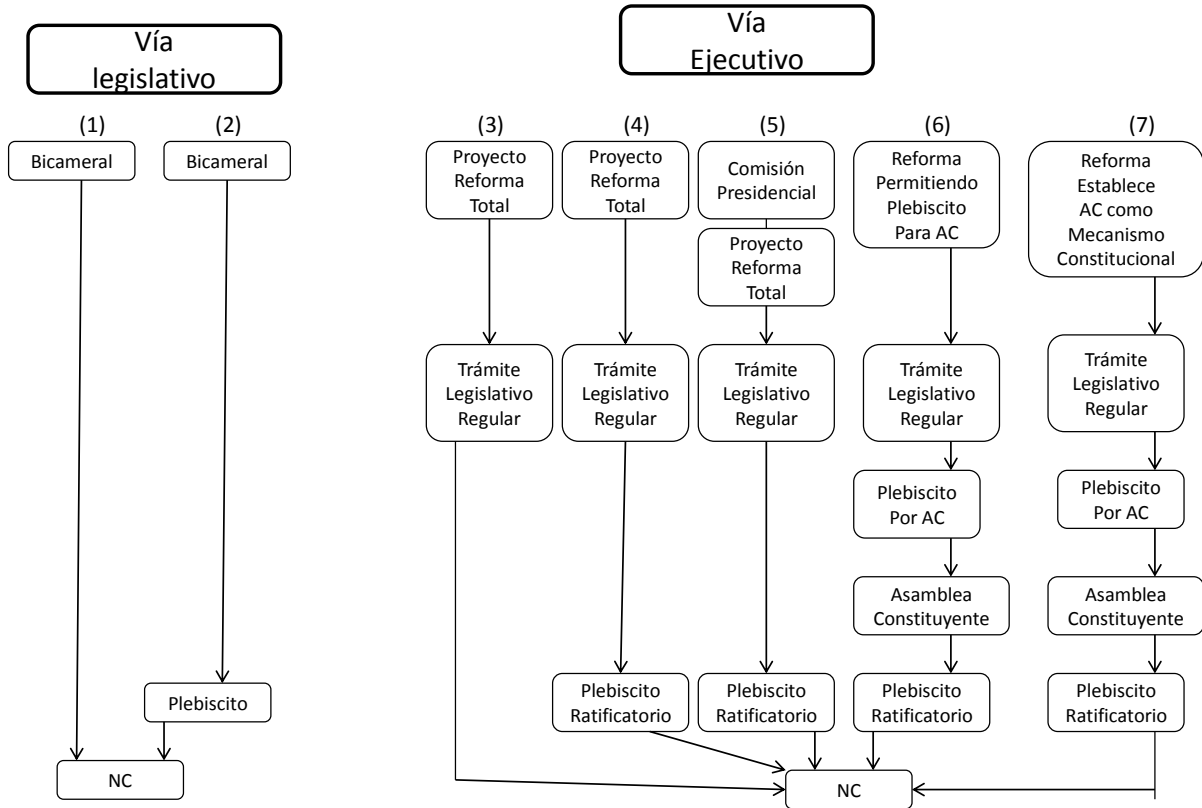
Ruta 7. Vía Ejecutivo. Reforma para establecer AC como mecanismo constitucional.

Finalmente, otro camino implica que el Ejecutivo envía un proyecto de ley al Congreso (o patrocina una moción de los legisladores), estableciendo un nuevo capítulo en la Constitución (capítulo sobre Reemplazo de la Constitución), generando allí la posibilidad que los congresistas puedan someter a plebiscito uno o más mecanismos de reemplazo de la Constitución incluyendo la posibilidad de convocar a una Asamblea Constituyente. Dicha Asamblea discutiría un texto, el que debería ser ratificado por la ciudadanía.

En el siguiente diagrama sistematizamos las diferentes rutas que hoy están en discusión.

Rutas para nueva Constitución

Fuente: Elaborado por Claudio Fuentes. Proyecto F. Böll.



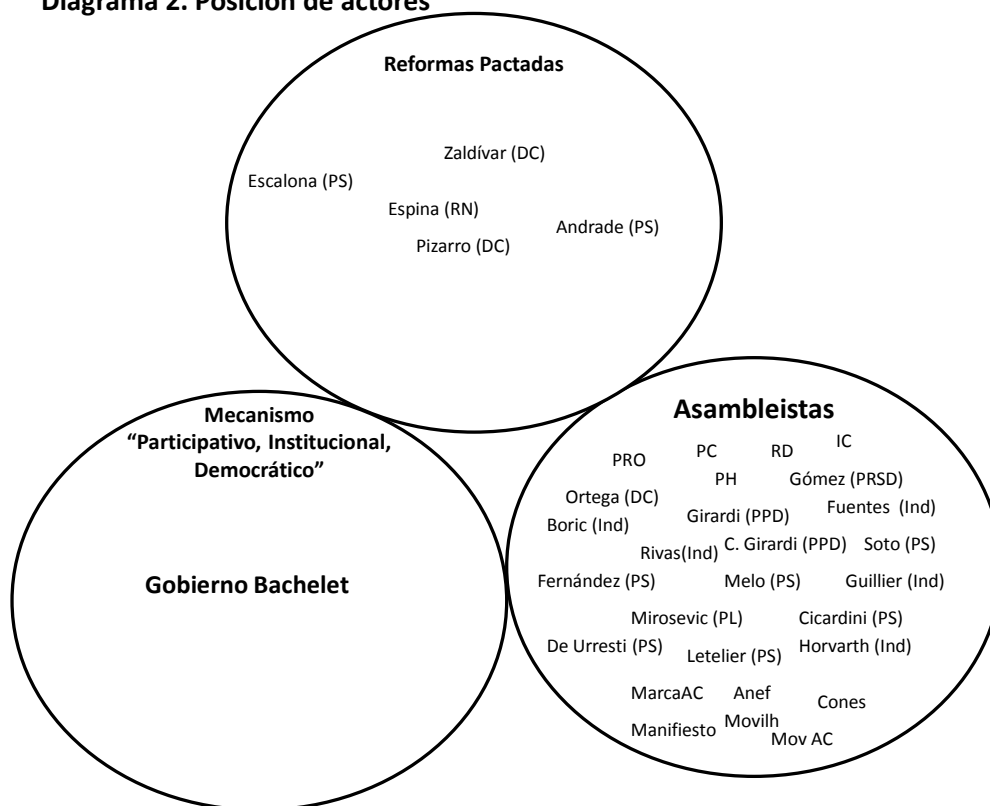
Posicionamiento de actores.

Hasta la fecha, como sólo se ha hecho pública la iniciativa de una Asamblea Constituyente, son pocos los actores que se han pronunciado sobre el tema, seguramente esperando el pronunciamiento del gobierno en torno a un mecanismo específico para establecer una Nueva Constitución (ver diagrama 2). Un grupo importante de actores políticos y sociales defiende explícitamente la idea de una Asamblea Constituyente. El movimiento social por una Asamblea Constituyente, el movimiento MarcaAC, algunas organizaciones sociales, y parlamentarios se han organizado en torno a promover este mecanismo. Entre los partidos que apoyan esta iniciativa se cuentan el Partido Comunista, el PRO, Partido Humanista, Revolución Democrática, izquierda ciudadana, y varios legisladores del PS, PPD, PL e independientes.

Un segundo grupo de actores apoya la idea del gobierno de establecer un mecanismos “participativo, institucional y democrático”, pero no se han pronunciado específicamente sobre el tema dado que el gobierno no ha informado las características específicas de ese mecanismo.

Finalmente, un tercer grupo de actores favorece acuerdos pactados (idealmente en el Congreso) que incluso podrían culminar con la convocatoria a un plebiscito como advertíamos anteriormente, pero que descartan de plano la posibilidad de una Asamblea Constituyente. El debate hasta el momento se ha caracterizado por posiciones más que nada principistas (Apoyar la Asamblea Constituyente vs. apoyar otros mecanismos más desde las élites), pero a nivel políticos se ha avanzado muy poco en especificar rutas concretas para materializar las propuestas. Estas rutas más específicas quedan reservadas a análisis de “expertos” constitucionales o a propuestas de reforma que son debatidos en círculos académicos más cerrados. Muy probablemente esto cambiará cuando el gobierno especifique un mecanismo para el establecimiento de una nueva Constitución.

Diagrama 2. Posición de actores



Conclusión

El análisis diacrónico del debate sobre el establecimiento de una nueva Constitución está cruzado por dos dimensiones: la primera de ellas se asocia con la profundidad de la misma (si se avanza sólo en una reforma o se establece un pacto constitucional nuevo). Pero además, también divide a la elite política el mecanismo para enfrentar este dilema (si es desde arriba o es desde abajo). Ciertamente que estos dilemas depende de dos factores: los límites institucionales que existen para proponer alternativas y los intereses de los actores de controlar el proceso político.

Las tendencias participativistas/desde abajo son defendidas por movimientos sociales y actores políticos principalmente de izquierda. Las tendencias refundantes desde las élites son defendidas por sectores moderados y ubicados en los partidos políticos. La propuesta del gobierno hasta el momento no especifica un mecanismo específico aunque muy probablemente deberá atender a los sectores moderados y conservadores del espectro político toda vez que la ratificación del nuevo acuerdo constitucional dependerá también de ellos.

La división actual sobre el mecanismo refleja profundas divisiones en la élite política. Por lo mismo, lo más probable es que se concreten opciones intermedias de consulta a la ciudadanía no vinculante, combinado con mecanismos de negociación entre las élites para posibilidad el establecimiento de una nueva Constitución. Muy probablemente se optará por un camino de establecer una Comisión Presidencial, intensos mecanismos de consulta ciudadana, y la ratificación posterior por parte del Congreso existente, acompañado de un plebiscito ciudadano ratificatorio. La composición de fuerzas políticas y el tiempo político necesario para esta empresa (2015-2016) hacen probable que el camino escogido sea uno de acuerdos políticos con consulta ciudadana.

Referencias consultadas

Atria, Fernando. 2013. *La Constitución tramposa*. Santiago: ediciones LOM.

Fuentes, Claudio (editor). 2010. *En nombre del pueblo*. Santiago: ICSO-UDP, Fundación Böll.

Fuentes, Claudio. 2012. *El Pacto. Poder, Constitución y prácticas políticas en Chile (1990-2010)*. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales

Salazar, Gabriel. 2011. *En el nombre del Poder Popular Constituyente (Chile, siglo XXI)*. Santiago: Ediciones LOM.