

## ¡NUEVA CONSTITUCIÓN O NADA! PROMESAS Y TRAMPAS DEL MOMENTO CONSTITUCIONAL CHILENO

Lisa Hilbink\*

*Profesora Asociada, Universidad de Minnesota*

En la madrugada del viernes 15 de noviembre, Chile llegó a un punto de inflexión histórico: representantes del Congreso de casi todos los partidos políticos, de manera transversal, firmaron un acuerdo para inaugurar el camino a una nueva constitución. Luego de cuatro dramáticas semanas de protestas masivas, seguidas de dos largos días de intensas negociaciones, los líderes políticos de la nación respondieron a una de las principales demandas de la ciudadanía movilizada. A lo largo de un levantamiento inspirado por la rabia acumulada contra la desigualdad, la exclusión y la percepción de injusticia sistematizada, los ciudadanos han insistido en el reemplazo de la actual constitución chilena. La Carta, heredada de la dictadura militar, fue diseñada para incrustar un modelo socioeconómico neoliberal, y durante los treinta años que han pasado desde la transición a la democracia, ha servido en efecto para prevenir reformas que fortalecerían al sector público y que distribuirían de manera más equitativa el poder y la riqueza. Los ciudadanos, así, ven la reestructuración de ese documento ilegítimo como una parte necesaria de la transición hacia un orden social más justo y democrático.

El Acuerdo por la Paz Social y la Nueva Constitución, emanado desde el Congreso, respondió a la demanda pública por un plebiscito nacional y vinculante para decidir sobre la necesidad de escribir una nueva constitución — y de qué manera. El plebiscito, que se ejecutará en Abril de 2020,

---

\* La autora agradece a Valentina Salas por su valioso feedback en los primeros bocetos de este artículo. Artículo original publicado en inglés en <http://www.iconnectblog.com/2019/11/new-constitution-or-nothing-the-promise-and-pitfalls-of-chiles-constitutional-moment/> Traducción de Felipe Millán Zapata, publicada originalmente en español en La Marraqueta.

preguntará a los votantes (1) si quieren una nueva constitución (sí o no) y (2) cuál de dos formas debiera tomar el cuerpo constituyente: una convención mixta, compuesta mitad por parlamentarios en ejercicio y mitad por miembros elegidos para la convención<sup>1</sup>, o bien una convención constituyente completamente separada, cuyos miembros no pueden ser parlamentarios en ejercicio y cuyo mandato estaría limitado únicamente a escribir la nueva constitución<sup>2</sup>. El acuerdo estableció también un calendario y algunas reglas básicas para el proceso constituyente, incluyendo un quórum de dos tercios para la aprobación de todos los artículos en la nueva constitución. Al anunciar el acuerdo, los líderes del parlamento dejaron claro que la nueva constitución sería elaborada desde una “página en blanco”, de tal forma que nada en la constitución existente puede atar al cuerpo constituyente y solo asuntos que consigan el apoyo de dos tercios serán parte de la nueva ley suprema del país. Lo que era impensable hace unas pocas semanas, se ha hecho realidad. El Acuerdo marca, formalmente, el inicio del fin del control que las fuerzas autoritarias buscaban extender sobre el desarrollo político y económico de Chile y empuja al país hacia el camino de su primera constitución creada en democracia<sup>3</sup>. Sin embargo, el desafío mayor resta aún por venir. Lo que tenemos enfrente es un proceso largo, demandante y sin duda agotador, que no provee garantías que le impidan descarrilarse. ¿Cuáles son los factores a favor o que amenazan una transición constitucional exitosa en Chile?

---

<sup>1</sup> Debe notarse que esta primera opción revive la propuesta de la ex presidenta Michele Bachelet, enviada al congreso luego de que su gobierno ejecutara un esfuerzo para reescribir la constitución. Ese proyecto de ley buscaba autorizar al Congreso para decidir el mecanismo para escribir una nueva constitución. Entre las cuatro alternativas propuestas, la ley incluía la convención mixta. Debido a la oposición de los partidos de derecha ahora en gobierno, el proyecto nunca fue votado.

<sup>2</sup> El acuerdo no llama a esta segunda opción “asamblea constituyente”, que es el término específico usado por los manifestantes, aparentemente porque es intragable para el partido de ultraderecha, la UDI, para quienes conjura los ejemplos Venezolano, Ecuatoriano y Boliviano. Sin embargo, los líderes de partidos de izquierda clarificaron en la conferencia de prensa del acuerdo que ellos entendían el término “convención constitucional” como equivalente al de “asamblea constitucional”.

<sup>3</sup> Las tres constituciones importantes de Chile, de 1833, 1925 y 1980 fueron escritas por pequeños comités de expertos sin sustento político democrático. Ver Hillbink (2014), cap. 2.

### **Promesas: algunas condiciones prometedoras**

Existen algunos elementos del contexto chileno actual que dan luces de optimismo. Primero, existe un apoyo abrumador al cambio constitucional en la sociedad. Encuestas de las últimas semanas han mostrado consistentemente que más del 80% de los encuestados favorece una constitución nueva. Y el apoyo no es simplemente pasivo. Desde el comienzo del levantamiento, ciudadanos y organizaciones a lo largo del país han convocado espontáneamente cientos de cabildos, siguiendo el modelo difundido por Unidad Social, una coalición de sindicatos y organizaciones sociales de izquierda. Los cabildos se han enfocado en diferentes temas: desigualdad, medio ambiente, vivienda, género e, incrementalmente, cambio constitucional<sup>4</sup>. Dichas reuniones se multiplicaron luego de que la Asociación Nacional de Municipalidades anunciara, el 7 de noviembre, que llevaría a cabo una consulta en todo el país (un plebiscito no vinculante) sobre las cuestiones que subsecuentemente retomaron los líderes parlamentarios en el Acuerdo del 15 de noviembre<sup>5</sup>. Y en el albor del Acuerdo, universidades y organizaciones de la sociedad civil han apretado el acelerador para diseñar módulos de educación cívica que estén a la altura de la demanda por información relevante durante el proceso constituyente. En suma, existe un consenso amplio y transversal para la transformación constituyente, acompañado de movilizaciones en su favor.

Es importante remarcar que los líderes de los partidos políticos reconocieron y trasladaron este consenso al Acuerdo transversal, que fue firmado no solo por legislador de la izquierda y la centroizquierda, que habían apoyado en su mayoría los esfuerzos de cambio constitucional de Bachelet, sino que también por todos los partidos en la coalición derechista de gobierno, incluyendo a la ultraderechista UDI (Unión Demócrata Independiente), cuyo fundador, Jaime Guzmán, fue el autor principal de la Constitución de 1980. De hecho, fue el propio partido del presidente Piñera, Renovación Nacional, el que

---

<sup>4</sup> El gobierno de la presidenta anterior, Michele Bachelet, convocó cabildos para discutir un cambio constitucional en el periodo 2015-17, con la participación de cerca de 220.000 ciudadanos. Sin embargo, involucró mayoritariamente a personas más ricas y/o educadas. La cuestión sorprendente esta vez es que el esfuerzo viene desde abajo y personas de todos los sectores, incluyendo barrios de bajos recursos y frecuentemente estigmatizados, los organizan.

<sup>5</sup> Un indicador del aumento del interés público fue que, el lunes 11 de noviembre, la Constitución actual (1980), vendida en librerías y kioscos en las calles del país, se transformó en el segundo libro más vendido en Chile.

terminó por cumplir un rol pivotal en el proceso hacia el Acuerdo, en cuanto emitió una declaración el 13 de noviembre en favor de “reformas sociales profundas” y una nueva constitución a través del modelo de convención mixta que Bachelet había propuesto<sup>6</sup>. El único partido importante que optó por restarse de las negociaciones y de la firma fue el Partido Comunista, aunque más tarde ese mismo día tomaron la decisión de apoyar el plebiscito y el proceso constituyente. Existe, por tanto, un compromiso escrito, sea sincero o sea estratégico, profundo o superficial, entre representantes electos de casi todo el espectro político, para acompañar el proceso<sup>7</sup>.

Otra condición favorable es el comportamiento de fuerzas históricamente reaccionarias, como las Fuerzas Armadas y el Poder Judicial, quienes, a través de omisiones o declaraciones activas, respectivamente, han apoyado una salida institucional de la crisis. En momentos cruciales en que los militares podrían haber empujado o iniciado una respuesta represiva, los generales dieron un paso atrás. Al tiempo que llenaban las calles luego del Estado de Emergencia declarado por el gobierno durante la primera semana del levantamiento, el alto mando contradujo directamente las declaraciones del presidente Piñera, quien afirmaba encontrarse “en guerra contra un poderoso enemigo”, declarando que “no estamos en guerra con nadie”. En las semanas que siguieron el término del Estado de Emergencia, han habido algunas en ocasiones en que la voluntad del Presidente de llamar a las fuerzas armadas para contener la espiral de violencia era clara, –una reunión del Consejo de Seguridad Nacional el 7 de noviembre y una reunión de emergencia con los ministros encargados de la seguridad el 12 de noviembre, luego del paro nacional. En ambas ocasiones las voces democráticas prevalecieron y las fuerzas armadas respetaron las decisiones de los líderes civiles. Simultáneamente, la Corte Suprema, a través de su Presidente y su vocero, declaró su apoyo a una nueva constitución en diferentes ocasiones y el 12 de noviembre, en el contexto de una movilización a nivel nacional, la Asociación Nacional de Magistrados emitió un comunicado, leído públicamente por jueces en el edificio de los juzgados de garantía de Santiago (donde, es necesario notar, no participaron del paro), haciendo un llamado a las autoridades políticas a poner en marcha rápidamente el cambio constitucional

---

<sup>6</sup> Los líderes de RN fueron también protagonistas, desde sus municipalidades, para el desarrollo de una consulta nacional para una nueva Constitución.

<sup>7</sup> Para un argumento que atribuye el fracaso de reforma constitución de Bachelet a la falta de esfuerzos para conseguir un consenso de la élite, ver Verdugo y Contesse (2018).

y normativo, que “permita avanzar hacia un nuevo orden inclusivo, socialmente equitativo y legitimado por todos”.

Con todo, en contraste con el pasado de Chile y con otros momentos de crisis similares en otros países, donde la polarización política se ha incrustado y/o instituciones estatales como las fuerzas armadas y el Poder Judicial han favorecido el orden por sobre la democracia, el momento constitucional de Chile tiene algunas condiciones clave a su favor.

### **Trampas: algunos motivos de preocupación**

Al mismo tiempo, sin embargo, existen algunos desafíos serios para enfrentar el proceso constituyente.

El mayor, quizás, es el abismo que separa a la población de la clase política. La concentración extrema de la riqueza y el poder político en manos de una pequeña élite, contrastada con la lucha diaria y la precariedad de las capas media y media-baja, ha llevado a una amplia percepción de que el sistema está hecho a la medida de los pocos privilegiados, que están fuera de contacto e insensibles a la realidad de las mayorías<sup>8</sup>. El levantamiento, consecuentemente, se ha caracterizado por una fuerte antipatía hacia la clase política y no solo hacia la administración actual de derecha<sup>9</sup>. Desconfiados ante la posibilidad de que los políticos coopten el movimiento, los manifestantes han insistido en que el cambio constitucional debe ser llevado a cabo por una “asamblea constituyente”, compuesta por ciudadanos promedio, tan largamente excluidos de las decisiones políticas.

Por esto, que el Acuerdo parlamentario no incluyera el término “asamblea constituyente” hizo sospechar a muchos. De manera más general, el hecho de que funcionarios en descrédito llegaran a un acuerdo entre ellos, sin entrar en diálogo directo con ninguna organización involucrada en las protestas, fue percibido por muchos como otro ejemplo de “la cocina”, esto es, políticas cocinadas tras puertas cerradas. En estos términos, algunas organizaciones sociales y sindicatos han rechazado el acuerdo. Mientras, la sociedad civil se encuentra extremadamente fragmentada y no existen interlocutores obvios

---

<sup>8</sup> Esto se ha manifestado, durante los últimos años, en los niveles de estancamiento de la confianza pública en todas las instituciones gubernamentales, independiente de su desempeño.

<sup>9</sup> Esto es evidente en cánticos y afiches de “¡Que se vayan todos!”.

para los distintos sectores movilizados. Esto complica la construcción de puentes entre los líderes de los partidos políticos y la ciudadanía<sup>10</sup>.

Dos factores adicionales, que no son específicos de Chile pero que resaltan por el contexto, podrían poner en peligro el proceso constituyente. El primero es el asunto de las expectativas poco realistas. No solo el proceso de escribir una constitución en democracia es enormemente largo y complejo, sino que incluso cuando tiene éxito, la constitución en sí misma es incapaz de resolver los problemas estructurales que generaron el levantamiento. Solo puede proveer un marco legal que haga posibles las políticas públicas deseadas en el mediano plazo. Si los políticos no reconocen y actúan prontamente para incorporar las preocupaciones de la población con respecto a pensiones, salud, educación, transporte, etc., es probable que la agitación continúe y la paciencia hacia el proceso constituyente se vea afectada. La segunda es el asunto según el cual el “diablo está en los detalles”. El consenso social sobre una nueva constitución es amplio, pero muy general, y la mayoría de las personas no se han instruido o bien considerado las implicancias de las diferentes opciones constitucionales. Incluso si el plebiscito de abril produce un resultado claro, algunas reglas electorales específicas para la convención deben ponerse en marcha, y sin duda ciertas fricciones aparecerán junto a ellas. Independientemente cuándo el cuerpo constituyente será convocado, en caso de serlo (a fines de 2020, según el acuerdo), inevitablemente surgirán desacuerdos acerca de su contenido. Resta por verse si existirá la confianza suficiente entre los participantes y las partes interesadas para resolver conflictos en asuntos procesales y sustantivos, de buena fe y de manera constructiva.

### **Cómo materializar la promesa**

El pueblo chileno, a través de su persistente movilización durante el último mes, abrió un camino que parecía imposible hace tan solo unas semanas atrás. Tiene ahora la oportunidad de alejarse definitivamente de la dictadura y de escapar de los límites de una constitución que ha hecho imposible perseguir políticas sociales a mayorías electas durante las últimas tres décadas, por el hecho de enfrentarse con el modelo socioeconómico neoliberal impuesto

---

<sup>10</sup> Una nota alegre en este respecto es el protagonismo de los líderes municipales, que estando más cerca y en mayor contacto que los líderes nacionales con las luchas y preocupaciones cotidianas de los chilenos de a pie, pueden probarse como intermediarios entre el pueblo y la clase política durante el proceso constituyente.

durante la era de Pinochet. Los chilenos han mostrado que quieren participar en la creación de una sociedad más justa y democrática y el Acuerdo del 15 de noviembre establece un marco legal básico para permitir que esto suceda. Para llevarlo a cabo, los líderes políticos deberán hacer grandes esfuerzos para entrar en contacto, escuchar y responder a las y los ciudadanos a medida que emergen de su hibernación política<sup>11</sup>, y todos tendrán que “negociar hasta que duela”<sup>12</sup>. Aquellos que han luchado, en las calles y a través de distintos canales institucionales, por una nueva constitución a través de una asamblea constituyente ampliamente representativa deben encontrar formas de comunicarse mejor y trabajar en conjunto para asegurarse de no perder esta oportunidad histórica.

### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Hilbink, L. (2014). *Jueces y Política en Democracia y Dictadura: Lecciones desde Chile*. Santiago: FLACSO.
- Matamala, D. (2019). “Ocaso del Idiota” en *La Tercera*. Disponible en: <https://www.latercera.com/opinion/noticia/ocaso-del-idiota/904374/> (16 de noviembre de 2019).
- Verdugo, S. & Contesse, J. (2018). “The Rise and Fall of a Constitutional Moment: Lessons from the Chilean Experiment and the Failure of Bachelet’s Project”, en *Int’l J. Const. L. Blog*. Disponible en: <http://www.icconnectblog.com/2018/03/the-rise-and-fall-of-a-constitutional-moment-lessons-from-the-chilean-experiment-and-the-failure-of-bachelets-project> (13 de marzo de 2018).

---

<sup>11</sup> El principal eslogan del levantamiento es “Chile despertó”.

<sup>12</sup> Matamala (2019).