

# El proceso constituyente: ¡ni chicha ni limoná!

Claudio Fuentes S.<sup>1</sup>

## Introducción

En anteriores entregas anticipamos una fuerte división entre las élites respecto del cambio constitucional. Esta división se da tanto respecto de la naturaleza de la transformación (reformular o establecer una nueva Constitución), como sobre el mecanismo para alcanzar dicho cambio (Congreso Nacional, comisión mixta, o asamblea constituyente).

Las condiciones políticas descritas provocaron un escenario donde las posibilidades de cambio dependerían del compromiso entre las fuerzas conservadoras al interior del gobierno y las más progresistas que empujaban por mecanismos ciudadanos de participación. En este artículo daremos cuenta de la forma en que se ha desplegado el proceso constituyente. En la primera parte explicaremos el contexto político para este proceso; luego describiremos la forma en que se ha ido desarrollando en los primeros meses; a continuación

---

1 Claudio Fuentes S. Profesor titular y director de la Escuela de Ciencia Política de la Universidad Diego Portales e investigador asociado del Centro de Estudios Interculturales e Indígenas (CIIR). Este trabajo se realizó en el marco de dicho centro y del núcleo milenio NS130008, desafíos a la representación. Algunas de las ideas y secciones de este trabajo fueron previamente expuestas en un artículo del mismo autor titulado "Proceso Constituyente: la vía chilena para el cambio constitucional", del Anuario de Derecho Público (Universidad Diego Portales).

analizaremos las posturas que han tomado los diferentes actores; y finalizaremos entregando algunas conclusiones y perspectivas del proceso.

## 1. El contexto: el descrédito de la política

Ya hemos señalado que muy pocos meses después de la reforma a la Constitución (agosto de 2005), varios actores políticos comenzaron a promover propuestas que apuntaban a transformaciones más sustantivas, incluyendo un cambio de régimen político, la incorporación de nuevos derechos sociales, el reconocimiento de los pueblos originarios, el establecimiento de una mayor autonomía regional, la eliminación de las leyes orgánicas, y un cuerpo significativo de materias de carácter dogmático y orgánico de ella (Fuentes, 2012).

Entre los años 2006 y 2013 se triplicaron las mociones en el Congreso sugiriendo cambios a la Constitución. En ese mismo periodo, Marco Enríquez-Ominami estableció una comisión en la Cámara que propuso un cambio de régimen político. Luego, el expresidente Frei propuso el establecimiento de una nueva Constitución. Más tarde, en el año 2012, el PDC y RN establecieron un acuerdo político para avanzar en una serie de reformas constitucionales incluyendo el cambio en el régimen de gobierno. Para las elecciones presidenciales de 2013 prácticamente todas las candidaturas realizaron propuestas de reformas constitucionales sustantivas, aunque el paso más significativo lo daría la Nueva Mayoría, al señalar explícitamente que se avanzaría en el establecimiento de una nueva Constitución a partir de un mecanismo “institucional, participativo y democrático”.

Desde el punto de vista de la sociedad civil, los fragmentarios esfuerzos realizados por el movimiento por una asamblea constituyente encontraron un nuevo momento político al organizarse la campaña “Marca Tu Voto” que alcanzó mayor notoriedad pública y dinamizó el debate sobre el establecimiento de una asamblea constituyente en el año 2013.

A lo anterior debemos sumar la desafección ciudadana con el proceso político en general, y con los partidos políticos, empresarios y el gobierno, en particular. Una secuencia de incidentes que tenían por común el abuso de poder, fue generando condiciones sociales de malestar. A las protestas estudiantiles de 2006 y 2011, se sumó una serie de escándalos de abusos que afectaron directamente a la ciudadanía; concretamente, la colusión de precios entre empresas ligadas al mismo rubro y que se dio en diversos ámbitos de negocios (pollos, asfalto, papel higiénico y supermercados). Luego, en 2015, se revelaron diversos escándalos asociados al financiamiento ilegal de campañas políticas, lo que afectó todavía más la credibilidad de los actores políticos y empresa-

riales. Las encuestas de opinión pública han mostrado un constante deterioro en la confianza ciudadana en actores e instituciones cruciales del sistema democrático, incluyendo partidos, Congreso, Poder Judicial, grandes empresas, Iglesia católica, medios de comunicación y Carabineros.

A esta percepción de descreimiento, se sumó otra de apoyo a la idea de establecer una nueva Constitución. La encuesta Cadem-Plaza Pública monitoreó el tema entre marzo de 2015 y enero de 2016 concluyendo que en promedio sobre el 75% de la ciudadanía estaba de acuerdo con que Chile necesita una nueva Constitución. Mientras en octubre de 2015 el 51% consideraba que era un tema prioritario o muy prioritario, en enero de 2016 dicho porcentaje alcanzaba un 61%. La diferencia en la ciudadanía se produce respecto de la intensidad del cambio dado que mientras el 48% cree que habría que modificarla en algunos aspectos, un 44% señala que habría que cambiarla por completo.<sup>2</sup> Estos resultados son consistentes con los encontrados en la Encuesta Nacional de Opinión Pública UDP (Universidad Diego Portales) de 2015<sup>3</sup>.

Una vez instalado el gobierno de Michelle Bachelet en marzo de 2014 los actores políticos e intelectuales comenzaron a desarrollar diversas iniciativas para preparar los contenidos de lo que sería la discusión constitucional. El primer hecho político fue la victoria electoral de la coalición de la Nueva Mayoría, que por primera vez en 25 años obtenía una mayoría considerable en ambas cámaras (53% en el Senado y 58% en la Cámara de Diputados). Es decir, el nuevo gobierno tenía la suficiente fuerza política para aprobar reformas que requerían mayoría simple, y al negociar con algunas fuerzas independientes de derecha e izquierda, podría incluso alcanzar votos suficientes para realizar reformas de quórum especial (cuatro séptimos, por ejemplo).

En segundo lugar, el mismo programa de gobierno avanzaba un conjunto de contenidos básicos y esenciales que debiese considerar esta nueva Constitución<sup>4</sup>. Se definían principios en el campo de los derechos esenciales de las personas, garantías y deberes, además de la estructura del sistema político.

El debate de forma y fondo (qué aspectos modificar y cómo avanzar) se explicitaban en las definiciones programáticas lo que ha sido una constante desde el establecimiento del nuevo gobierno. De esta forma, han contribuido a provocar este momento constitucional, entre otros, la organización de algunas iniciativas como “[tuconstitucion.cl](http://tuconstitucion.cl)”, estimulada por la fundación del expre-

---

2 Al respecto, ver: Encuesta Cadem-Plaza Pública, Estudio N° 106, enero de 2016.

3 En este caso, un 7% se mostró partidario de mantenerla, un 34,5% partidario de reformarla, y un 45,1% partidario de hacer una nueva Constitución. Vease [www.encuesta.udp.cl](http://www.encuesta.udp.cl)

4 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.

sidente Ricardo Lagos para generar propuestas de contenido; la iniciativa de CEP-Chile para debatir aspectos de contenido sobre una nueva constitución; el establecimiento de una bancada de congresistas pro asamblea constituyente en el año 2014; la emergencia más reciente de una red de intelectuales de izquierda (Puentes) para dinamizar un debate amplio sobre el cambio constitucional, y la organización de iniciativas políticas en la coalición de derecha –Chile Vamos– para promover reformas a la Constitución. Finalmente, en octubre de 2015 la Presidenta de la República anunció un itinerario del proceso constituyente que ha contribuido a crear este momento de debate constitucional.

## **2. El punto de partida al proceso constituyente**

El 13 de octubre de 2015, la Presidenta de la República explicó al país por cadena nacional el itinerario para establecer una nueva Constitución. La propuesta consideró cinco momentos, en un proceso híbrido y de diversas etapas, y que se resumen a continuación: 1) etapa de educación cívica e información a la ciudadanía durante cinco meses para socializar contenidos del significado de la Constitución y elementos claves del proceso; 2) la realización de encuentros locales autoconvocados, cabildos provinciales y regionales para que la ciudadanía pueda expresar los contenidos relevantes para ella y que debiesen formar parte de la Constitución. A partir de este proceso se elaboraría un documento denominado “Bases ciudadanas para la nueva Constitución”. El proceso sería monitoreado por un Consejo Ciudadano de Observadores que se estableció a comienzos de diciembre de 2015; 3) elaboración por parte del gobierno de un proyecto de ley para el establecimiento de una nueva Constitución a partir de las bases ciudadanas y que sería sometido a la consideración del Congreso Nacional a mediados de 2017; 4) envío de un proyecto de ley a fines de 2016 para introducir procedimientos para el reemplazo de la Constitución. Esta reforma a la Constitución requeriría de la aprobación de dos tercios del Congreso Nacional e incluirá cuatro mecanismos (comisión bicameral, comisión mixta Congreso-ciudadanía, convocatoria a plebiscito, y asamblea constituyente); y 5) deliberación y decisión por parte del Congreso Nacional que será inaugurado en marzo de 2018, respecto del mecanismo que será utilizado para cambiar la Constitución, a partir de las alternativas que serán aprobadas por el Congreso actual. El gobierno propuso que dicha aprobación debiese ser con tres quintos de sus miembros.

Tabla 1. Etapas del proceso de cambio constitucional

Momentos	Agente principal	Plazos	Características
Educación cívica	Gobierno	5 meses (oct 2015-mar 2016)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Información</li> </ul>
Cabildos	Ciudadanía	7 meses (mar-oct. 2016)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Encuentros locales</li> <li>• Cabildos provinciales</li> <li>• Cabildos regionales</li> <li>• Participación indígena</li> <li>• Consejo Observadores</li> <li>• Documento Bases Ciudadanas</li> </ul>
Propuesta de Contenido	Gobierno	8 meses (oct 2016-ago 2017)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Propuesta de nueva Constitución</li> </ul>
Reforma Constitucional	Congreso Nacional	12 meses (dic 2016-nov 2017)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proyecto para establecer procedimiento de reemplazo</li> <li>• 2/3 quórum</li> </ul>
Decisión sobre mecanismo	Congreso Nacional	marzo 2018	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deberá decidir mecanismo de los aprobados en previo Congreso</li> <li>• 3/5 quórum</li> </ul>

El proceso presenta la siguientes características:

- a. *Gradualidad.* La primera característica que llama la atención es la definición de etapas relativamente extensas. Se establece una secuencia de diálogos ciudadanos, organización de encuentros de pueblos indígenas; continuado por la intervención del gobierno y el propio Congreso Nacional en dos momentos, 2017 para definir la reforma a los mecanismos, y 2018 para decidir sobre uno de los mecanismos. El gobierno, en ese sentido, optó por postergar la decisión de establecer una nueva Constitución a un próximo gobierno.
- b. *Inclusión política de instancia de representación.* Los actores principales en estas etapas corresponden al Ejecutivo y el Legislativo. La decisión política fue proponer un consenso amplio y plural de la élite política que implicaba una negociación con los sectores de la derecha política en el Congreso. Esta misma lógica se verificaría al establecer el Consejo Ciudadano de Observadores que incorporó de modo relevante a actores de la derecha.
- c. *Participación ciudadana no vinculante.* El diseño consideró la necesidad de socializar el debate sobre una nueva Constitución pero, como observaremos un poco más adelante, con un carácter no vinculante. Se trata de un modelo “top-down”, de consulta a la ciudadanía en materias de contenido constitucional, lo que derivaría en un documento de Bases Ciudadanas que, posteriormente, sería un insumo para el debate.

El itinerario presenta algunas ambigüedades que reflejan precisamente la falta de acuerdos al interior de la coalición. Por ejemplo, no se sabe muy bien cuál es el objetivo de presentar un proyecto de ley de nueva Constitución basado en un proceso ciudadano de consulta no vinculante. ¿Qué sucedería con ese proyecto si, por ejemplo, el próximo Congreso Nacional decide convocar a una asamblea constituyente? ¿Volvería todo a foja cero o dicha asamblea tendría que tener en consideración dicho proyecto de ley? Asimismo, la propuesta del Ejecutivo es que la actual legislatura decida los mecanismos con un quórum de dos tercios del Congreso y que el próximo lo haga con tres quintos. Pero, ¿qué incentivo tendría la actual oposición para aceptar esas condiciones y no solicitar que en ambas ocasiones fuese de dos tercios? ¿Qué sucederá con el proyecto del gobierno de Bases Ciudadanas si se verifica una baja participación en los Encuentros y Cabildos? ¿Se deslegitimaría todo el proceso?

A lo anterior se suma el proceso de participación de los pueblos originarios, que será organizado en paralelo en consulta con las comunidades indígenas. La duda que surge aquí es, de nuevo, el carácter vinculante o no de las definiciones que ellos tomarán, particularmente si se toma en cuenta el marco legal internacional suscrito por el gobierno de Chile con instrumentos como la Declaración de Pueblos Indígenas de la ONU y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

La opción del Ejecutivo por un proceso híbrido y complejo como el descrito se explica por tres condiciones o factores que han sido cruciales. Primero, existía el convencimiento de la presidenta Bachelet de que no podría traicionar su compromiso programático en relación con gatillar el proceso de reemplazo de la Constitución. El escenario político de 2015 fue particularmente difícil para la primera mandataria y su gobierno, debido a la irrupción de denuncias por casos de corrupción que afectaron a su propia familia y su entorno político más cercano. Lo anterior ocasionó una fuerte pérdida de apoyo popular. A ello se sumó la situación menos promisorio en materia económica que obligó a redefinir prioridades y postergar compromisos de su programa de gobierno. Pese a ello, la presidenta se ha convertido en una actora relevante, al definir la instalación de un proceso participativo, amplio y transparente en Chile. El compromiso presidencial, entonces, es parte esencial de la definición de esta estrategia.

En segundo lugar, se han manifestado relevantes diferencias al interior del gabinete. A modo de ejemplo, el ministro del Interior Jorge Burgos (DC), planteaba en mayo de 2015, que si bien era partidario de establecer una nueva Constitución, “yo en mis anteriores responsabilidades tengo una opinión sobre la asamblea constituyente que, por lo menos como se ha propuesto

en algunos libros acá, no la comparto”<sup>5</sup>. Posteriormente, señalaba más explícitamente su postura indicando que “cualquier cambio constitucional pasa por hacerlo dentro de las reglas; a eso nos comprometimos en el programa de gobierno, a hacerlo institucionalmente, y he dicho que eso pasa por el Congreso”<sup>6</sup>.

Respondiendo a esta posición, el ministro secretario general de Gobierno, Marcelo Díaz (PS), sostenía en mayo de 2015 que si bien se daban diferencias en el gabinete sobre los mecanismos, existían tres consensos: que Chile merecía una nueva Constitución, que en septiembre de 2015 se iniciaría el proceso constituyente y que “todos llegamos con opiniones previas, pero cuando uno se integra al gabinete firma su compromiso con las reglas del juego, que un ministro sea partidario de un mecanismo u otro, forma parte del debate y quien va a decidir es la Presidenta de la República y es una regla del juego que rige para mí y para todos”<sup>7</sup>.

Pocos meses después, Díaz sostenía que: “existen varios mecanismos posibles, legítimos e institucionales para el cambio constitucional, entre ellos, diversos formatos participativos, la delegación de la tarea constituyente al Congreso, los mecanismos plebiscitarios o la asamblea constituyente. Este debate no está cerrado y cualquiera de estos mecanismos, o una mixtura de ellos, es posible en el marco de la institucionalidad. Pero lo importante es que cualquiera de ellos no puede hacerse sin un amplio debate que permita el mayor grado de representatividad e inclusión de la visión de todos”<sup>8</sup>. Así, las autoridades del propio gobierno seguramente buscaron definir un itinerario que recogiera la necesidad de incluir la participación de la ciudadanía y la diversidad de posiciones sobre los mecanismos potenciales que existen para cambiar la Constitución.

La tercera, y quizás más relevante razón que explica el itinerario es la falta de consenso al interior de la coalición respecto del mejor camino para resolver el tema constitucional y que se proyecta en el mismo gabinete. Estas diferencias se han hecho evidentes en la medida en que se ha intensificado este debate a nivel nacional. En anteriores trabajos hemos sistematizado el debate y posturas de los actores (2014 y 2015; Fuentes y Joignant, 2015). Aquí sistematizaremos la posición de los actores clave respecto del mecanismo.

5 Burgos por Asamblea Constituyente: ‘Yo no la comparto pero la definición la tomará gobierno’. *La Tercera*, 12 de mayo, 2015. <http://bit.ly/29dlG8d> (acceso el 7 de abril, 2016).

6 “Burgos elogia actual constitución y rechaza atajos para modificarla. *La Tercera*, 31 de julio, 2015, <http://bit.ly/1VWJ2Qb> (acceso 7 de abril, 2016).

7 “Marcelo Díaz: solo la presidenta decide sobre Asamblea Constituyente”, *La Nación*, 17 de mayo, 2015. <http://bit.ly/1EUKY5m> (acceso, 7 de abril, 2016).

8 “Gobierno asegura que debate por mecanismo de nueva Constitución no está cerrado”. *Emol*, 10 de agosto, 2015. <http://bit.ly/29ewQa9> (acceso 7 de abril, 2016).

Desde antes de la instalación del gobierno de la Nueva Mayoría, había surgido un intenso debate sobre el mecanismo para cambiarla. Recién conformada la comisión de Constitución del Programa de Bachelet, uno de sus integrantes, Fernando Atria, postuló que tan importante como el contenido de la nueva Constitución era el mecanismo, por cuanto “el problema es que las reglas actualmente vigentes de actuación de la ley, incluida la ley de reforma constitucional, las reglas actualmente vigentes, aseguran que cualquier reforma que se apruebe a través de ella va a reproducir el problema y no lo va a solucionar”. Consecuentemente, sostenía que: “la forma normal, a través de la cual una nueva decisión que no le deba nada a decisiones anteriores se toma, es asamblea constituyente”<sup>9</sup>.

Una postura diferente sostuvo el encargado de la Comisión programática constitucional de Bachelet, Francisco Zúñiga, que luego de concluido su trabajo en septiembre de 2013 planteó que se priorizaría un camino institucional, esto es “la prioridad la tiene la reforma total a la Constitución. Solo si la reforma total fracasa porque la derecha vuelve con sus bloqueos y vetos, se abrirá la posibilidad de recurrir al poder constituyente originario”. Y agregaba: “La decisión de una nueva Constitución depende de todos, pero naturalmente depende de la derecha abrir esa puerta. Porque ellos tienen la puerta de los quórum y mientras no reformemos el binominal, es muy probable que la derecha siga teniendo más del tercio que le permita bloquear una reforma total a la Constitución”<sup>10</sup>.

La candidata Bachelet evitó durante su campaña pronunciarse respecto de la posibilidad de establecer una asamblea constituyente (AC), indicando que “nunca dije que estaba por una asamblea constituyente. Lo que dije es que no estaba prejuiciosamente en contra de ninguna opción (...). Es evidente que la primera opción sea por la vía institucional. Ahora bien, hay distintas interpretaciones de eso, pero por la vía institucional. Por eso, es que yo me la estoy jugando por conseguir el mayor número de doblajes para ver si podemos romper el cerrojo que existe...”<sup>11</sup>.

De esta forma, se configuran cuatro grupos: reformistas graduales elitistas, reformistas participativos, refundacionales vía consulta no vinculante, y refundacionales con participación vinculante, y que hemos explicado con anterioridad en esta serie del Barómetro.

9 Fernando Atria, “El problema constitucional tendrá que resolverse por la buenas o por las malas”, *El Mostrador*, 23 de abril de 2013.

10 Francisco Zúñiga: “Sólo si la reforma total fracasa porque la derecha la bloquea, se abrirá posibilidad de recurrir al poder constituyente originario”, *El Mostrador*, 17 de septiembre, 2013.

11 Michelle Bachelet: “Nunca dije que estaba por una asamblea constituyente”, *Emol*, 8 de julio, 2013.



### 3. Los actores en acción

Una vez anunciado el proceso, han emergido diversas interrogantes referidas a quiénes velarán por la ecuanimidad del proceso, qué se discutirá en los Encuentros y Cabildos, qué valor tendrá la participación ciudadana en el proceso en su conjunto, y qué sucederá con los acuerdos de los Encuentros y Cabildos.

La primera pregunta que los tomadores de decisión debieron enfrentar fue la constitución de un Consejo Ciudadano de Observadores para velar por la transparencia del proceso. Desde el punto de vista de su conformación, se incluyó a siete personeros de una sensibilidad de derecha y diez personalidades de una sensibilidad de centroizquierda, algunos de ellos con abierta militancia o con cercanía a las coaliciones políticas<sup>12</sup>. En el grupo de representantes de derecha predominan los abogados (cinco de siete), mientras en el otro sector, la representación es más variada desde el punto de vista de las profesiones. Hacia fines de abril el grupo se había reducido a 14 pues tres de ellos presentaron sus renuncias por diferentes motivos personales.

Una vez designado, inmediatamente surgió un conflicto de poder entre el Consejo constituido y el Ejecutivo. Inicialmente, la idea del Ejecutivo era contar con un Consejo que velara por que los procedimientos de la etapa de consulta a la ciudadanía no fuesen sesgados. Sin embargo, al transcurrir las semanas, se evidenció cierta ambigüedad en la definición de sus funciones y en el rol que los propios consejeros interpretaron. La primera versión del decreto 36 que creó el Consejo establecía como funciones las de “conocer y observar” los materiales, la metodología, el proceso de síntesis, así como la elaboración del documento de bases ciudadanas. La versión definitiva hablaba, en cambio de “conocer e informar”, lo que crearía una primera tensión referida a la función específica que cumpliría. Esta diferencia se produjo por un alcance que realizó la Contraloría General de la República respecto del adecuado rol que podrían tener este tipo de Consejos.

Posteriormente, en el acuerdo número 4 del Consejo de Observadores, se le sugirió al Ejecutivo que le correspondería al Consejo designar a un grupo de expertos para sistematizar el proceso de encuentros y cabildos. Esto no estaba considerado en la propuesta inicial del Ejecutivo que había encargado aquella responsabilidad al Ministerio Secretaría General de la Presidencia. El ministro Nicolás Eyzaguirre anunció finalmente que le entregaría la respon-

12 Aquellos de una sensibilidad más de derecha son Roberto Fantuzzi, Arturo Fernandois, Gastón Gómez, Hernán Larraín M., Héctor Mery, Lucas Sierra y José Miguel García. Los con una sensibilidad de centro izquierda son Benito Baranda, Patricio Zapata (Presidente del Consejo), Jean Beausejour, Patricio Fernández, Francisco Fernández, Salvador Millaleo, Ruth Olate, Juanita Parra, Francisco Soto y Cecilia Rovaretti. A fines de marzo renunciaron dos de ellos, García y Rovaretti. En abril renunció Jean Beausejour.

sabilidad de la sistematización al Consejo, aunque con una “interacción con la Segpres”. Asimismo, reiteraría ante el Consejo que el gobierno solo cumpliría un rol de informar a la ciudadanía respecto de los cabildos y no de referirse a los contenidos<sup>13</sup>.

Así, en la medida en que se fue instalando el Consejo Ciudadano de Observadores, se explicitó una tensión de poder entre el Ejecutivo y el propio Consejo. Los actores de derecha representados en el Consejo fueron particularmente activos en buscar limitar la incidencia del gobierno en el proceso. Se abrió entonces la discusión de la fuente de legitimidad y, en ese sentido, los mismos miembros del Consejo transversalmente consideraron que la legitimidad del proceso radicaría en la autonomía y el rol proactivo que podría asumir este cuerpo al velar por la ecuanimidad del proceso de consulta y participación ciudadana. En este sentido, y tal como ha sucedido con otros consejos, dicha instancia adquiere una legitimidad informal, no derivada de un sistema de elección representativa sino que de las decisiones y acciones prácticas que vaya tomando. En términos de la dinámica interna del Consejo de Observadores, en ella han predominando las intervenciones de los abogados, hombres y de derecha, por sobre el resto de los consejeros<sup>14</sup>.

La segunda interrogante es qué discutirá la ciudadanía. La metodología desarrollada por el gobierno, establece tres ejes de debate: (1) *valores y principios*, (2) *derechos, deberes y responsabilidades*, y (3) *instituciones*. Considerando que cada etapa tendrá distintas formas de dialogar sobre cada temática, las preguntas orientadoras para enfrentar estos conceptos son las siguientes: ¿Cuáles son los valores y principios más importantes que deben inspirar y dar sustento a la Constitución? ¿Cuáles son los derechos, deberes y responsabilidades más importantes que la Constitución debiera establecer para todas las personas? Y ¿qué instituciones debe contemplar la Constitución y qué características deben tener?

Al respecto, la metodología exige a la ciudadanía establecer una priorización de valores, instituciones y deberes y derechos a partir de un listado sugerido, por lo que fuerza a establecer prioridades entre ellos e imposibilita colocar en un mismo sitio a algunos de ellos. Finalmente, se les pide a las personas que “fundamenten” sus opiniones, lo que convierte este ejercicio en un proceso más similar a un test que a un genuino proceso participativo. Esto tiene enormes consecuencias en la calidad y posibilidad de debatir dado que podría inhibirse la participación si se la entiende como un foro

13 “Gobierno cede y encarga redacción de Bases ciudadanas a Observadores”, *El Mercurio*, 6 de abril, 2016. <http://bit.ly/29quzNv> (acceso 7 de abril, 2016).

14 Informe del Laboratorio Constitucional UDP, “Radiografía al Consejo de Observadores”, revista *Qué Pasa*, 22 de abril, 2016.

academicista y en donde se advierte un interés de cuantificar una jerarquía de valores, derechos, deberes e instituciones<sup>15</sup>.

Adicionalmente, la metodología no incluye como uno de los ejes la problemática del mecanismo; lo que ha generado un amplio debate político y académico (Fuentes y Joignant 2015). De este modo, desde el inicio se busca centrar la discusión en el contenido, pero en un proceso donde la ciudadanía deberá jerarquizar determinadas prioridades prefiguradas. Este vacío fue considerado por el Consejo Ciudadano de Observadores y en su acuerdo número 4 señalan el principio de no exclusión, esto es, que si alguien plantea en los encuentros un tema, tendría que ser abordado. Entonces, el debate sobre el mecanismo para establecer una Constitución quedaría consignado si surge en los foros desde la ciudadanía, y sería discutido en el acápite de “otros”, en los aspectos referidos a institucionalidad.

Una tercera dimensión es el valor que adquirirá la participación ciudadana. En la propuesta original del gobierno, se sugirió que en el documento final quedarían expresados los acuerdos, y que los desacuerdos serían registrados en un “anexo”, junto con la contribución de otros actores institucionales y sociales del país. El Consejo Ciudadano de Observadores sugirió un sistema que consignara acuerdos unánimes, parciales y desacuerdos. Sin embargo, en ninguna instancia hasta la fecha se ha discutido cómo se definirá lo que representa un “acuerdo parcial”. Se ha evitado establecer un mecanismo de votación toda vez que se considera que esta no es una instancia vinculante. Se optó por una dinámica donde se buscará establecer unanimidad a partir de una serie de discusiones y revisión de los acuerdos alcanzados y desacuerdos discutidos. Lo anterior es significativo pues otorgará legitimidad al proceso. Si un alto porcentaje de quienes participan manifiesta una opinión unánime en torno a un tema X, entonces adquirirá mayor valor. No obstante, al no existir un mecanismo para determinar lo que es “parcial”, se genera cierta ambigüedad respecto de las decisiones que se alcanzarán en las diferentes etapas.

Finalmente, la presidenta Bachelet indicó que a partir de la sistematización de las bases ciudadanas para una nueva Constitución, el Ejecutivo elaboraría un proyecto de ley de nueva Constitución para ser enviado al Congreso en el segundo semestre de 2017. ¿Cuánto de las bases ciudadanas tomará dicho proyecto de ley? ¿cómo dicho proyecto recogerá los desacuerdos?, ¿renunciará el gobierno a sus propias propuestas programáticas en materia constitucional si no se condicen con las propuestas emanadas de la ciudadanía? Hasta el momento no existe claridad respecto del tema, pero de nuevo, esta ambigüedad precisamente refleja las diferencias internas sobre la forma de materializar la idea de una nueva Constitución.

---

15 Al respecto, ver: Jaime Bassa, Claudio Fuentes y Domingo Lovera, “La metodología del proceso constituyente”, *El Mercurio*, 13 de febrero, 2016.

El proceso iniciado por el gobierno ha provocado divisiones importantes en el espectro político, particularmente en la oposición<sup>16</sup>. El 10 de mayo, los cuatro partidos que conforman la coalición de Chile Vamos (UDI, RN, Evopoli y PRI) rechazaron sumarse a la iniciativa del gobierno, por cuanto “no cuenta con las garantías que permitan que este proceso sea legítimo”. La coalición dejó en libertad de acción a sus miembros: “quienes quieran participar lo van a hacer y además de poder promover nuestras ideas van a fiscalizar la neutralidad de estos procesos”—indicó el presidente de la UDI, Hernán Larraín<sup>17</sup>.

Sin embargo, importantes actores de Chile Vamos manifestaron críticas a la postura planteada oficialmente por la coalición. Felipe Kast, de Evopoli, indicó que ellos participarían y que además organizarían unos cien encuentros locales para colocar las ideas del sector en el proceso. El senador José Manuel Ossandón (RN) sostuvo que el debate constitucional ya fue instalado por el gobierno y que por razones de pragmatismo sería equivocado restarse de un proceso que ya está en marcha. Anunció que organizaría unos 200 encuentros locales. El secretario general de RN, Mario Desbordes, se mostró disconforme con la decisión de Chile Vamos y dijo que fue una decisión inconsulta con los miembros de los partidos. El diputado José Manuel Edwards (RN) indicó que “cuando uno toma la decisión de restarse, lo que está haciendo en los hechos es permitirle al gobierno que gane por goleada (...). Es un proceso con trampa, pero creemos que la mejor estrategia es participar”<sup>18</sup>.

Otro de los actores institucionales que decidió participar fue la Corporación de la Producción y el Comercio (CPC) que reúne a las ramas empresariales del país. Los dirigentes empresariales decidieron motivar la participación ciudadana de todos los sectores, aunque en forma individual. Indicaron que participarían para defender el derecho a la propiedad privada, el sistema social de mercado y la libertad de emprender. Varias ramas empresariales han realizado actividades asociadas al tema, incluyendo seminarios y discusiones con los gremios. La Sociedad Nacional de Minería ya había discutido el tema en dos ocasiones, la Cámara Nacional de Comercio en una ocasión, y la Sociedad de Fomento Fabril en una oportunidad<sup>19</sup>. Posteriormente, la Sofofa anunció que no participaría como institución del proceso, aunque sus miembros estaban en libertad de hacerlo. Por su parte, la Cámara Nacional de Comercio, por votación de sus miembros, decidió participar del proceso<sup>20</sup>.

16 Para un análisis de las contradicciones de la derecha, ver Claudio Fuentes: “Constituyente: Chile Vamos en estado de confusión” <http://bit.ly/20vqmXS>

17 “Chile Vamos rechaza participar del proceso Constituyente”, Canal 24 horas, 10 de mayo, 2016.

18 “José Manuel Edwards participará del proceso constituyente”, CNN Chile, 10 de mayo, 2016.

19 “Ramas de la CPC participarán en proceso constituyente con rol activo de sus miembros”. *El Mercurio*, 5 de mayo, 2016. <http://bit.ly/29tqci5>

20 “Sofofa dice que no participará como gremio en proceso constituyente y Comercio pide trabajo transparente”. *El Mercurio*, 13 de mayo, 2016.

Tabla 2. Posturas y actores respecto de proceso constituyente

Postura	Actores/Partidos
Rechazan proceso y decide no participar	UDI, RN, SOFOFA
Criticar proceso pero deciden participar	Amplitud, Evopoli, algunos parlamentarios de RN, Corporación de la Producción y el Comercio (CPC)
Apoyan proceso	DC, PPD, PS, IC, PC, MAS, RD
Apoyan proceso pero critican carácter no vinculante	Algunos movimientos sociales pro AC
Criticar proceso por no considerar AC	Izquierda Autónoma
Rechazan proceso por participación no legítima	Algunos sectores de izquierda extraparlamentaria

(Elaboración propia en base a información de prensa)

Estas divisiones han sido interpretadas por sectores afines a la derecha como la primera derrota del piñerismo, en tanto sectores afines al ex primer mandatario impulsaron la idea de restarse del proceso constituyente y generar una propuesta propia canalizada a través del Congreso Nacional<sup>21</sup>.

La postura de oposición más radical al proceso ha sido encabezada por el senador Andrés Allamand (RN) y Andrés Chadwick, exministro del gobierno de Piñera y ex senador de la UDI. Este último, sostuvo al respecto que “al más puro estilo chavista, se trata de influir e imponer consignas, abusando de todo el poder del Estado. Es tan evidente el objetivo político, que el proceso está perfectamente diseñado para que se transforme en un brazo electoral de cara a las municipales. No es casualidad que los cabildos ciudadanos sean entre abril y agosto y que las “bases ciudadanas se conozcan en octubre, todo ello durante la campaña municipal. ¿Alguien piensa que el gobierno no va a trasladar”<sup>22</sup>.

Las críticas al proceso se han referido a que el gobierno ha manipulado la selección de facilitadores nombrando personas afines a la Nueva Mayoría; que el gobierno ha intentado intervenir en el proceso realizando campañas para esos efectos; que el gobierno busca instalar cierta ideología en los debates; y que esto busca afectar las campañas municipales de 2016 y presidencial de 2017.

Por su parte, el gobierno se ha defendido respecto de estas críticas indicando que su participación tiene el solo objetivo de estimular la participación

21 Ver: “La Primera gran derrota del Piñerismo dentro de Chile Vamos”, *El Muro*, 9 de mayo, 2016. <http://bit.ly/29dOYVq>

22 Andrés Chadwick, “proceso tramposo”, *La Tercera*, 18 de abril, 2016. <http://bit.ly/29loE2x>

e informar respecto del proceso propiamente tal; que lo que se busca es recolectar información en un proceso no vinculante y en donde se expresen las prioridades de la ciudadanía; y que el debate sobre el mecanismo lo realizarán los actores políticos en el Congreso en los años 2017 y 2018. Por ejemplo, el ministro Marcelo Díaz indicó que “ninguno de los materiales que hemos evacuado han sido objeto de instrumentalización, no ha habido ningún reproche del Consejo Ciudadano”<sup>23</sup>.

Se configuró un cuadro político con tres actores relevantes: el gobierno tratando de impulsar un proceso y adecuándose a las demandas del Consejo de Observadores; el propio Consejo de Observadores que ha adquirido autonomía y que ha buscado ganar independencia respecto del gobierno realizando críticas y proponiendo modificaciones en el camino; y la postura de Chile Vamos que ha sido altamente crítica al gobierno y que considera que los miembros del Consejo de Observadores no han sido escuchados por aquel. Aunque seis de los consejeros tienen una afinidad evidente con Chile Vamos, los partidos no los consideran sus representantes en el Consejo, por lo que se establece una crítica al gobierno desde dentro y desde fuera de la referida instancia. Resulta interesante constatar que, por ejemplo, el abogado constitucionalista Arturo Fernandois es muy próximo a las posturas de la UDI, fue embajador en Washington DC durante el gobierno de Piñera y ha representado posiciones contrarias al cambio constitucional.

Por su parte, otro de los consejeros, Gastón Gómez fue asesor en materias constitucionales del gobierno de Piñera, representó los intereses de Andrónico Luksic en un caso en Perú, más recientemente representó a Chile Vamos en contra de la reforma a la ley laboral en el Tribunal Constitucional y forma parte del Consejo Nacional de Televisión, que rechazó la posibilidad de que el gobierno pudiese pasar una franja en televisión publicitando el proceso. El Consejo de Televisión consideró que no era un asunto de interés público. En otras palabras, pese a la cercanía de estos actores con las posturas de Chile Vamos, en la práctica tanto la UDI como un sector importante de RN han planteado posturas de rechazo mucho más radicales que las posturas que los miembros del Consejo de Observadores han tenido en relación al proceso propiamente tal.

Desde el punto de vista de los movimientos sociales también se advierten divisiones. Un grupo de actores que apoyaron la campaña “MarcaTuVoto” y que luego establecieron el Cónclave Social por una nueva Constitución, han llamado a participar del proceso para impulsar una nueva Constitución por la vía de una asamblea constituyente. Representantes de unas 30 organizaciones se reunieron con la primera mandataria y le manifestaron sus inquietudes, siendo la

23 Véase “Marcelo Díaz defiende legitimidad del proceso constituyente”, *La Tercera*, 24 de abril, 2016. <http://bit.ly/29is5j0>

principal el hecho de que dicho proceso no fuese vinculante. La presidenta del Colegio de Periodistas, Javiera Olivares, sostuvo a la salida del encuentro que “este proceso de discusión Constituyente es el espacio para que la ciudadanía recupere la posibilidad de creer en un ejercicio político, no sólo en un ejercicio político limpio, sino también en uno que da valor a los planteamientos y definiciones del pueblo. Por ello, es fundamental que estas discusiones sean profundamente participativas y vinculantes, y que sean llevadas a la redacción general del texto de bases ciudadanas para una nueva Constitución, lo que por cierto dará credibilidad al proceso”<sup>24</sup>. El diputado Gabriel Boric, representante de la Izquierda Autónoma, ha tenido una postura más crítica aunque sin plantear un rechazo de plano al proceso propiamente tal. Señaló: “Lo único que garantiza la participación de la ciudadanía es la ciudadanía misma y, por lo tanto, va a depender del nivel de organización que exista entre quienes hemos estado permanentemente excluidos de los circuitos del poder fáctico en Chile. Dicho esto, hay evidentes contradicciones dentro de la Nueva Mayoría que nos invitan a tener un sano escepticismo respecto del futuro del proceso, sin perjuicio del por cual es necesario disputar todos los espacios que tengamos”<sup>25</sup>.

Finalmente, Sergio Grez, promotor de una asamblea constituyente para Chile, sostuvo una postura contraria al proceso: “El proceso constituyente oficial es una variante dentro de una tendencia de larga duración de las élites chilenas de expropiarnos la soberanía”, agregando que: “La llave de este candado (constitucional) Bachelet la depositó, sin que nadie la obligará a ello, en la casta parlamentaria. Lo que significa que no habrá un proceso constituyente, lo que habrá será una discusión y luego una negociación”<sup>26</sup>.

#### 4. Conclusiones y perspectivas

El camino que tomó el gobierno de Bachelet para establecer una nueva Constitución refleja el balance de poder y las diferencias ideológicas de Chile. Al iniciar su gobierno, la presidenta no contaba con el consenso político al interior de su coalición para transformar la carta magna. Las diferencias se asociaban a la profundidad del cambio (reforma al texto vigente vs. nueva Constitución) y respecto del mecanismo para implementarlo (desde el Congreso vs. desde una asamblea constituyente). Esta división se expresaba en las fuerzas políticas y, consecuentemente, en el propio gabinete. En este contexto de profunda divi-

24 “Cónclave social se reunió con Bachelet en La Moneda para presentar inquietudes sobre proceso constituyente”, *El desconcierto*, 18 de marzo, 2016. <http://bit.ly/29jHcXE>

25 “Gabriel Boric y la nueva Constitución: hay contradicciones en la NM que nos hacen ser escépticos”. Radio Universidad de Chile, 17 de abril, 2016. <http://bit.ly/29isKB8>

26 “Sergio Grez: Este proceso constituyente es una mascarada”, *El Ciudadano*, 29 de abril, 2016, <http://bit.ly/29lqDnK>



sión, el camino escogido consideró: primero, una etapa de “concientización” social respecto del tema constitucional y, segundo, una negociación política entre 2017 y 2018 de las élites políticas destinada a definir un mecanismo para reemplazar la carta magna.

Las ambigüedades e indefiniciones del proceso mencionadas aquí expresan precisamente las diferencias políticas existente dentro y fuera de la coalición de gobierno. Se busca, entonces, promover o ampliar el debate sobre la Constitución en la sociedad y, al mismo tiempo, generar condiciones políticas para un acuerdo en el Congreso Nacional. Sin embargo, el despliegue del proceso ha enfrentado a un sector de la derecha fuertemente resistente a aceptar esta ruta con otros grupos dentro de la misma derecha que han decidido participar para hacer valer sus opiniones. En este sentido, el sector más conservador de la derecha mantendrá una postura crítica sobre la legitimidad del mismo.

El documento “Bases para una Nueva Constitución” será el resultado de los diálogos ciudadanos y del resumen que será elaborado por el Consejo Ciudadano de Observadores. Tales bases marcarán un hito desde el punto de vista de los contenidos, constituyéndose en un punto de referencia para futuras discusiones. No obstante, su legitimidad dependerá mucho de la cantidad de personas que participen de los encuentros locales, de las personas que contesten la Encuesta Ciudadana, y de aquellas que participen en los Cabildos Provinciales (por realizarse el 23 de julio), y Regionales (6 de agosto de 2016). Aunque el gobierno ha sostenido que se trata de un proceso informativo no vinculante, el nivel de participación será un indicador relevante a la hora de legitimar el proceso. Hasta el 21 de mayo habían respondido la encuesta poco más de 30.000 personas, y se habían inscrito 3.000 encuentros (es decir, unas 60.000 personas habían mostrado disposición para participar).

Desde el punto de vista político, la decisión sobre el mecanismo quedará en manos de la élite política, que entre marzo de 2017 y fines de 2018 deberá pronunciarse sobre qué abanico de opciones podría incluirse como mecanismos para cambiar la Constitución y, finalmente, qué mecanismo decidirá tomarse. En el intertanto, diversos grupos irán construyendo propuestas de contenido de modo de avanzar en sus posturas en relación con una gran gama de temáticas: Chile Vamos ya realizó una propuesta de reformas constitucionales que consideró 80 medidas; Evópoli realizó algo similar sugiriendo una propuesta de Constitución mínima; la iniciativa “Tu Constitución” del expresidente Lagos también realizó propuestas, y, finalmente, el proyecto Puentes, que reúne a un grupo de abogados y académicos, también prepara una propuesta.

El éxito del proceso dependerá de tres circunstancias: primero, de la capacidad del gobierno de involucrar un número significativo de la ciudadanía para propiciar discusiones constitucionales. Segundo, dependerá de la aceptación



y validez que le otorguen diferentes corrientes de opinión política y social. Si el Consejo Ciudadano de Observadores se convierte en garantía de ecuanimidad y ratifica el proceso, seguramente el proceso generará mejores condiciones para un debate político significativo en el futuro. Tercero, dependerá de la capacidad de los actores políticos en el Congreso Nacional actual y próximo, generar un acuerdo político plural y amplio que otorgue legitimidad a las decisiones que se consideren allí. Si el acuerdo político es cerrado y cupular (por ejemplo, estableciendo que el mecanismo para el cambio constitucional debe ser una comisión bicameral), seguramente generará resistencia de la sociedad civil y de la ciudadanía en particular. Si el acuerdo político, en cambio, considera la influencia decisiva de la ciudadanía antes, durante y después del proceso constituyente, probablemente ganará en legitimidad

Aunque resulta muy difícil predecir el resultado político final, el diseño político híbrido escogido ciertamente favorecerá acuerdos de los principales partidos políticos en el poder. Como no es probable que se produzca un cambio significativo de dichas fuerzas políticas en el futuro inmediato, seguramente el resultado de la negociación de 2017 y 2018 se relacionará con una solución que combine participación y control del proceso por parte de los actores políticos en el Congreso. Si no existe una presión social constante y significativa, no sería extraño que los actores políticos negocien un mecanismo híbrido que combinará la participación de congresistas y representantes de la ciudadanía para la elaboración de una nueva Constitución. Al día de hoy, otro camino es relativamente improbable.

## Referencias

- Fuentes, Claudio. 2012. *El Pacto: poder, Constitución y prácticas políticas en Chile 1990-2010* (Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales).
- Fuentes, Claudio. 2014. *Rutas para una nueva Constitución: mapa de actores y estrategias*. Santiago: Documento de trabajo ICSO-UDP.
- Fuentes, Claudio. 2015. Un paso para adelante, un paso para atrás: política y constitución. En: *Barómetro de Política y Equidad*. (mayo). Santiago: Fundación Equitas.
- Fuentes, Claudio y Alfredo Joignant. 2015. *La Solución Constitucional*. Santiago: Catalonia ediciones.
- Programa de Gobierno. 2013. *Programa de Gobierno de Michelle Bachelet*. Capítulo "Nueva Constitución". Santiago: Nueva Mayoría.

