

# Política

1

**Dos pasos adelante, uno  
atrás.**

**El primer año político del  
segundo gobierno Bachelet**

Augusto Varas \*

\* Presidente del Directorio de Fundación Equitas

Los primeros siete meses de la segunda administración de la Presidenta Bachelet se han caracterizado por el rápido tránsito desde el auspicioso inicio de una ambiciosa gestión transformadora al gradual desperfilamiento de los principales cambios estructurales propuestos. En un contexto de desaceleración económica, de desarticulación de las fuerzas progresistas, del fuerte cabildeo del gran capital y de problemas de orden público, el Gobierno moderó el ritmo y redujo el alcance de tales cambios.

Desde una óptica analítica este proceso se puede examinar eslabonando significativamente tres momentos claves para el desarrollo de la unidad y consistencia de toda coalición política gobernante: su cohesión programática inicial, la generada por la lucha electoral, y aquella obtenida por el control y posicionamiento en el Ejecutivo<sup>1</sup>. En nuestro caso se podría afirmar que esta tríada no se ha logrado articular y consolidar efectivamente en la medida que el seguro y sólido triunfo electoral de la candidata dominó por sobre la convergencia programática y la composición del elenco de sus principales colaboradores.

Las diferencias crecientes al interior de la Nueva Mayoría, las asimetrías entre las reformas propuestas y los apoyos existentes para ellas, así como la transversalidad opositora a los cambios estructurales de fondo, muestran una rápida recomposición de fuerzas a la que el Gobierno ha debido adaptarse.

## El Programa transformador

Para reducir las profundas desigualdades estructurales existentes en el país, en su Programa de Gobierno la Presidenta Bachelet propuso cambios estructurales de fondo:

*“Las transformaciones que realizaremos son el inicio de un proyecto transformador de largo plazo que apunta a hacer los cambios necesarios al modelo de desarrollo que ha tenido nuestro país”.*

En este marco, y respondiendo a la masiva demanda ciudadana observada en 2011 y 2012, las reformas tributaria, educacional y constitucional cambiarían no solo el modelo de desarrollo existente, sino que configurarían una sociedad con nuevos derechos y prerrogativas políticas y sociales. Como lo caracteriza en su Programa, un *“Estado social y democrático de derecho”*<sup>2</sup>.

En esta perspectiva, en sus primeros meses de gestión el Ejecutivo comenzó a retrotraer las políticas privatistas y de debilitamiento del Estado, especialmente implementadas en el cuatrienio del Presidente Piñera, estableciendo un claro quiebre con las políticas de la Alianza, criticó el desprestigio en que este había dejado a las instituciones republicanas, inició auditorías a su gestión y cuestionó sus logros.

1 “Policy driven, vote seeking y office-seeking and post control”. Cfr. Johannes Freudenreich, “Coalition Building in Presidential Systems”, Potsdam University, August 19, 2010.

2 <http://michellebachelet.cl/programa/> Nuestro énfasis.

Caracterizando ese espíritu, a dos semanas de iniciado el Gobierno, el presidente del PPD, senador Jaime Quintana, refiriéndose al uso de las mayorías logradas en ambas cámaras, afirmaba: *“nosotros no vamos a pasar una aplanadora, vamos a poner aquí una retroexcavadora, porque hay que destruir los cimientos anquilosados del modelo neoliberal de la dictadura”*<sup>3</sup>.

De esta forma, el Ejecutivo inició su gestión comprometido estratégicamente con un proceso transformador y en sus cien primeros días se mostró enérgico y empoderado al sentirse portador de un claro mandato y decisión ciudadana para avanzar en las tareas propuestas, bajo la conducción de una nueva cohorte de funcionarios de gobierno y una mayoría parlamentaria.

El énfasis inicial en una gestión eficiente tuvo su mejor expresión en el cumplimiento de las 50 medidas anunciadas para los primeros 100 días de Gobierno, las que fueron logradas en un 91%<sup>4</sup>. La asertividad de La Moneda puso a la defensiva a los sectores menos proclives a su Programa y desarticuló la oposición, por lo que todo parecía dado para continuar avanzando en pos de las metas estratégicas antes mencionadas.

Sin embargo, al mismo tiempo que se cumplía con las promesas de campaña y se especificaban las políticas que materializaban el Programa, se iba develando, tanto en la Nueva Mayoría como en la derecha, una fuerte oposición transversal a los cambios propuestos. De tal forma, la gestión política que iba en marcha acelerada se puso en pausa y dio uno paso atrás para continuar, pero con un compás más lento. Las razones del reseteo del ritmo y alcance de sus principales iniciativas se pueden encontrar, simultánea y combinadamente, en los siguientes niveles interpretativos.

## Transformaciones vs apoyos

Descartando la tesis de que el contundente ritmo inicial solo fue una maniobra para posteriormente establecer un mejor espacio de negociación en la implementación de reformas menos ambiciosas, la explicación de este cambio de ritmo la ubicamos, en un primer nivel, en la tensión generada por la discrepancia entre la profundidad de las transformaciones propuestas y la constatación de una menor dotación de apoyos políticos y sociales para llevarlas a cabo. A su vez, las duras posiciones anti reformistas en el área económica por parte de los empresarios (la Confederación de la Producción y el Comercio, CPC), de la Iglesia Católica en lo educacional y valórico, y de sectores medios frente a la reforma educacional, mostraron una correlación de fuerzas más débil de lo pensado.

3 <http://www.emol.com/noticias/nacional/2014/03/25/651676/nueva-mayoria-advierde-que-pasara-retroexcavadora.html>

4 <http://www.cumplimiento.gob.cl/>

Esta contracción de los apoyos comenzó a mostrarse en los sondeos de opinión pública que indicaban una gradual desafección ciudadana con las reformas ofrecidas<sup>5</sup>. Datos que no debieran extrañar toda vez que con un 51,4% de abstención electoral en la primera vuelta de la elección presidencial y un 58% en la segunda, el 62,7% de votos recibidos por la Presidenta Bachelet en el balotaje representó al 25, 56% del total de los votantes potenciales. Las encuestas sobre la aceptación de estas reformas (antes de las elecciones de 2013 y después del 11 de marzo de 2014), incluyeron a toda la población, incluso a quienes se abstuvieron. Esto explicaría la alta volatilidad de las opiniones ciudadanas recogidas por los sondeos, toda vez que una parte importante de estas no implicaban un sólido compromiso político con la agenda reformista. Tema que debería dar para más de una discusión sobre la reposición del voto obligatorio y campañas electorales que privilegien los contenidos por sobre lo accesorio.

En segundo término, las versiones más reformistas de las políticas públicas iniciadas no tuvieron el apoyo social correspondiente para llevarla a cabo. Las acciones colectivas -"la calle"- tan influyentes en los años anteriores no se conectaron funcionalmente con las propuestas del Ejecutivo. Los movimientos sociales, determinantes en ámbitos como el medio ambiental y educacional, vieron migrar a parte de su liderazgo al Congreso y otros como el estudiantil sufrió importantes fracturas<sup>6</sup>, frustrando lo que podría haber sido una nueva versión de la Asamblea de la Civilidad. La amplia movilización intergeneracional y multclasista se redujo a una "mayoría silenciosa" perdiendo apego con el proceso político y las reformas presentadas.

La desactivación de los apoyos sociales también podría estar asociada a la implementación de las 50 primeras medidas prometidas en la campaña<sup>7</sup>.

”

**Sin embargo, al mismo tiempo que se cumplía con las promesas de campaña, se iba desarrollando una fuerte oposición transversal a la radicalidad de los cambios propuestos, tanto en la Nueva Mayoría como en la derecha. De tal forma, la gestión política que iba en marcha acelerada, se puso en pausa y dio unos pasos atrás para continuar pero con un compás más lento**

5 [http://www.adimark.cl/es/estudios/documentos/6\\_eval%20gobierno%20ago\\_2014.pdf](http://www.adimark.cl/es/estudios/documentos/6_eval%20gobierno%20ago_2014.pdf)

[http://web.vrserver2.cl/cepchile/encuestaCEP\\_Julio2014.pdf](http://web.vrserver2.cl/cepchile/encuestaCEP_Julio2014.pdf)

6 Cfr. Macarena Segovia, "Las claves del desgaste del nuevo actor del tablero político. El año perdido del movimiento estudiantil". <http://www.elmostrador.cl/pais/2014/10/13/el-ano-perdido-del-movimiento-estudiantil/>

7 <http://michellebachelet.cl/pdf/50medidasMB.pdf>

Estas comprendían el envío de proyectos solo para dos transformaciones estructurales profundas (educación y tributaria), el resto incluía un conjunto de comisiones asesoras presidenciales<sup>8</sup> para la elaboración de políticas y una variada gama de ejecución de obras específicas. Los primeros cien días estuvieron marcados por el exitoso cumplimiento de tales compromisos, los que si bien eran social, económica y culturalmente importantes, no pusieron en cuestión el conjunto del modelo sostenido durante veinte años de gobiernos concertacionistas. De esta forma, la meta estratégica de generar un nuevo modelo de desarrollo, configurando un Estado social y democrático de derecho, quedó desperfilada y debilitada como bandera para arrastrar tras de sí los apoyos sociales requeridos.

En tercer lugar, la cándida revelación del senador Quintana de la estrategia de fondo del conjunto de transformaciones estructurales ofrecidas programáticamente volvió a plantear el problema del relato gubernamental. Inenarrable en la administración Piñera: maximización del lucro y rentas privadas. Explicitable en el de Bachelet: un nuevo modelo de desarrollo, pero insolvente al no contar con el acuerdo mayoritario en su propia coalición. Como veremos más adelante, la mayoría en ambas cámaras era un dato formal que para transformarlo en una efectiva realidad unitaria de apoyo gubernamental requería de un trabajo político cotidiano nada despreciable.

Finalmente, es posible establecer que antes de la elección, en el período comprendido entre la llegada al país de la candidata hasta la segunda vuelta presidencial, el Programa de Gobierno no tuvo la misma importancia, ni involucró afectivamente a todos los miembros de la Nueva Mayoría. Nuevamente la dirigencia partidaria, si bien le dio su apoyo, no tuvo un involucramiento significativo con las bases y movimientos sociales y endosó el proceso de construcción programática al sector de campaña agrupado en torno a la candidata.

El Programa fue formulado a través de un proceso de interacción entre el comando programático y variados sectores sociales en diversas partes del país. Así, tal como han establecido estudios internacionales comparativos, se confirmó la hipótesis que afirmaba que *"los partidos en un sistema presidencial no son puramente programáticos cuando forman un gobierno, más bien las motivaciones electorales y de control de posiciones gubernamentales juegan un rol central en la construcción de la coalición en la fase preelectoral"*<sup>9</sup>. Al primar en la dirigencia partidaria estas motivaciones en las tres fases de construcción de la nueva coalición,

8 Muchas de las medidas anunciadas por la Presidenta electa iban a ser generadas por comisiones presidenciales: política para el litio; reajuste del salario mínimo; política criminal y persecución penal; cárceles concesionadas; desarrollo regional; ciudad, vivienda y territorio; enseñanza del arte; aplicación de la ley antiterrorista en territorios mapuche; delitos sexuales contra niños; discapacidad, salud mental y cuidado.

9 Freudenreich, Op. Cit.

el Programa no logró adquirir un carácter aglutinador que ayudara a consolidar a esta nueva coalición. En consecuencia la formulación del Programa no correspondió a una real y efectiva articulación y convergencia de intereses políticos y clases sociales.

Esta tensión entre la Presidenta y los partidos de su coalición no es nueva y es producto de la ostensible polaridad entre una Presidenta con una alta aprobación en la opinión pública y una Nueva Mayoría y sus partidos en las antípodas. Sin embargo, inaugurado el gobierno esta no permaneció igual. En una primera instancia, ella pudo subordinar a los partidos a un programa realizado por sus colaboradores más directos en la campaña, pero ese poder se debilitó inmediatamente luego de la instalación del gobierno después de lo cual tuvo que enfrentarse a fuerzas amigas institucionalmente emplazadas. Su enorme popularidad tuvo que emplearse a fondo en negociaciones con partidos y personalidades anclados en el Congreso, espacio en el que estos tienen un poder institucional superior a la baja aprobación en la opinión pública. De esta forma se creó un cierto equilibrio entre el Congreso y la Presidencia, balance que en cierta forma reprodujo el peso electoral de cada uno en la primera vuelta de 2013 en la que la Presidenta obtuvo 3.075.839 votos, solo 107.943 más que la Nueva Mayoría en la elección de diputados (2.967.896).

## Recomposición de fuerzas

A partir de esta debilidad originaria, *pari passu* las 50 medidas y los 100 primeros días de gobierno, la Nueva Mayoría comenzó a reproducir las viejas fisuras concertacionistas previas evidenciándose claros signos de diferenciación interna, en particular, por parte de la Democracia Cristiana. Si bien en octubre de 2013 su presidente, Ignacio Walker había afirmado que el programa *"recoge muy bien la diversidad no solo de la Nueva Mayoría si no de la sociedad chilena [...] Hay un eje conductor del gobierno que va a ser la reforma educacional, la reforma tributaria y la reforma política [con lo que] nos sentimos plenamente interpretados"*<sup>10</sup>, a fines de julio afirmaba que su partido apoyaba al Gobierno, pero desde *"nuestros énfasis y nuestra propia personalidad"*<sup>11</sup>. Tales diferencias se volvieron a observar en el Consejo Nacional de la DC (12 de mayo) frente al proyecto de reforma tributaria presentada por el Gobierno, llegando a la franca rebelión de los senadores DC después del 21 de mayo cuando Andrés Zaldívar señaló que *"de todas maneras vamos a hacer propuestas de mejoría"*<sup>12</sup>, lo que se

10 <http://www.latercera.com/noticia/politica/2013/10/674-548984-9-presidentes-de-los-partidos-de-la-nueva-mayoria-respaldan-programa-de-bachelet.shtm>

11 <http://www.emol.com/noticias/nacional/2014/07/26/671866/ignacio-walker-apoyaremos-a-nuestro-gobierno-hasta-el-ultimo-dia.html>

12 <http://www.emol.com/noticias/economia/2014/05/21/661300/senador-zaldivar-dc-el-corazon-de-la-reforma-tributaria-es-susceptible-de-mejoras.html>



trajo en la presentación de 220 indicaciones a ese proyecto. En mayo, después que en su Mensaje la Presidenta anunciara la despenalización del aborto, Ignacio Walker, se pronunció en contra aun cuando favoreció debatir el tema.

Estas divergentes posiciones sobre cambios estructurales también se expresaron en las discrepancias entre el Senado y la Cámara, la que con una sólida mayoría gubernamental había despachado en primer trámite constitucional el proyecto de reforma tributaria casi sin modificaciones. De esta forma, se configuró una nueva dispersión de los apoyos gubernamentales, situación muy parecida a la ocurrida en el primer gobierno de la Presidenta Bachelet<sup>13</sup>. A esta situación se le añadieron las tensiones y frustraciones de la DC por la composición del elenco de gobierno, tal como veremos más adelante.

El cuestionamiento a la conducción política gubernamental se sumó a las tensiones al interior de la Nueva Mayoría en torno a la profundidad de los cambios estructurales que la Presidenta había ofrecido al país. Tales diferencias adquirieron notoriedad con la abierta invectiva de personalidades públicas al proceso de reformas radicales, incluyendo ex ministros de la Concertación, a la gratuidad en educación superior<sup>14</sup> y a las nuevas normas tributarias en discusión. La ex ministra de Educación, Mariana Aylwin (DC), fue más allá al señalar que en el Gobierno *"hay una suerte de despotismo ilustrado en querer reescribir las reglas del juego en una hoja en blanco"*<sup>15</sup>. A esta caracterización se le agregó, por parte de Ignacio Walker, la de *"progresismo infantil"*, criticando *"cierto progresismo refundacional que creyó, ingenuamente y en forma simplista, que gobernar era un simple acto de voluntad y que nuestra misión era sólo enarbolar las banderas de la calle"*<sup>16</sup>.

Particularmente sensible para el Gobierno fueron las críticas a las dos administraciones anteriores realizadas a fines del mes de agosto por el ex Presidente Lagos en la reunión de ICARE<sup>17</sup>. Al tiempo que acusó la falta de un diseño estratégico para el desarrollo del país, reprochó la ausencia de decisión política en materia de concesiones y la judicialización de los temas relacionados con la energía e infraestructura del país, hizo un llamado a una mejor interrelación público-privada.

13 Cfr. Augusto Varas, El gobierno de Piñera, 2010-2014. La fronda aristocrática rediviva. Catalonia, Santiago, 2014, Capítulo 2.

14 <http://www.elmercurio.com/blogs/2014/09/06/24985/Gratuidad-universal-Una-medida-regresiva.aspx>

15 <http://www.elmercurio.com/blogs/2014/09/15/25229/Cambios-estructurales.aspx>

16 <http://www.latercera.com/noticia/politica/2014/09/674-596707-9-ignacio-walker-hay-un-progresismo-infantil-que-creyo-que-gobernar-era-tomar-las.shtml>

17 III Congreso de Empresa y Sociedad del Instituto Chileno de Administración Racional de Empresas (ICARE), 27 de agosto, 2014.

Frente a estas evidencias de debilitamiento post electoral de la Nueva Mayoría, la oposición que no había podido salir de su crisis interna después del fracaso en las elecciones presidenciales, logró un débil pero importante punto de convergencia, el que bien aprovechado le permitió concentrar los esfuerzos tanto de sus partidos como de sus poderosos medios de comunicación y líderes informales (los “*poderes fácticos*”) en una fuerte y sostenida campaña crítica a los planes gubernamentales.

En este marco de relaciones de fuerza el Gobierno retrocedió en la fundamentación estratégica de las reformas y, en materia tributaria, se concentró en el logro de los objetivos recaudatorios. Por ejemplo, se rebajó la profundidad de las reformas estructurales como en lo tributario. Tal como lo señaló el senador Carlos Montes, miembro de la Comisión de Hacienda del Senado, en materia de vivienda y suelo<sup>18</sup>,

*“La reforma tributaria en su versión original contenía instrumentos que apuntaban a combatir la especulación, favoreciendo la rotación de terrenos, compartir las plusvalías y desfavorecer la expansión del radio urbano. Se gravaba con IVA los loteos y se mejoraba la normativa sobre tributación de las ganancias de capital en los bienes raíces, dejando un margen exento bastante amplio -de 8.000 UF- para la enajenación del bien que constituyera la habitación de una familia. En la discusión, el gobierno retrocedió en estos puntos. En la Comisión de Hacienda renunció a gravar con IVA y calificar de venta habitual la subdivisión de predios y su posterior venta en lotes. Antes, en el protocolo, aceptó no modificar la situación de las ganancias de capital de bienes adquiridos antes de 2004 y flexibilizó la exención, permitiendo cualquier número de enajenaciones y utilizar diversas fórmulas para determinar el precio de adquisición, que significan comenzar a computar las plusvalías desde la vigencia de la norma. Una vez más fuimos derrotados. Se perdió una gran oportunidad, no tanto en lo recaudatorio, sino mucho más que eso, en sentar las bases para la construcción de una ciudad más sustentable y armónica”*<sup>19</sup>.

Situaciones parecidas se dieron en materia de renta presunta, término del FUT, nuevo régimen de impuesto a la renta, repatriación de capitales y venta de viviendas, entre otras<sup>20</sup>. Algo similar se dio en el área de la salud donde se evidenció la clara diferencia de opiniones entre la directora de

18 Un análisis más profundo del tema en este volumen del Barómetro en: Alfredo Rodríguez y Paula Rodríguez, “La ciudad, la casa de los amigos y la reforma tributaria”.

19 <http://www.carlosmontes.cl/senador/reforma-tributaria-y-suelo/>

20 Un análisis crítico de esta reforma, en: Gonzalo Martner, “Una reforma tributaria desinflada”. <http://www.elmostrador.cl/opinion/2014/07/10/una-reforma-tributaria-desinflada/>

Fonasa, Jeanette Vega (PPD), y la ministra de Salud, Helia Molina (PPD), cuando esta última descartó la propuesta de reforma propuesta por Vega al sistema de Isapres creando un sistema único financiado con el 7% que se cobra de los salarios<sup>21</sup>. Curiosamente, la comisión de expertos nombrada por la Presidenta Bachelet para la reforma del sistema privado de salud se alineó con la tesis de Vega provocando, a fines de septiembre, la renuncia de Gonzalo de la Carrera, presidente de Colmena, y de Ana María Albornoz, gerenta de Clínicas de Chile, a esa comisión.

Dada esta nueva configuración de fuerzas se recortó el discurso estratégico. Del cambio del modelo de desarrollo se pasó a enfatizar la focalización en los instrumentos para reducir la desigualdad. Así, la visión de conjunto del proceso transformador quedó desenfocada y el debate se centró en las opciones técnicas para la reducción de las desigualdades más que en las estructuras que la generaban<sup>22</sup>. Con esta transmutación estratégico-discursiva se abrieron nuevos espacios a los sectores de derecha y liberales de centro, los que inesperadamente ganaron mayor relevancia, primero, en el debate de las opciones técnicas para reducir las desigualdades -medio ambiente predilecto de la tecnocracia-, y, segundo, en la conservadora fundamentación ideológica de sus opciones: libertad para el desarrollo, y desarrollo para combatir la desigualdad, desconsiderando las determinaciones estructurales de ambas.

Estos nuevos énfasis en la estrategia gubernamental se expresaron de igual forma en el campo de la reforma educacional: el centro de gravedad de la demanda ciudadana por una educación pública gratuita y de calidad fue desplazado por las, igualmente importantes pero de menor nivel estratégico, reformas como la eliminación del lucro, selección y copago, respondiendo así al movimiento estudiantil. Todas ellas medidas anti oligárquicas previamente muy apreciadas por las clases medias, condiciones necesarias no suficientes para la creación de un nuevo sistema educacional.

Este redimensionamiento del propósito estratégico inicial se completó con la postergación del proyecto de una nueva Constitución y la presentación de modificaciones al sistema binominal para hacer del sistema electoral uno más representativo. Sin embargo, se redujo el alcance de estas propuestas al no enfrentarse en su totalidad el tema del rol del dinero en política que inhibe una efectiva representatividad<sup>23</sup>. De la misma forma, si bien se

21 <http://www.emol.com/noticias/nacional/2014/09/02/678176/ministra-de-salud-niega-puga-con-directora-de-fonasa-por-reforma-a-isapres.html>

22 Eugenio Rivera, "¿Por qué Velasco elude las causas de la desigualdad?" <http://www.elmostrador.cl/opinion/2011/12/02/por-que-velasco-elude-las-causas-de-la-desigualdad/>

23 Cfr. Patricia Silva, "Está pendiente la regulación del dinero y la política". <http://diario.latercera.com/2014/09/21/01/contenido/pais/31-173603-9-patricia-silva-esta-pendiente-la-regulacion-del-dinero-y-la-politica.shtml>

incluyó el tema de cuotas de género en las candidaturas parlamentarias, no se especificó que ellas deberían estar presentes en todas las listas y en todas las regiones, así como no se incluyeron aportes para las mujeres en las elecciones primarias a nivel partidario.

En el campo laboral, la demanda de la CUT de convertir la reforma laboral en el cuarto pilar de transformaciones estructurales se vio relativizada por las tensiones surgidas en torno al tipo y nivel de fortalecimiento de la sindicalización, negociación colectiva, titularidad de los sindicatos ante la empresa y la prohibición de reemplazar los trabajadores en huelga<sup>24</sup>. Información de prensa señaló que el Ejecutivo enviaría un proyecto de reforma este año el que contemplaría la prohibición de reemplazar trabajadores en huelga, negociación colectiva para empresas estatales de defensa, titularidad de los sindicatos inter empresas en la negociación colectiva, entrega de información financiera de las empresas a los sindicatos, aumento del número de horas para la actividad sindical, negociación previa como piso mínimo, y simplificación del mecanismo para declarar la huelga<sup>25</sup>.

---

## Efectos en la Nueva Mayoría

Otro importante factor en el nuevo balance de fuerzas al interior de la Nueva Mayoría fue la reafirmación de la identidad y rol autónomo de la Democracia Cristiana en la coalición de gobierno.

Esta reafirmación identitaria fue producto de tres factores íntimamente relacionados. Por una parte, como respuesta al declive de su apoyo electoral. En efecto, desde las elecciones parlamentarias de 1989 hasta las de 2013, la DC vio mermar gradual y sostenidamente su caudal electoral. Del 25,99% de votos en la elección de diputados en 1989, pasó a un 15,56% en las de 2013; en las elecciones de concejales de 1992 logró un 28,93%, eligiendo 643 concejales y 156 alcaldes; para declinar en 2012 a un 15,07% de votos eligiendo 323 concejales y solo 56 alcaldes. Durante los gobierno concertacionistas el déficit electoral de la DC fue subsidiado por la decisión presidencial de mantener una fuerte representación a nivel del gobierno.

En segundo término, este nuevo rol autonómico fue una reacción ante el peligro de un cambio en la histórica relación DC-PS. Esta se vio alterada en enero de 2014 con la emergencia del pacto de las bancadas del PS y el PPD para fusionarse en la Cámara de Diputados para el período 2014-2018, lo

24 <https://www.df.cl/noticias/economia-y-politica/gremios-laboral/reforma-laboral-trabajo-suspende-mesa-con-la-cut-por-diferencias-internas-en-titularidad-sindical/2014-09-05/215931.html>

25 <http://impresa.elmercurio.com/Pages/NewsDetail.aspx?dt=2014-10-07&dtB=07-10-2014%200:00:00&PaginaId=2&bodyid=3>

que les habría permitido dominar casi la mitad de las comisiones<sup>26</sup>. Este nuevo pacto era visto como un mecanismo idóneo para apoyar las reformas de fondo propuestas por la candidata Bachelet, el que vio reforzado con las declaraciones del senador Quintana, antes mencionadas. Incluso se especuló que una federación PPD-PS podría surgir producto de cambios al binominal sin subpactos.

Finalmente, esta reconfiguración de fuerzas rompía con la lógica interna y transversalidad de la elite dirigente consolidada en los gobiernos de la Concertación. En la nueva administración de la Presidenta Bachelet, la DC vio con disgusto la reducción de su poder en el gobierno, especialmente en ministerios tradicionalmente DC como el de Educación. Estas molestias, incrementada por la forzada renuncia de la recién nombrada subsecretaria de Educación, Claudia Peirano, se manifestaron en permanentes críticas de Ignacio Walker a la inclusión del PC en el Gobierno y a la reforma educacional (*"nunca pensé que íbamos a transformar al MINEDUC en un gestor inmobiliario"*<sup>27</sup>). Este reperfilamiento de la DC con mayor autonomía al interior de la Nueva Mayoría fue ratificado en las elecciones de su Junta Nacional, a fines de julio, con la elección dos tercios de sus miembros favorables a la directiva. Y para no repetir los errores de su partido observados en la crisis de 1973, Ignacio Walker explicitaba el rol del PDC en la política y sociedad chilena rechazando la *"lógica refundacional"* y abogando por la *"lógica de la reforma"*<sup>28</sup>:

*"La Democracia Cristiana siempre ha jugado y está llamada a jugar un rol articulador de la política; un rol articulador de los grandes acuerdos. Y en ese sentido, la presencia de un centro robusto, articulador como la DC, dialogando con todo el mundo, buscando acuerdos, ciertamente que es una necesidad para el país"*<sup>29</sup>.

De esta forma, la DC respondía tanto a la amenaza de izquierda del eje PS-PPD, como a la emergencia de liderazgos extra Nueva Mayoría -el de Andrés Velasco e incluso de Amplitud-, que ponían en peligro la lealtad electoral de sus bases más de derecha. Las críticas a las reformas educacional y tributaria, y su defensa de la educación privada subvencionada y apoyo a la función educativa de la Iglesia Católica, graficaron el histórico alineamiento de la DC con la clase media y el centro político, temas que según Walker era un *"motivo de atención preferente de la DC [...] que estaba quedando fuera de la foto"*<sup>30</sup>.

26 <http://www.latercera.com/noticia/opinion/editorial/2014/01/894-560229-9-el-eje-politico-de-la-nueva-mayoria-tras-el-pacto-psppd.shtml>

27 <http://www.elmostrador.cl/pais/2014/06/12/ignacio-walker-una-vez-mas-amenazado-por-convivencia/>

28 <http://www.latercera.com/noticia/politica/2014/09/674-596707-9-ignacio-walker-hay-un-progresismo-infantil-que-creyo-que-gobernar-era-tomar-las.shtml>

29 <http://www.elmostrador.cl/pais/2014/06/03/ignacio-walker-la-dc-es-el-unico-partido-que-puede-dialogar-simultaneamente-con-rn-y-el-pc/>

30 <http://www.latercera.com/noticia/politica/2014/09/674-596707-9-ignacio-walker-hay-un-progresismo-infantil-que-creyo-que-gobernar-era-tomar-las.shtml>

Desde esa postura crítica vieron incrementar su influencia política al interior de la coalición en la medida que esta se debilitaba y el gobierno, frente al peligro una seria crisis en la Nueva Mayoría, cedió ante sus críticas y propuestas moderadas.

Finalmente, la laxitud de las fronteras partidarias se vio incrementada por las conversaciones y posibles negociaciones entre el PRO de Marco Enríquez-Ominami y la directiva del PS encabezada por Osvaldo Andrade. A fines de mayo este último indicaba: *"He encontrado una disposición distinta, en el sentido de entender que los cambios que Chile necesita son profundos, son transformadores, y para eso se requiere grandes mayorías. Creo que el partido PRO, y Marco en particular, lo ha entendido también"*<sup>31</sup>.

## Al cierre

La aprobación final del proyecto de reforma tributaria, la disminución de las tensiones en torno a la reforma educacional, la presentación de los informes de las comisiones previsional y de descentralización, el activo rol del Servicio de Impuestos Internos y la Fiscalía en investigar el "Pentagate", la puesta en cuestión de la ética empresarial (AFPs, Isapres, farmacias, chanchos, cascadas, pollos, y otros), junto al éxito en la investigación policial que llevó a la captura de los responsables del bombazo en el Sub Centro de Américo Vespucio, le dieron un nuevo respiro al Gobierno.

Con todo, a partir de fines de este año y comienzos del próximo el Ejecutivo tendrá que desplegar una enérgica iniciativa política para rescatar el clima reformista que instaló al inicio de su gestión sumando apoyos para los cambios de fondo, lo que supone, primero, resolver creativamente los temas de cohesión interna de la Nueva Mayoría y de su relación con esta y las diversas fuerzas en el Congreso.

Y, segundo, encontrar los mecanismos para establecer su propia relación con la ciudadanía organizada. Al respecto será ineludible obtener una seria evaluación de los procesos de consulta ciudadana realizados en materia de energía y reforma educacional. Al mismo tiempo tendrá que empujar una enérgica iniciativa para hacer de la participación ciudadana (Ley 20.500) un efectivo proceso que articule sinérgicamente las relaciones Estado-sociedad, no solo en prevención de nuevas posibles movilizaciones sociales pro reformas estructurales profundas, sino para darle forma a su estratégica propuesta de Estado social y democrático de derecho.

31 <http://www.pulso.cl/noticia/actualidad-politica/politica/2014/05/5-44204-9-andrade-valora-dialogo-con-meo-y-dc-pone-reparos-a-opcion-de-sumar-al-pro-a.shtml>

# **Nueva Constitución: no todos los caminos conducen a la misma Roma**

Claudio Fuentes S. \*

\* Académico, Director Instituto de Investigación en Ciencias Sociales, UDP.

Para la elaboración de este trabajo se contó con la asistencia de Camila Peralta en la sistematización de la información. Parte de este trabajo de investigación pudo realizarse gracias a la generosa contribución de la Fundación Böll. Los juicios y opiniones aquí vertidos son de exclusiva responsabilidad del autor.

## Introducción

La inauguración del segundo gobierno de Bachelet combinó altas expectativas y cuotas relevantes de incertidumbre. Dentro de los tres cambios estructurales, el gobierno se comprometió a establecer una nueva Constitución, nacida de un proceso democrático, institucional y participativo. Las expectativas eran altas por cuanto la coalición de gobierno asumía el desafío de redefinir ciertos aspectos esenciales de la carta de derechos y del sistema político propiamente tal. Pero ello se acompañó de cierto nivel de incertidumbre y por lo tanto, no se ha definido con claridad ni los pasos ni el itinerario que se seguirá para alcanzar la meta. Los anuncios han sido algo difusos. Se habló en un primer momento que se enviaría un proyecto de reforma total al Congreso en el segundo semestre de 2014. Luego se postergó la discusión para el año 2015 por la recargada agenda que ha enfrentado la actual administración en sus primeros meses. Pero, las autoridades han reiterado que sí o sí el debate se iniciará el próximo año.

Lo más relevante de destacar, y que constituye el argumento de este artículo, son las diferencias importantes que existen entre los actores políticos de la propia Nueva Mayoría sobre el camino que nos conducirá a una Nueva Constitución. Sostenemos aquí que estas diferencias sobre la estrategia reflejan una diferencia importante respecto del objetivo que se quiere alcanzar y de ahí que no todos los caminos conducirían a la misma Roma.

### El programa: Chile merece una nueva Constitución

El establecimiento de una nueva Constitución se transformó en uno de los tres ejes prioritarios del programa de gobierno. Esta prioridad se justificaba del siguiente modo: desde el punto de vista normativo, el actual texto -se argumentaba en el programa- está sustentado en la desconfianza a la soberanía popular lo que requería un cambio significativo al establecer estándares democráticos donde el respeto a las mayorías fuese coherente con las reglas que se establecen en el sistema democrático. A lo anterior se agregaba la necesidad de actualizar el texto al desarrollo doctrinal y experiencias de las democracias modernas del mundo. Desde el punto de vista político, se señalaba que existían importantes grupos de la sociedad demandando el establecimiento de una nueva Constitución.

**La forma en que se implementaría esta propuesta de nueva Constitución ha sido parte sustancial al debate. Qué cambiar es tan importante como quiénes serán los encargados de hacerlo y cómo se hará. Esta tensión surgió desde el origen de la comisión programática constitucional de la candidatura de Michelle Bachelet**



La propuesta programática avanzaba un conjunto de contenidos básicos y esenciales que debiese considerar esta nueva Constitución<sup>1</sup>. Se definían principios en el campo de los derechos 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 positiva 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 propone 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.

1 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.

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 presidencia 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).

El debate de forma y fondo (qué aspectos modificar y cómo avanzar) se explicitaban así en las definiciones programáticas de este nuevo gobierno. Ambos debates están interrelacionados y en los primeros seis meses de gobierno han dividido las aguas del mundo político y social. En las próximas secciones de este artículo analizaremos estas dos dimensiones del debate.

## **El debate de fondo: ¿refundación vs gradualismo vs status quo?**

Como dijimos, la idea que inspira la propuesta programática se sustenta en la visión compartida por las fuerzas de la Nueva Mayoría de que los nuevos tiempos políticos requieren de ajustes significativos en la estructura del sistema político. De acuerdo a quienes redactaron el programa, la arquitectura constitucional está concebida de espaldas a la soberanía popular por lo que, consecuentemente, se requeriría de una ingeniería de cambio mayor. Las enormes limitaciones a la voluntad popular expresadas en los quórum supramayoritarios y la estructura de contrapesos entre los poderes del Estado estarían afectando al propio sistema democrático.

En esta visión es la arquitectura constitucional la que limita la voluntad popular lo que a su vez estaría generando una deslegitimación del sistema político, el freno al desarrollo económico y afectaría su gobernabilidad. Las nuevas reglas del juego permitirían un desarrollo más armónico y una mejor convivencia social y política. Lo anterior implica definiciones relevantes para el país asociadas al tipo de rol que se le quiere dar al Estado, la definición de bienes públicos, la consagración de derechos políticos y sociales, y el equilibrio en el balance de poder entre los diferentes poderes del Estado.

Otro sector (de centro) considera el gradualismo no ya como estrategia sino como un fin en sí mismo de la política. Se sostiene que ya el país vivió momentos traumáticos que nos dividieron por intentos refundacionales.

Se valora como un objetivo de la política el establecer consensos entre los representantes de la ciudadanía. En esta perspectiva, la transformación social debe ser conducida por los líderes de los partidos (las elites o representantes políticos) y requiere como condición la inclusión y respeto de las minorías.

Para la Alianza y el mundo empresarial organizado, en cambio, la lógica argumentativa es la opuesta. En un contexto de reformas profundas como educación y estructura tributaria, la sola idea de debatir una nueva constitución afectaría profundamente la gobernabilidad del país. En este caso, se sostiene que es la actual arquitectura constitucional la que ha dado garantías de estabilidad en los últimos 25 años por lo que aventurarse en una transformación radical afectaría precisamente el desarrollo económico y la gobernabilidad del país. En este caso, la actual normativa es fuente de estabilidad.<sup>2</sup>

## El debate de forma: desde arriba vs. desde abajo

La forma en que se implementaría esta propuesta de nueva Constitución ha sido parte sustancial al debate. Qué cambiar es tan importante como quiénes serán los encargados de hacerlo y cómo se hará. Esta tensión surgió desde el origen de la comisión programática constitucional de la candidatura de Michelle Bachelet. Recién conformada la citada comisión, 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>3</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. Sólo 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,

- 2 Alberto Espina (Senador RN) señalaba que lanzarse a discutir una nueva Constitución improvisadamente “podría causarle daños enormes a los países” (El Mercurio, 6 de julio 2014).
- 3 Fernando Atria, “el problema constitucional tendrá que resolverse por la buenas o por las malas”, El Mostrador, 23 de abril de 2013.

*es muy probable que la derecha siga teniendo más del tercio que le permita bloquear una reforma total a la Constitución.*<sup>4</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>5</sup>.

De esta forma, aunque en la Nueva Mayoría se plantearon diversos escenarios, se decidió optar por un camino que garantizara un mecanismo participativo, democrático pero a la vez que no contraviniera las normas vigentes. Lo anterior planteaba cierta ambigüedad en el mecanismo específico para garantizar la condición de “participación” que se prometió. Sin embargo, las señales políticas entregadas por la propia candidata Bachelet descartaron (aunque sin decirlo) la posibilidad de establecer una Asamblea Constituyente enfatizando con mayores o menores matices que se buscaría un camino que implicaba (a) generar un proyecto en el poder Ejecutivo que fuese discutido en el Congreso, (b) establecer algún tipo de mecanismo de consulta ciudadana, y (c) que dicho proyecto fuese debatido en el Congreso Nacional y posteriormente ratificado por la ciudadanía.

En efecto, en el último debate televisivo presidencial entre Bachelet y Matthei, la primera planteó que la discusión no podía ser de elite, agregando que el Ejecutivo enviaría un proyecto de reforma total a la Constitución dentro del segundo semestre del año 2014 y que se iba a asegurar que ese proyecto fuese discutido por la población.<sup>6</sup> Asimismo, luego de la instalación del gobierno en marzo de 2014 se evitó especificar el mecanismo mediante el cual se abordaría el tema constitucional. El 5 de septiembre pasado, en entrevista en radio ADN, la presidenta Bachelet insistió en que lo que se debía asegurar era una discusión amplia y con participación ciudadana. Al ser consultada si aquello significaba el establecer una Asamblea Constituyente, sostuvo que: “no, no significa eso, en su momento diremos cómo van a ser los pasos. Hoy estamos claros en los principios, en que sea un proceso democrático, participativo y legítimo, esos son los principios que no se traspasan”.<sup>7</sup>

4 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.

5 Michelle Bachelet: “Nunca dije que estaba por una asamblea constituyente”, emol, 8 de julio, 2013.

6 “Bachelet marca la ruta y anuncia proyecto de nueva Constitución para segundo semestre 2014. El Mostrador, 11 de diciembre, 2013.

7 Radio ADN, entrevista a Michelle Bachelet. 5 de septiembre de 2014.

Más recientemente, la ministra Secretaria General de la Presidencia, Ximena Rincón (DC), sostenía que *“lo participativo se vincula a un cambio de forma de mirar el texto constitucional, ya no solo como el resultado de ciertas élites pensantes, sino también que la ciudadanía concurra en la generación del nuevo texto.”*<sup>8</sup>

Desde el punto de vista del mundo político, quienes se han mostrado favorables a realizar transformaciones constitucionales se han organizado en torno a tres posturas:

### ..... Reformistas graduales

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 institucionales 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 la Nueva Mayoría también hay actores que han propiciado esta noción. Como veremos a continuación algunos 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.

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 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”*<sup>9</sup>. Larraín 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.

8 Ximena Rincón: “La Nueva Constitución requiere participación ciudadana en su origen”, The Clinic, 6 de mayo, 2014.

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

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”*<sup>10</sup>. 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”*<sup>11</sup>

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.<sup>12</sup> 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 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*

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

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

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

*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.”<sup>13</sup>*

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 quórum 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”*.<sup>14</sup>

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.”*<sup>15</sup>

## ..... Refundación vía consulta no-vinculante

Un segundo 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.

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

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

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

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.<sup>16</sup>

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 ciudadanas y ojalá ahí derivar en una nueva Carta Fundamental. Será resorte de la política, darle conducción al proceso*"<sup>17</sup>.

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*"<sup>18</sup>.

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

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.



## Refundadores asambleístas

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."*<sup>19</sup>

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).

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."*<sup>20</sup>

19 Parlamentarios conforman inédita "bancada transversal" por una asamblea constituyente. El Mostrador, 17 de junio, 2014.

20 Parlamentarios conforman inédita "bancada transversal" por una asamblea constituyente. El Mostrador, 17 de junio, 2014.

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"*<sup>21</sup>.

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"*<sup>22</sup>.

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

22 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).

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 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 Constitución<sup>23</sup>. 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”<sup>24</sup>.

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.<sup>25</sup>

En síntesis, 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 dimensiones.

### **Cuadro 1. Estrategias y profundidad de transformaciones constitucionales**

	REFORMISTAS	REFUNDACIONALES
Desde Arriba Top-down	Gradualistas (a)	Consulta no-vinculante (b)
Desde abajo Bottom-up	--	Asambleístas (c)

Elaborado por el autor.

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

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

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

## Qué y cuándo discutir: ¿2014, 2015 o 2018?

Bachelet planteó cuando era candidata que el segundo semestre de 2014 ingresaría al Congreso un proyecto de Nueva Constitución. Luego, en su intervención ante el Congreso ratificó que la Nueva Constitución era parte de su compromiso de gobierno para el período y que era un proyecto que se avanzaría en el año 2015. Sostenía que se requería de una constitución que tuviese legitimidad de origen y que, para lograr aquello, se requería de un proceso participativo: *"[...] por lo tanto, tiene que haber un proceso democrático, participativo, con un cauce institucional y claro. Mal haría yo si mando un proyecto de ley, aunque sea impecable desde el punto de vista de los expertos, si no desarrollo un proceso participativo. Por tanto, parte del diseño que estamos haciendo es que, probablemente, en el segundo semestre iniciemos una serie de reuniones, aunque todavía estamos mirando cuáles son los mecanismos más adecuados para que haya un debate ciudadano relacionado con la Constitución"*.<sup>26</sup>

En efecto, en mayo, el ministro del Interior informó en el comité político que el ministerio Secretaría General de la Presidencia coordinaría una serie de reuniones con expertos(as) y académicos(as) para discutir y definir un itinerario en relación a este importante tema<sup>27</sup>. En efecto, la ministra Ximena Rincón en mayo de este año se reunió con un grupo de constitucionalistas como también con un grupo de activistas pro-asamblea constituyente para discutir lo que podría ser el proceso de cambio constitucional<sup>28</sup>. En septiembre se reactivaron las reuniones ahora con académicos del mundo de la ciencia política y sociología.

A comienzos de agosto, la Presidenta al intervenir en una reunión que creaba el Consejo Nacional de Participación Ciudadana, fue más explícita al sostener que en el año 2015 se discutiría un proyecto de Nueva Constitución: *"[...] el próximo año vamos a iniciar otra gran discusión. ¿Cómo tenemos una Constitución que nos represente a todas y todos de manera adecuada?"*<sup>29</sup>. Lo anterior fue reafirmado por el ministro Peñailillo,

26 Michelle Bachelet, "El diálogo no significa que tengo que hacer lo que el otro me dice," La Tercera, 17 de mayo, 2014.

27 Peñailillo informa a los partidos que este año se definirá el mecanismo para redactar la nueva Constitución. The Clinic, 20 de mayo, 2014.

28 En las reuniones con constitucionalistas participaron Francisco Zúñiga, Patricio Zapata, Eduardo Jara, José Antonio Ramírez, Francisco Soto, Jorge Contesse, Ernesto Riffo, y Ramón Vargas. También se reunió con personeros de MarcatuVoto y otros sectores políticos, incluyendo a Carlos Ominami, Patricio Segura, Patricio Rodrigo, Genaro Cuadros, Sebastián Depolo, Raúl de la Puente, y el senador Alfonso de Urresti. Ver Ximena Rincón reactiva reuniones constitucionales y se consolida como líder del proceso, The Clinic, 13 de mayo, 2014.

29 Bachelet llama a informar a los vecinos de todo el país para iniciar debate sobre nueva Constitución. The Clinic, 6 de agosto, 2014.

quien sostuvo que la recarga de trabajo legislativo este año se ha centrado en la educación, reforma tributaria y reforma al sistema electoral; por lo que el debate sobre la nueva constitución se daría en el año 2015: *“El próximo año comenzamos con la otra reforma estructural que es una nueva constitución para Chile, nacida en democracia, como corresponde a todo país que se siente orgulloso del proceso político que está viviendo”*<sup>30</sup>. Por último, en su intervención en Naciones Unidas, la Primera Mandataria indicó que durante su gobierno *“[...] está avanzada la reforma que modifica el sistema electoral (...) y queremos avanzar hacia una nueva Constitución de raíz y contenidos democráticos”*.<sup>31</sup>

Algunos actores han planteado críticas al timing de las reformas, al sostener que primero debió plantearse el cambio estructural de la Constitución y luego otras reformas. Por ejemplo Gustavo Ruz consideró un contrasentido que el Gobierno pretenda enviar a debate parlamentario un nuevo texto constitucional para el segundo semestre, después de resolver la Ley de Reforma Tributaria y la Ley sobre Reforma a la Educación. Esto porque si se quieren impulsar transformaciones en el sentido que demandan los movimientos sociales, se debe modificar primero la Constitución y después dictar esas leyes. A su juicio, el hecho de hacerlo al revés deja al descubierto una clara intención de que el debate sobre la Constitución quede amarrado de pies y manos y no pueda alterar lo que ya estará definido desde antes.<sup>32</sup>

Otros actores de la misma coalición han sido más escépticos sobre la posibilidad de concretar el cambio constitucional durante la administración de Bachelet por la imposibilidad de contar con los votos de la derecha para avanzar en una nueva Constitución. Incluso, estratégicamente sectores de izquierda se han mostrado favorables a la idea de postergar la discusión para el próximo mandato por un eventual cambio en las correlaciones de poder en el Congreso. El senador Alejandro Navarro (MAS), sostuvo que *“La reforma constitucional requiere 25 votos [en el Senado], la Nueva Mayoría tiene 21. Hay quienes creemos que aquí tiene que haber asamblea constituyente, por lo que no nos parece inadecuada la fórmula de iniciar el debate y esperar hasta 2018, cuando tengamos mayoría parlamentaria para aquello”*<sup>33</sup>.

30 Peñailillo rejure que reforma para nueva Constitución comenzará en 2015. The Clinic, 9 de agosto, 2015.

31 Bachelet dice que en su gobierno se va a avanzar en una nueva Constitución. La Tercera, 29 de septiembre, 2014.

32 <http://piensachile.com/2014/04/ofensiva-ciudadana-inicia-masificacion-de-asamblea-constituyente/>

33 Alianza considera un “Freno” declaración de Presidenta sobre nueva Constitución, El Mercurio, 6 de julio, 2014.

Una opinión similar tuvo el senador Felipe Harboe quien planteó que dada la magnitud de la propuesta de Nueva Constitución que se estaba sugiriendo y dado que no se contaba con los votos en el Congreso para aprobar dicho cambio, “[...] probablemente será otro el [gobierno] que se lleve los méritos de promulgar una nueva Constitución”<sup>34</sup>. A juicio del Senador, le correspondería al Congreso Nacional llevar adelante el proceso, con amplia participación ciudadana y ratificación ciudadana mediante plebiscito. Desde el gobierno, el ministro Peñailillo respondió a aquella idea de postergar su aprobación indicando que: *“La palabra empeñada es sagrada y por lo tanto tendremos nueva Constitución al final del Gobierno de la Presidenta Bachelet”*<sup>35</sup>.

Junto a la discusión del itinerario, se ha discutido también la forma en que se abordará la discusión. En agosto, la Junta Nacional de la DC acordó un voto político patrocinado tanto por el sector oficialista y la disidencia, señalando que “[...] se considera como algo sustancial la elaboración de una propuesta de nueva Constitución que objetivice la discusión, y que sea anterior a los temas procedimentales”. Es decir, se sostenía que “[...] el debate constitucional debe tener un marco conceptual previo. Hay que saber qué puntos estamos discutiendo” indicó el secretario general del partido, Víctor Maldonado. La mayoría del partido propugnaba la idea que el Ejecutivo establezca un proyecto de reforma constitucional, que dicho proyecto fuese discutido en el Congreso y que posteriormente fuese plebiscitado.<sup>36</sup>

---

## Los caminos que conducen a Roma

Aunque gran parte de los actores políticos de la Nueva Mayoría han indicado participar del compromiso programático de tener una Nueva Constitución, existen significativas diferencias respecto del mecanismo y sentido de lo que se espera para una nueva carta fundamental. En este sentido, no todos los caminos conducen a una misma Roma. Para algunos, lo que se debiese propiciar es un acuerdo político en el Congreso Nacional. Como una reforma constitucional requiere de altos quórum, entonces este acuerdo debe realizarse con las fuerzas de oposición. Le correspondería a los congresistas abrir las puertas para escuchar a la ciudadanía. El producto de esta negociación tendría que ser plebiscitado, por lo que se requeriría de una reforma constitucional para tales efectos. La directiva de la Democracia Cristiana y algunos sectores del Partido Socialista participan de esta solución.

34 Entrevista a senador Felipe Harboe, El Mercurio, 9 de agosto, 2014.

35 Gobierno dice que reforma para nueva Constitución comenzará en 2015. El Mostrador, 10 de agosto, 2014.

36 La DC le pide a Bachelet una propuesta de nueva Constitución antes de definir el mecanismo. The Clinic, 4 de agosto, 2014.

Un segundo camino se inicia en el Poder Ejecutivo quien tendría que elaborar un borrador de texto constitucional. Eventualmente esa elaboración incorporaría algún tipo de mecanismo de participación ciudadana para ampliar la legitimidad del mismo. El texto acordado, pasaría a la ratificación del Congreso Nacional y a la ratificación final por parte de la ciudadanía en un plebiscito. Esta es la vía menos clara hasta la fecha toda vez que desde el gobierno no han definido la instancia ni el itinerario que se establecerá. Aunque no se trataría de una opción de asamblea constituyente, se buscaría a través de esta opción obtener mecanismos informales de legitimación social y política no vinculante, estableciéndose un verdadero acuerdo pre-legislativo sobre el asunto. Probablemente de las rondas de consulta con expertos(as) saldrá una propuesta más específica del camino a seguir.

Un tercer camino defendido por otros actores es la opción de una Asamblea Constituyente. Hasta el momento, la propuesta más concreta es la idea de propiciar una reforma constitucional habilitando la convocatoria a plebiscito por parte de la Presidenta de la República, lo que requeriría 3/5 de ambas cámaras para su aprobación. Este camino apuesta por la desvinculación entre el proceso constituyente (vía Asamblea) de quienes hoy detentan el poder.

Insistimos, las tres vías señaladas no conducen a la misma Roma. La primera opción claramente sería la más conservadora dado que cualquier acuerdo implicaría una negociación con las fuerzas políticas representadas hoy en el Congreso. La segunda opción podría implicar mayores márgenes de avance, pero dependerá mucho de la forma en que se despliegue el proceso de participación no vinculante para legitimar los acuerdos alcanzados. La tercera opción es la que garantiza mayores niveles de legitimidad social pero, evidentemente, plantea más incertidumbre para la elite en el poder respecto del resultado pues habría que esperar ver la composición de lo que sería una Asamblea Constituyente.

El panorama político de fines de 2014 encontrará a Chile con un nuevo marco tributario, un nuevo sistema electoral que comenzará a operar en el año 2018, y ciertos avances en materia de reforma de educación. La definición del camino que se tomará para llegar a Roma dependerá de la decisión política del gobierno. Y será en el año 2015 cuando comenzaremos a vislumbrar a cuál Roma habremos de llegar.