

Centro UC
Políticas Públicas

PROCESO CONSTITUYENTE: ¿HACIA UNA CUARTA REPÚBLICA?

José Antonio Viera Gallo,
Investigador asociado del Centro de Políticas Públicas UC



I.- ¿CÓMO NACEN LAS CONSTITUCIONES?

- Confluyen dos elementos:
 - Las luchas sociales y políticas.
 - La cultura política y jurídica imperante.
- Responsabilidad parcial de académicos e intelectuales.
- Búsqueda de una república mejor y posible.
- El proceso constituyente debe permitir la confluencia de distintas corrientes, para facilitar la convivencia.
- No es fácil porque supone cambio en los equilibrios del poder.

II.- TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA Y CAMBIO CONSTITUCIONAL

- El proceso actual se inserta en la historia reciente del país.
- La transición a la democracia, luego de las reformas de 1989, dio origen a una democracia pluralista amplia y asociativa en los términos de A. Lijphart. Los mecanismos de la asociatividad eran:
 - Senadores designados (9) que incidían en la mayoría.
 - Sistema electoral binominal que favorecía a la primera minoría.
 - Altos quórum para ciertas leyes: 3/5 y 4/7.
 - Control constitucional preventivo de los proyectos de Ley Orgánica Constitucional por parte del Tribunal Constitucional.
- Existían mecanismos para asegurar la asociatividad.
- Las reformas posteriores favorecieron la democratización del sistema.

III.- DE LA DEMOCRACIA ASOCIATIVA A LA DEMOCRACIA MAYORITARIA

- Con la reforma del 2005 se tiene una constitución política democrática, pero con un sistema asociativo.
- Resurge la idea de contar con una nueva constitución y, luego, con una asamblea constituyente.
- Factor determinante: ineficacia del principio de mayoría en el Congreso, ligado a reformas sociales postergadas o impedidas, mientras la sociedad cambiaba aceleradamente por el progreso económico y social.
- Movimiento masivo de protesta social de octubre del 2019 provocó el acuerdo político que marca la actual discusión sobre el proceso constituyente. Terminaba la III República.

IV.- ANTECEDENTES DEL PROCESO CONSTITUYENTE

- Durante el segundo gobierno de M. Bachelet (2014-2018) se pone en marcha un proceso reglado, con una fase de debate ciudadano en que participan 200.000 personas. Concluye en el envío al Congreso de:
 - Un proyecto de reforma constitucional que creaba una Convención encargada de elaborar la nueva Carta Fundamental.
 - Un proyecto de nueva Constitución.
- Se descarta un *big bang* constitucional, la tesis de la ruptura jurídica que daría origen a un poder constituyente originario omnímodo.

V.- UN PROCESO CONSTITUYENTE INSTITUCIONAL

- Acuerdo del 15 de noviembre de 2019 se traduce en una reforma constitucional, cuyo procedimiento de elaboración contempla tres mecanismos sucesivos:
 - Plebiscito de entrada con voto voluntario.
 - Convención constitucional plenamente electa o de composición mixta: mitad electa y mitad de parlamentarios.
 - Plebiscito ratificadorio con voto obligatorio.
- La Convención es un órgano del Estado con una única competencia clara: elaborar la nueva Constitución. Es un órgano de derecho -no de facto- y está regulado:
 - Plazo de nueve meses prorrogable por otros tres.
 - Deber de respetar el régimen republicano, el sistema democrático, los tratados internacionales y las sentencias judiciales firmes.
 - Sus acuerdos se deben adoptar por 2/3 de sus miembros en ejercicio.
 - De los vicios esenciales de procedimiento, se puede apelar a cinco miembros de la Corte Suprema.
- La aprobación de su reglamento será una prueba del clima imperante en la Convención. En Bolivia demoró siete meses.

VI.- EXCEPCIONALISMO DEL PROCESO CONSTITUYENTE CHILENO

- Este proceso constituyente se aparta del “nuevo constitucionalismo latinoamericano” que inspiró los procesos bolivarianos de Venezuela (1999), Ecuador (2008) y Bolivia (2009).
- Dos de estos han desembocado en crisis constitucionales, y en Ecuador el sistema está muy tensionado.
- También se aparta de casos en que ha operado el “poder constituyente irregular”, es decir, en que no se ha ajustado plenamente a la Constitución anterior: Colombia (1991), Perú (1993) y Argentina (1994).

VII.- LA “HOJA EN BLANCO” Y LOS FACTORES DETERMINANTES

- Elementos que influirán en la Convención teniendo a la vista lo ocurrido en Italia post guerra y España post franquista:
 - El clima político imperante en la sociedad y en la política.
 - El liderazgo de las diferentes corrientes políticas.
 - El papel de los expertos en la asesoría, tanto en la Secretaría Técnica como informalmente.
- Los profesores de Derecho Público han discutido ampliamente el tema, conformando un espacio de debate y de argumentación racional muy positivo.
- La expresión “hoja en blanco” alude a que las deliberaciones de la Convención no estarán enmarcadas dentro del actual texto constitucional. Los convencionales serán libres.
- Pero eso no significa que:
 - Hagan caso omiso de la historia constitucional.
 - Se pueda ir aprobando la nueva Constitución a pedazos sin una discusión y votación general.

VIII.- NUEVO PACTO CONSTITUCIONAL, NUEVOS DEBATES

- Los debates sobre el contenido de la nueva Constitución se refieren tanto a su parte dogmática como a la estructuración del Estado.
- Un primer debate será sobre cuánto debe abarcar el nuevo texto y cuánto debe dejarse a la deliberación política.
- Esto tendrá relevancia al momento de definir:
 - El marco normativo de la actividad económica.
 - La garantía de los derechos económicos, sociales y culturales.
- El nuevo texto no puede abanderizarse con un proyecto político. Debe ser abierto, acorde a los tratados internacionales y al avance del Derecho Constitucional.
- Habrá un debate sobre el principio de subsidiariedad y sobre el Estado social de Derecho.
- Debiera establecerse una cláusula en que se fije el deber del Estado de favorecer la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, y que sea más fuerte que los incisos finales del artículo 1° de la Constitución vigente.

IX.- REPENSANDO LA ORGANIZACIÓN DEL ESTADO

- En cuanto a la organización del Estado, hay que tener una mirada general que no se centre sólo en la forma de gobierno.
- Hay que considerar el grado de descentralización y la expansión del área de las autonomías constitucionales, legales o administrativas.
- Es un punto esencial porque define el acceso y el ejercicio del poder.
- Sobre el régimen político, hay que razonar con realismo: la alternativa es régimen semi presidencial o reequilibrio de atribuciones entre Ejecutivo y Congreso. Me inclino por esta última solución.
- El mayor problema del semi presidencialismo sería la tendencia a la inestabilidad de los gobiernos o a la cohabitación de fuerzas no afines, pudiendo perjudicar la eficacia de las políticas públicas y aumentar la desconfianza en la ciudadanía.
- La forma más posible de favorecer un gobierno con mayoría parlamentaria sería que las elecciones de diputados y senadores tuvieran lugar una vez elegido el Presidente y antes de que asumiera el mando.

X.- ALGUNOS NUEVOS DESAFÍOS

- Necesidad de sentar las bases de la modernización de la Administración Pública.
- Crear un ente autónomo de evaluación de las políticas públicas y de la labor legislativa.
- Reconocer la paridad entre hombres y mujeres en todos los organismos colegiados del Estado.
- Diseñar una auténtica descentralización dentro de un Estado unitario.
- Tema impostergable: adecuado tratamiento de los pueblos originarios, su cultura, identidad y derechos individuales y colectivos. Habrá que aprender de otras experiencias y recoger el avance del derecho internacional en la materia.
- Asumir diversas formas de participación ciudadana como las consultas, los plebiscitos, los referéndums abrogatorios y la iniciativa popular de ley.

CONCLUSIÓN

- El proceso constituyente, para tener éxito, debe concluir con una propuesta de nueva Constitución que recoja los aportes de todas las corrientes culturales y políticas –una casa común– que sea luego ampliamente aprobada por la ciudadanía.
- Además, debe pasar la prueba de la historia. Las Constituciones son un punto de partida y su legitimidad dependerá de su capacidad para encauzar los procesos futuros de cambio.
- Sólo así se podrá hablar con propiedad de una Cuarta República que perdure en el tiempo.