

Reformas a la Constitución: ¿Cambios Necesarios?

En las últimas semanas se han escuchado con más fuerza voces provenientes de la centro izquierda promoviendo una nueva Constitución. A pesar que el tema está muy lejos de las prioridades de la ciudadanía y, como se verá, parece más un discurso ideológico-electoral, lo cierto es que conviene profundizar en las ideas que circulan para estudiar sus verdaderos alcances.

En términos generales, dos son los documentos que han surgido. El primero es el del Senador Eduardo Frei que contiene 37 propuestas constitucionales. El segundo se lo adjudican los denominados parlamentarios díscolos de la Concertación.

La Propuesta de Eduardo Frei

Bajo el nombre de la Constitución del Bicentenario, el senador Eduardo Frei (DC), con la asesoría del académico Pablo Ruiz-Tagle, han planteado 37 ideas para incorporar en la Carta Fundamental. "Se propone --señalan-- una reforma constitucional sustancial que pueda cerrar la transición a la democracia y que sea expresión de las aspiraciones y necesidades de todos los chilenos"¹. Ante todo, cabe cuestionar el ya gastado argumento que sostiene la necesidad de "cerrar la transición". A casi veinte años de culminado el Gobierno Militar y habiéndose aprobado variadas reformas constitucionales –

una de las cuales, la del 2005, ya cerró la transición según lo dijo el ex Presidente Lagos²- la necesidad de "cerrar la transición" parece ser un argumento netamente electoral. Cualquier debate constitucional puede ser admisible pero, para justificarlo, no se requiere recurrir al pasado sino que conviene mirar lo que Chile necesita hacia el futuro.

En este contexto se reúnen las más variadas propuestas de cambios constitucionales. Sin embargo, muchas de ellas son sólo ideas generales que carecen de un desarrollo que permita juzgar su mérito. Otras, en cambio, sí tienen propuestas concretas que se analizarán brevemente.

A. Ideas Generales sin Concreción

Muchas de las propuestas no pasan de ser lugares comunes que suelen escucharse en el debate institucional. Por ejemplo, se dice que es necesario "equilibrar las atribuciones legislativas del Presidente con

las del Congreso Nacional" (2), pero no se profundiza si ello implica, por ejemplo, eliminar la iniciativa exclusiva del Presidente de la República en ciertas áreas o si significa quitarle al Ejecutivo la posibilidad de fijar la urgencia legislativa.

Tampoco es posible saber qué se propone en detalle cuando se dice que se deben "reforzar en la Cámara Alta sus atribuciones

A pesar que quienes convocan a esta discusión parecieran están promoviendo una nueva constitución, lo cierto es que solo se proponen cambios puntuales y graduales. De este modo, se reconoce, por una parte, la legitimidad del régimen vigente y la capacidad que tiene éste de permitir cambios constitucionales y, por la otra, se reconoce que Chile no vive un "momento constitucional" que haga necesaria una asamblea constituyente.

para que esta sea un lugar de deliberación política de más alto nivel” (4), o cuando se llama al “diálogo social obligatorio” (25) o a “aumentar las atribuciones de los consejos comunales para que fiscalicen” (22) o a “disminuir la expansión de las leyes orgánicas” (33) o a “sustituir la idea de seguridad nacional por la de seguridad exterior e interior” (34).

En definitiva, como éstas hay muchas otras reformas que están lejos de ser propuestas concretas a las que adherir u oponerse con razones. Parecen frases simples y abiertas que pueden admitir dentro de ellas las más variadas posturas.

B.- Propuestas más Específicas

No obstante lo anterior, hay otras tantas propuestas que sí tienen contenido específico.

1. Sistema Político Institucional.

Algunas de ellas dicen relación con el sistema político institucional. Tales son, por ejemplo, la modificación del plazo del período presidencial (5), la posibilidad que los parlamentarios sean ministros (3), la opción de disolver las cámaras una vez durante el mandato presidencial (6), la organización de un sistema planificado de interpelaciones (10), las primarias obligatorias para todos los cargos de elección popular (11), voto voluntario e inscripción automática (24), voto de chilenos en el extranjero (26) y permitir que aquellos partidos que superen el 5% de la votación tengan representatividad parlamentaria (32).

Muchas de estas medidas no son novedosas y ya han sido discutidas en numerosas ocasiones (ej. sistema electoral y duración del mandato presidencial). Incluso en estos mismos documentos más de una vez se ha promovido algunas de las propuestas como la voluntariedad del voto o la importancia de las primarias³.

Con todo, hay otras medidas que despiertan mayor interés pues todo indica que, de aprobarse, uno de los objetivos declarados de

las propuestas, equiparar el poder del Ejecutivo con el del Congreso, se vería dañado. En efecto, permitir que el Presidente disuelva las cámaras una vez por período no es sino entregarle a ésta atribuciones para imponer su propia agenda rompiendo todo tipo de equilibrios y amenazando la verdadera independencia de poderes. ¿Cuan independiente será un Congreso que puede ser disuelto por el Presidente? No debe olvidarse que la Constitución original contemplaba esta opción pero ella fue eliminada, por recomendación de la misma Concertación, en la reforma de 1989 precisamente porque era una fuerte herramienta de control presidencial⁴.

La posibilidad que los parlamentarios sean ministros es otra forma de aumentar el poder del Presidente pues ahora dispondría de una herramienta más para controlar el voto de los legisladores: ofrecerles un ministerio. Además, ¿qué independencia real tendría, por ejemplo para fiscalizar, un parlamentario que puede ser “premiado” con el cargo de ministro⁵?

Las primarias obligatorias parecen ser una imposición excesiva del Estado a los partidos que son libres de elegir a sus candidatos según mejor les parezca, dejando que la ciudadanía premie o no el mecanismo utilizado, si es que lo valora. Por lo demás, dar un marco de libertad a los partidos para elegir a sus candidatos permite ordenar el trabajo legislativo y promover una cierta comunidad de principios. Lo contrario es caer en un dirigismo excesivo. Igualmente dirigista es pretender planificar las interpelaciones cuando el mecanismo, por esencia, es utilizado en situaciones excepcionales. Un calendario de interpelaciones, como se quiere, terminaría por quitarles a éstas toda importancia. Por lo demás, hay otras formas de contacto y fiscalización regular entre Ejecutivo y Legislativo que cumplen hoy la función de las futuras interpelaciones planificadas.

Así las cosas, en lo que se refiere al sistema político institucional, las propuestas o bien carecen de novedad o bien avanzan hacia un fortalecimiento aún mayor del poder del Presidente. Si hubiera que quedarse con alguna, la más positiva pareciera ser aquella que llama a “reforzar las capacidades de asesoría técnica del Congreso” (1) la que, sin embargo, además de no necesitar una reforma constitucional, carece de propuestas específicas que puedan evaluarse.

2. Descentralización. Otro eje del documento son las medidas a favor de la regionalización. Las propuestas –no todas propias de una reforma constitucional– plantean, por ejemplo, la creación de asambleas regionales elegidas por elección directa y concederles diversas atribuciones que incluyen la asignación de recursos, el manejo de las plantas del personal regional de los ministerios entre otras (12, 14, 15 y 17), la revocación popular del intendente que, con todo, sigue siendo de exclusiva confianza del Presidente (13), la exigencia que las empresas estatales se ubiquen en regiones (18), incentivos tributarios a las regiones (19) y la creación del cargo de Alcalde Mayor en grandes zonas urbanas (21).

En esta área es más complejo evaluar las propuestas ya que éstas son aún muy generales y otras no constituyen un avance real hacia la descentralización. La idea del Alcalde Mayor, por ejemplo, puede ser una alternativa pero requiere de un análisis mucho más profundo tanto en sus atribuciones como en la coordinación con los actuales municipios. Agregar burocracia no aporta a la descentralización. Lo mismo sucede con las asambleas regionales: ¿significa esto optar por un régimen federal? Si es ese el objetivo, entonces debiera discutirse aquello en su mérito pero la creación, como pareciera ser la idea, de híbridos poco aportan.

Finalmente, llama la atención que el documento escoge a las regiones como instancia para descentralizar el poder central. Sin embargo, es el municipio –al que se le dedican pocas líneas– el que más cerca está de las personas y sus problemas siendo, en consecuencia, la institucionalidad estatal que más debiera fortalecerse.

3. Empoderando a los Jueces. El documento pretende concederle a los jueces un rol más activo en la discusión de políticas públicas. En efecto, cuando se plantea declarar que la pobreza es contraria a los derechos humanos (29) y cuando se propone reforzar los derechos económicos y sociales (28), lo que se está haciendo es permitiendo la judicialización de estas materias entregándole a los jueces definiciones que hoy recaen en el Congreso y el Presidente. Si lo que se intenta es fortalecer la democracia, quienes deben tomar decisiones de política pública (como dónde se asignan los recursos y qué programas sociales se priorizan) son los representantes elegidos y no los jueces, como parece pretender la propuesta.

La propuesta de los díscolos, más allá del detalle, deja ver una añeja concepción de la democracia y de la sociedad, muy cercana al modelo que Chile dejó atrás en los setenta. De hecho, en cada una de sus páginas aparece un discurso marcado por la lucha de clases, por la desconfianza en la iniciativa privada y en el mercado y por la añoranza de un Estado planificador.

La Propuesta de los Díscolos

Un grupo de doce parlamentarios de todos los partidos de la Concertación, representantes de la izquierda más tradicional, ha planteado su “Decálogo para el Futuro”⁶. El documento critica a la Concertación (la que “ha consentido, e incluso impulsado, soluciones privadas y de mercado”) y al Chile actual. Recordando los procesos de nacionalización del cobre y reforma agraria entre otros, llama a realizar diversos cambios.

El decálogo contiene más de cincuenta propuestas, muchas de las cuales carecen de suficientes elementos para analizar su mérito. En lo que se refiere a cambios constituciona-

les, promueve, por ejemplo, un “régimen semi-presidencial regulado” (¿?), plebiscitos revocatorios, protección judicial de los derechos sociales, elección de intendentes y gobernadores, ciertos tipos de aborto, iniciativa popular ciudadana y consagración del Estado social, entre otras.

Más allá del detalle, el documento deja ver una añeja concepción de la democracia y de la sociedad, muy cercana al modelo que Chile dejó atrás en los setenta. De hecho, en cada una de sus páginas aparece un discurso marcado por la lucha de clases, por la desconfianza en la iniciativa privada y en el mercado y por la añoranza de un Estado planificador.

No deja de llamar la atención cuánto han ganado terreno visiones que hasta hace pocos años eran muy minoritarias. Hoy, al aglutinarse, se constituyen en referentes que obligan a redoblar esfuerzos para desvirtuar muchas de las ideas que, fundadas en concepciones mundialmente desechadas, se obstina en proponer este grupo.

¿Una Nueva Constitución?

Aún cuando la propuesta Frei ha sido denominada “La Constitución del Bicentenario” lo cierto es que, como el mismo documento lo reconoce, no se está proponiendo una nueva constitución sino más bien cambios puntuales y graduales. Pareciera entonces que el título elegido es más propio del marketing electoral.

Con todo, lo positivo es que se desecha una Asamblea Constituyente. El mismo documento de Frei señala que una Asamblea no “se necesita ni conviene” y el decálogo de los díscolos no la menciona. Esta realidad legitima el sistema en el que se produce el debate

constitucional y, con ello, la propia Carta de 1980.

Pensar en una asamblea constituyente es anacrónico pues no estamos en un período de crisis que exija reformas extra constitucionales al diseño institucional y a los consensos sociales. Las experiencias de 1833, 1925 y 1980 que han dado origen a nuestras constituciones no tienen ni el más mínimo elemento en común con los tiempos que hoy se viven. Por lo demás, y como muestran las recientes experi-

encias de países como Ecuador y Bolivia, la discusión global de una nueva constitución remece en lo más profundo el entramado institucional y social, cuestión que sólo es recomendable en momentos de profundas crisis. Lo adecuado, en consecuencia, es llevar a cabo los debates constitucionales que puedan plantearse en el Congreso y según las reglas vigentes.

Al respecto se ha escrito bastante siendo la teoría de Bruce Ackerman la que suele citarse. Prestigioso académico estadounidense, Ackerman distingue las decisiones tomadas por el pueblo (*the people*) y aquellas to-

madas por el Gobierno. Las primeras son las que constituyen los “momentos constitucionales” y, entre otros requisitos, exigen convencer a un número extraordinario de ciudadanos de dar a la discusión una importancia mayor que la que suelen darle a los debates políticos tradicionales. También debe proveerse de mecanismos adecuados para una discusión abierta que convenza a la mayoría de los ciudadanos que las propuestas tienen méritos suficientes para ser apoyadas⁷. Es así, concluye Ackerman, como se construye un momento constitucional. No es difícil percibir, en nuestro contexto, que no estamos ni siquiera cerca de un “momento constitucional” que merezca una discusión amplia sobre una nueva constitución.

Conviene destacar que tampoco estamos ante una Constitución defectuosa que requiera de cambios que aumenten su efectividad. El hecho mismo que muchos de los planteamientos no necesiten para su implementación de una reforma constitucional es una prueba de ello y muestra que, más que una nueva Constitución, se requiere una profunda modernización del Estado.

Asimismo, conviene destacar que tampoco estamos ante una Constitución defectuosa que requiera de cambios que aumenten su efectividad. El hecho mismo que muchos de los planteamientos no necesiten para su implementación de una reforma constitucional es una prueba de ello y muestra que, más que una nueva Constitución, se requiere una profunda modernización del Estado.

Por otra parte, el diseño institucional que contempla la Carta chilena es adecuado y compartido. Adecuado porque le ha dado a Chile paz social, instituciones sólidas con capacidad de llegar a acuerdos y resolver conflictos y, en general, porque ha sido capaz de generar un marco que, a la vez, protege los derechos individuales e incentiva el desarrollo.

El diseño institucional es también compartido por la inmensa mayoría. No se ha propuesto un sistema parlamentario sino que, a lo más, mecanismos que intenten equiparar los poderes. Tampoco se plantea un sistema federal sino que una efectiva descentralización, una aspiración que requiere más voluntad política que cambios constitucionales. En materia de derechos, el catálogo vigente es completo y bien estructurado. La discusión pasa, más bien, no por los derechos reconocidos sino que por el modo de garantizarlos, cuestión que una vez más, que no tiene una arista exclusivamente constitucional. Por último, las bases de la institucionalidad –aún cuando hay propuestas de cambio– son todavía una muestra de los consensos alcanzados y de los principios sobre los que se construye nuestra democracia.

De hecho, la Constitución vigente ha sido positivamente calificada por muchos antiguos opositores. Ricardo Lagos señaló que sería ésta la Constitución que nos abriría paso al siglo XXI para luego agregar “tenemos, por fin, una Constitución democrática, acorde con el espíritu de Chile, con el alma permanente de Chile”⁸. José Luis Cea, por su parte, señala que la Constitución vigente “ha llegado a ser, entonces, un motivo de unión y no más de división entre los chilenos”⁹.

Conclusión

Muchas de las propuestas de cambios constitucionales carecen del desarrollo suficiente para analizarlas en su mérito. Otras son contradictorias pues no lograrán los fines declarados. Finalmente, otras tantas no son propiamente materias que requieran una modificación constitucional debiendo ser incluidas, más bien, en un amplio proceso de modernización del aparato estatal.

Por otra parte, a pesar que quienes convocan a esta discusión parecieran están promoviendo una nueva constitución, lo cierto es que sólo se proponen cambios puntuales y graduales. De este modo, se reconoce, por una parte, la legitimidad del régimen vigente y la capacidad que tiene éste de permitir cambios constitucionales y, por la otra, se reconoce que Chile no vive un “momento constitucional” que haga necesaria una asamblea constituyente.

Finalmente, si hay algo recomendable es analizar en su mérito cada uno de los cambios puntuales con una mirada de largo plazo. Para ello es imprescindible alejar la discusión de la dinámica electoral propia del año que comienza.

¹ La propuesta del Senador Frei está contenida en un texto de 17 páginas que desarrolla las propuestas. Además hay otro documento de que tan solo enumera los 37 planteamientos a través de verdaderas cuñas. En las citas que siguen se hace referencia al texto breve poniendo entre paréntesis el número de la propuesta. Todas estas tienen una explicación más detallada en el texto largo.

² Puede verse el prólogo, escrito por R. Lagos, a la obra *Reforma Constitucional*, Francisco Zúñiga (coordinador).

³ Ver *Temas Públicos* Nº 676 (28-05-04) “Voto e Inscripción: Ambos Voluntarios” y *Serie Informe Político* Nº 94 (Agosto 2006) “Primarias en Chile: Una Propuesta”, Ena von Baer.

⁴ Un Informe que sirvió de antecedente para la reforma de 1989, elaborado por abogados designados por la Concertación de Partidos por la Democracia y Renovación Nacional, estimaba que la facultad de disolver las cámaras “era exorbitante en un sistema en que la supremacía del Presidente de la República sobre el Congreso es muy marcada” (“Reforma de la Constitución Política”, Carlos Andrade, Editorial Jurídica, p. 279.)

⁵ En esta materia puede verse: ¿Parlamentarios ministros? Ena von Baer y Sebastián Soto. En *El Mercurio*, 24 de diciembre de 2008. A2.

⁶ El documento puede encontrarse en www.socialismo-chileno.org

⁷ Ackerman, Bruce, *We the People: Foundations*, 1991. p. 6.

⁸ Ricardo Lagos, en *Reforma Constitucional*, Francisco Zúñiga (coordinador), p. 12 y 18.

⁹ José Luis Cea, en *Reforma Constitucional*, Francisco Zúñiga (coordinador), p. 19.