

NUEVO ACUERDO CONSTITUCIONAL: BALANCES Y PROYECCIONES

- A partir de la premisa sobre la cual se estructura el “Acuerdo por Chile”, de que una nueva Constitución es indispensable para el país, el nuevo acuerdo se hace cargo de extraer lecciones y aprendizajes del fracasado proceso constitucional de 2021-2022.
- Dentro de los aspectos por destacar, parece valiosa la composición mixta del órgano constitucional y la revalorización del Congreso Nacional como poder constituyente derivado, el que tendrá un rol relevante al nominar a los integrantes de la Comisión Experta, la que tendrá incidencia en el proceso. Del mismo modo, es positivo que no exista una hoja en blanco, pese a que los 12 puntos de las bases constitucionales se presentan como definiciones bastante amplias e interpretables al tenor de la discusión constitucional.
- Preocupa que el acuerdo valide nuevamente esquemas de representación política que distorsionan la democracia representativa y la igualdad del voto como son los escaños reservados indígenas y la corrección por paridad de género.
- En términos de proyección electoral, el esquema senatorial replicado para el Consejo Constitucional introduce incentivos mayoritarios, aspecto que podría favorecer a las grandes coaliciones en desmedro de las fuerzas políticas marginales. Sin ir más lejos, proyectando los últimos resultados de la elección de diputados 2021 a la propuesta contenida en el acuerdo, la centro derecha como un todo, obtendría una representación de un 48% del Consejo Constitucional.

Tras más de tres meses de negociación, finalmente las fuerzas políticas del oficialismo, centro y la centro derecha, contabilizando un total de 14 partidos y 3 movimientos, arribaron a un acuerdo constitucional denominado “Acuerdo por Chile” con el propósito de habilitar un nuevo proceso constitucional con características distintas al anterior proceso iniciado en noviembre de 2020 y cuya propuesta constitucional fue rechazada por un amplio 62% de la ciudadanía en una elección marcada por un histórico 86% de participación electoral.

A partir de la premisa sobre la cual se estructura el “Acuerdo por Chile”, de que una nueva Constitución es indispensable para el país, el nuevo acuerdo se hace cargo de extraer lecciones y aprendizajes del fracasado proceso constitucional de 2021-2022.

En efecto, resulta valioso que el Congreso Nacional desempeñe un rol en el proceso, que se incorpore una visión experta incidente, que la discusión constitucional se sitúe dentro de bases constitucionales que reducen la incertidumbre institucional y se haya conformado un cuerpo electoral acotado en su integración, aspecto que desincentiva la fragmentación. De todos modos, preocupa la consolidación de formas de entender la representación política contrarias a la democracia liberal: en específico, aludimos a la incorporación de escaños reservados para pueblos indígenas (aunque, en esta oportunidad, proporcional al volumen de participación electoral de éstos) y a la corrección electoral por paridad de género, que siempre producirá una distorsión al mandato democrático.

En términos de proyecciones, es preciso mencionar que el modelo electoral senatorial, al operar bajo un sistema proporcional de baja magnitud distrital, producirá efectos mayoritarios, aspecto positivo, pensando en la necesidad de estructurar acuerdos y patrones de gobernabilidad dentro del futuro órgano constitucional. En esta misma línea, proyectando la última votación correspondiente a las elecciones de diputados de 2021 al modelo senatorial propuesto para el Consejo Constitucional, el resultado arroja un 48% de los escaños del colegio electoral para las fuerzas políticas de centro derecha y derecha, sumando el 38% de representación de Chile Vamos más el 10% de Republicanos. Sin embargo, estos números deben ser leídos con cautela, considerando que hoy experimentamos un momento político distinto, con fuerzas emergentes que desafían a los conglomerados tradicionales y en donde la configuración de alianzas podría experimentar cambios que necesariamente repercutirán en el rendimiento electoral, tal es el caso de la posibilidad de que el oficialismo concurra a la elección bajo una lista única, situación que no se dio en 2021.

BALANCE

En lo sustantivo, ¿en qué se distingue este nuevo acuerdo del anterior? En primer lugar, se trata de un proceso que habilita un cuerpo constitucional de naturaleza mixta conformado por tres componentes: (i) Comité Técnico de Admisibilidad, (ii) Consejo Constitucional Electo y (iii) Comisión Experta, con bordes predefinidos entendidas como bases constitucionales, es decir, sin hoja en blanco. Además, considera voto obligatorio tanto para la elección de consejeros como para la ratificación o rechazo de la propuesta de texto en un plebiscito de salida.

1. Bases institucionales: evitando un salto al vacío

Dentro de los aspectos a destacar del Acuerdo por Chile está la incorporación de un decálogo de 12 puntos denominados Bases Constitucionales. Estos bordes, en

algunos casos parecen ser amplios e interpretables, por ende, estarán en un territorio de disputa política, pese a que, de todos modos, contribuyen a reducir la incertidumbre inherente a todo proceso constitucional. Dentro de los 12 puntos, vale la pena destacar aspectos como: la noción de Estado unitario, la consagración del terrorismo como contrario a los derechos humanos, la división de poderes del Estado, la existencia de un Poder Legislativo bicameral, la consagración de órganos autónomos como el Banco Central, justicia electoral, Ministerio Público y Contraloría, el derecho a la vida, derecho de propiedad, libertad de conciencia y enseñanza, el principio de responsabilidad fiscal y la provisión de derechos sociales a través de instituciones estatales y privadas, entre otros.

2. Naturaleza mixta del órgano: un balance necesario

El poder constituyente derivado en Chile recae en el Congreso Nacional. El Poder Legislativo es un órgano legitimado y plenamente capacitado para dar cuenta de los cambios constitucionales, ya sea a través de reformas o de un cambio total al texto constitucional. El punto anterior no parece trivial, toda vez que, de un tiempo a esta parte, se ha instalado con fuerza una narrativa política que pretende horadar la legitimidad del Congreso Nacional como espacio de deliberación y toma de decisión a nivel constitucional. Uno de los principales aspectos que complejizaron el proceso de negociación fue precisamente el rol del Congreso Nacional en el nuevo esquema constituyente. Mientras las fuerzas políticas del oficialismo insistieron en la idea de un órgano 100% electo para redactar una propuesta de texto constitucional, la centro derecha fue capaz de relevar el rol del Congreso, logrando incorporar su poder constituyente derivado a través de la delegación en una Comisión Experta conformada por 24 personas con trayectoria profesional, técnica y/o académica elegidos en un 50% por la Cámara de Diputados y el otro 50% por el Senado en proporción a la representación política de cada fuerza en las respectivas cámaras.

Una vez electa la Comisión Experta, esta propondrá, previa aprobación por 3/5 de sus integrantes, un anteproyecto que servirá de base para discusión y redacción de la propuesta de texto constitucional. Un aspecto discutible y, por ende, perfectible de la propuesta, dice relación con la facultad de que los expertos sólo podrán hacer uso del derecho a voz y no voto en todas las instancias del proceso, sino únicamente en la Comisión Mixta compuesta por 12 integrantes (6 expertos y 6 comisionados) que resolverá eventuales diferencias entre el Consejo Constitucional y la Comisión Experta.

Esta Comisión Mixta dirimirá bajo un quórum de 3/5 de sus integrantes. En caso de no lograr dicho quórum, la Comisión Experta por 3/5 de sus miembros presentará

una nueva propuesta al Consejo Constitucional para que se discuta conforme a las reglas generales.

3. Inquietudes respecto de los tiempos

Atendiendo a la necesidad de despejar con celeridad la cuestión constitucional el acuerdo fija plazos ambiciosos en términos de la instalación, trabajo y ratificación del proceso. Así las cosas, la propuesta plantea que durante el mes de enero de 2023 se instale la Comisión Experta, previa nominación y aprobación por ambas cámaras del Congreso Nacional. A continuación, propone la realización de la elección de los consejeros constitucionales para el mes de abril de 2023. Una fecha que no parece ajustarse de manera óptima a los plazos legales vigentes, toda vez que ha sido el propio SERVEL quien ha señalado que se requieren de 140 días, una vez publicada la reforma, para realizar la elección de consejeros constitucionales, considerando toda la logística que implica una elección, más aún, tratándose de una elección con sufragio obligatorio.

4. Riesgos que persisten

Dentro de los aspectos cuestionables, cabe mencionar la consolidación de esquemas que debilitan la democracia representativa liberal, tal es el caso de la incorporación de escaños reservados indígenas, los que, pese a que en esta ocasión se asignarán sobre la base del volumen de participación electoral, afectan la certeza previa al proceso en relación a cuántos escaños efectivamente se están eligiendo. Asimismo, el establecimiento de un mecanismo de corrección electoral ex post para alcanzar la paridad de género, es una forma de distorsionar las preferencias ciudadanas que no debiera proyectarse en régimen para el resto de los métodos de elección en unidades electorales plurinominales ya que atenta contra las bases de una democracia representativa liberal.

Por otro lado, el proceso debe respetar lo acordado, sin alteraciones como las que se produjeron tras la firma del Acuerdo por la Paz y la Nueva Constitución de noviembre de 2019, donde fueron incorporadas disposiciones que tuvieron una incidencia profunda y negativa sobre el mismo: listas de independientes, escaños reservados y paridad de género.

PROYECCIONES

El sistema electoral propuesto en el acuerdo replica tanto la distribución de escaños como la delimitación de circunscripciones del Senado. De este modo, a la hora de extrapolar los resultados de la última elección de diputados de 2021 a este esquema, los resultados son lo que indica la Tabla N°1: un 48% de los escaños corresponderían a las fuerzas de la oposición. Sin embargo, es importante reconocer

las limitaciones de este tipo de ejercicios por cuanto, se trata de elecciones que responden a un periodo electoral que no es necesariamente extrapolable al escenario actual, pero lo que parece más importante, es que son cifras sujetas a modificaciones en función de las coaliciones que se formen. Al respecto, el efecto de enfrentar una elección proporcional bajo modalidad de lista conjunta, es siempre de maximización electoral respecto a la posibilidad de enfrentar la elección dividido bajo dos o más listas.

EL CONSEJO CONSTITUCIONAL TENDÍA UNA REPRESENTACIÓN DE 48% PARA LAS FUERZAS POLÍTICAS DE CENTRO DERECHA Y DERECHA

Tabla N°1: Simulación Electoral usando como base la votación de la última elección de diputados proyectada al escenario senatorial de 50 escaños

Circunscripciones	Chile Vamos	Republicanos	Total Derecha	PDG	Socialismo Democrático + DC	Apruebo Dignidad	Ind.	Total
Arica y Parinacota	1		1		1			2
Tarapacá	1		1			1		2
Antofagasta			0	1	1	1		3
Atacama			0		1	1		2
Coquimbo	1		1		1	1		3
Valparaíso	1	1	2		1	2		5
Metropolitana	2	1	3			2		5
O Higgins	1		1		1	1		3
Maule	2	1	3		1	1		5
Ñuble	2		2					2
Biobío	2		2		1			3
Araucanía	3	1	4		1			5
Los Ríos	1		1		1	1		3
Los Lagos	1	1	2		1			3
Aisén	1		1		1			2
Magallanes							2	2
Total	19	5	24	1	12	11	2	50
% de escaños	38%	10%	48%	2%	24%	22%	4%	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos SERVEL.

Del mismo modo, la configuración de la Comisión Experta en tanto reflejo de la correlación de fuerzas existente tanto en la Cámara como el Senado, también puede verse sujeta a esquemas variables, en el margen. Recordemos que la fragmentación de las fuerzas políticas en el Congreso ha venido acompañada por una serie de movimientos de renuncias o reestructuraciones en nuevos bloques partidarios, todas estas fuerzas disgregadas también tendrán poder de decisión a la hora de aspirar a un escaño dentro de la composición de la Comisión Experta. Así las cosas, y dado las proporciones representadas en el Congreso se dará una compleja

negociación entre los bloques más importantes y fuerzas como Demócratas y Amarillos, sumados a diputados independientes de derecha o diputados que han renunciado recientemente al Partido de la Gente para asignar dichos cupos. Tampoco es descartable que esos grupos minoritarios aspiraren lograr un escaño para integrar la Comisión Experta.

CHILE VAMOS MÁS EL PARTIDO REPUBLICANO PODRÍAN NOMINAR AL 50% DE LOS EXPERTOS

Tabla N°2: Simulación conformación de la Comisión Experta sobre la base de la actual composición de la Cámara de Diputados y el Senado

Pacto	Escaños Cámara	% de escaños	Escaños Senado	% de escaños	Nº Expertos Cámara	Nº Expertos Senado
Chile Vamos	49	32%	24	48%	3,8	5,8
Independientes derecha	4	3%		0%	0,3	0,0
Republicanos	14	9%	1	2%	1,1	0,2
Frente Amplio	38	25%	6	12%	2,9	1,4
Socialismo Democrático + DC	34	22%	16	32%	2,6	3,8
Demócratas y Amarillos	4	3%	2	4%	0,3	0,5
PDG	5	3%		0%	0,4	0,0
PDG descolgados	3	2%			0,2	0,0
PH-Jiles	4	3%		0%	0,3	0,0
Otros			1	2%	0,0	0,2
Total	155		50		12	12

Fuente: Elaboración propia a partir de datos SERVEL.

REFLEXIONES FINALES

Es de esperar que el proceso siga el curso predefinido. El Congreso Nacional debe ser coherente con el mandato del acuerdo, sin desdibujar los compromisos establecidos en torno a él, algo que ya está siendo cuestionado. A pocos días de aprobado el acuerdo, surgen dudas respecto a la capacidad que tendrán los partidos que lo suscribieron y, especialmente el Gobierno, de ordenar a sus parlamentarios a fin de aprobar dicha reforma en función de los acuerdos alcanzados. Se debe dar seguimiento a las posiciones críticas que han surgido por parte de un sector del Partido Comunista y también del Partido Comunes, quienes han declarado que el acuerdo posee “excesivos tutelajes” y buscarán modificar algunos de sus contenidos en el marco de su tramitación legislativa.

Enseguida, surge una interrogante relativa al efecto político y electoral de las fuerzas políticas renuentes al acuerdo. La capitalización del espíritu anti política y la exacerbación de la brecha entre las prioridades ciudadanas y las prioridades

políticas podría tener un impacto en la conexión electoral que algunas fuerzas que legítimamente no suscribieron el acuerdo, como el Partido Republicano y el Partido de la Gente, podrían generar con ciertos segmentos y grupos de la sociedad. El auge de este fenómeno se ha hecho realidad en otras latitudes y no tendría por qué ser Chile la excepción a esta realidad.

Por último, el acuerdo político constitucional comentado, debiera encarnar el último intento por dibujar un itinerario constituyente fuera de su entorno institucional natural que es el Congreso Nacional. Nuestra institucionalidad política, económica, pero también la realidad social del país no resiste una tercera oportunidad para visitar un esfuerzo de esta naturaleza. La incertidumbre constitucional no puede ser entronizada en nuestro país.

Finalmente, y a diferencia de lo que aconteció en el fracasado proceso constitucional de 2021-2022, se espera que, junto a una institucionalidad robusta y equilibrada, esta vez el espíritu de unidad, altura de miras, colaboración y conciencia de lo que está en juego por parte de los consejeros y expertos sean los principios que inspiren este nuevo proceso.