

EL LARGO E INCIERTO CAMINO CONSTITUCIONAL

- No deja de ser sorprendente que, en un Estado de Derecho como el nuestro, sea motivo de alegría el que la Jefa de Estado haya anunciado que respetaría la Constitución y al Congreso Nacional para modificar la Carta Fundamental.
- La Presidenta no tomó una decisión. Con suerte, esbozó el inicio de un itinerario que implica trasladar el tema al Gobierno siguiente.
- Como ha demostrado la Reforma Tributaria, la Educacional y tantas otras, la izquierda tiene una sorprendente capacidad para olvidar las bases institucionales que, desde hace décadas, han traído progreso a Chile. Si en el debate constitucional sucede lo mismo, Chile sufrirá un daño de importantes dimensiones.

PRINCIPIO LYD:

Estado de Derecho.

Tras casi un año y medio en el Gobierno, la Presidenta Bachelet anunció su itinerario constitucional. Lo hizo después de guardar un largo silencio que hizo de éste un tema incómodo e incierto. Hace años, en su programa, anunció una nueva Constitución como uno de los ejes de su Gobierno y esbozó algunas ideas respecto al contenido. Pero desde entonces, el debate se ha enfocado en lo procedimental, esto es, en definir cuál es el mecanismo para llevar a cabo el cambio constitucional. Poco se sabe, por el contrario, de los aspectos sustantivos que quieren promoverse.

Lo único que constreñía al Gobierno, si algo, eran las ambiguas palabras del programa. Ahí había escrito que el proceso de cambio sería “democrático, institucional y participativo”. Pero la ambigüedad de esa frase y el silencio de la Presidenta hicieron que en este tiempo adquirieran una fuerza inusitada una serie de resquicios que promovían el cambio constitucional por vías irregulares.

Con sus palabras, la Presidenta vino por fin a fijar algunas certezas. Pero de paso abrió varias interrogantes.

LA LUZ

No deja de ser sorprendente que, en un Estado de Derecho como el nuestro, sea motivo de alegría el que la Jefa de Estado haya anunciado que respetaría la Constitución y al Congreso Nacional para modificar la Carta Fundamental. Y es que,

**La verdad es que,
en todo esto, lo
único
correcto es que
la Presidenta
anunció que el
Congreso debía
aprobar este
proyecto con el
quórum de
2/3 de los
legisladores
en ejercicio.**

sobre esto, se han planteado desde hace algunos años muchas fórmulas que abiertamente se saltaban todas las reglas o que extraían del Congreso Nacional la decisión constitucional para convocar directamente a la ciudadanía¹. Pero finalmente, tras inexplicables demoras, la decisión de la Presidenta fue la que se conoce, esto es, enviar al Congreso Nacional a fines del 2016 un proyecto de Reforma Constitucional que permita que el próximo Congreso elija de entre cuatro caminos posibles para iniciar el proceso constitucional: comisión bicameral, convención constituyente integrada por parlamentarios e igual número de ciudadanos, asamblea constituyente (AC) o un plebiscito para que sea la propia ciudadanía la que escoja entre las anteriores.

La verdad es que, en todo esto, lo único correcto es que la Presidenta anunció que el Congreso debía aprobar este proyecto con el quórum de 2/3 de los legisladores en ejercicio. En otras palabras, reconoce que el capítulo vigente que regula la Reforma Constitucional es un capítulo que también aplica a este proceso y que, por lo mismo, requerirá la concurrencia del quórum que ahí se señala. En otras palabras, dado que se está modificando la forma en que se hacen reformas a la Constitución -o se dictan nuevas constituciones dirán algunos- no queda más que reconocer que para ello se debe seguir el quórum que la actual Constitución contempla para las reformas constitucionales. Y éste es de 2/3.

En lo demás, la fórmula induce a error. No es que el Congreso actual habilite al siguiente para modificar la Carta Fundamental. Éste y el siguiente lo están sin necesidad de reforma alguna. Tampoco es que el Congreso le imponga cuatro opciones al que viene. Éste puede contemplar en su reforma una o muchas otras. Y el próximo, con o sin reforma aprobada, puede elegir entre las contempladas en ésta o entre otras. En palabras distintas: este Congreso no tiene la facultad de obligar al siguiente si es que éste, reuniendo el quórum necesario, elige una opción distinta.

Por eso, la Presidenta no tomó una decisión. Con suerte, esbozó el inicio de un itinerario que implica trasladar el tema al Gobierno siguiente.

LA PREGUNTA PREVIA

En toda esta discusión, sigue sin quedar claro el diagnóstico sobre el que se construye la supuesta necesidad de una nueva Constitución.

Como se sabe, desde el 2009 la izquierda ha hecho suyo el reclamo por una nueva Constitución. Luego en la elección de 2013, Michelle Bachelet se sumó a este

discurso invocando, durante todo su Gobierno, diversas razones para justificar la necesidad de cambio constitucional.

El primero de ellos, lo recordó en la reciente cadena nacional: “la actual Constitución tuvo su origen en dictadura (...) por eso nació sin legitimidad y no ha podido ser aceptada como propia por la ciudadanía”ⁱⁱ. Es cierto que, como todas las constituciones de nuestro país y como numerosas en el extranjero, la nuestra es una Constitución que nació de una ruptura institucional. Pero ello, como ha demostrado Ginsburg, prestigioso académico en estas materias, no la inhabilita para siempreⁱⁱⁱ. Puede perfectamente ocurrir que una constitución nacida de modo irregular sea legitimada en su ejercicio. Y es lo que, a juicio de muchos, ha ocurrido con ésta que fue objeto de numerosas reformas, un referéndum con registros electorales -el de 1989- y un momento simbólico que aspiró ser refundacional -el de Lagos en 2005-. Pero ello no ha acallado la crítica de la izquierda.

También se ha planteado que la Constitución no genera afectos pero, como lo sabe el Presidente Lagos, los afectos con una Constitución son una cuestión bastante volátil^{iv}. Y se ha dicho que la ciudadanía mayoritariamente está a favor de una nueva Constitución lo que se corrobora con una reciente encuesta. Sin embargo, esa misma encuesta muestra también un profundo desconocimiento de lo que hace y puede hacer una Constitución^v. Si ésta se percibe como la solución de todos nuestros problemas –como es percibida hoy- no cabe duda que habrá un apoyo mayoritario a favor de cambios. Pero como no lo es, el resultado puede matizarse^{vi}.

Y es que no debe olvidarse que, en la generalidad de los países, los procesos de cambios constitucionales son resultados de rupturas o profundas crisis que obligan a llevarlos a cabo. Los problemas que aquejan hoy a la política, al Gobierno y a las instituciones están lejos de una ruptura y son perfectamente solucionables por vía de reformas específicas y otras políticas públicas.

En todo esto debe tenerse presente que los procesos de cambio constitucional no son inocuos. Generan incertidumbre y muchas veces polarizan a las sociedades. Por ello, siempre están anteceditos de situaciones que hacen imposible evitar un cambio paulatino. En Chile, estamos lejos de aquello. Pero, a pesar de ello, el Gobierno y la Nueva Mayoría, siguen adelante.

LAS SOMBRAS

La discusión del contenido de la Reforma Constitucional, entonces, empezaría formalmente el primer año del próximo Gobierno, el 2018, y se extendería por un período incierto.

Los demás anuncios de la Presidenta sólo abren interrogantes. Desde ahora hasta marzo de 2016 se iniciará un proceso de educación cívica que estaría a cargo de la Secretaría de Comunicaciones del Ministerio Secretaría General de Gobierno. Más adelante, en marzo, comenzaría una etapa de participación ciudadana que daría como resultado las “Bases Ciudadanas para la Nueva Constitución”. Éstas, se dice, servirían de fundamento al proyecto de nueva Constitución que este Gobierno presentaría a fines de su mandato el 2017.

Luego, aunque no se dice expresamente, el próximo Gobierno y el próximo Congreso empezarían a discutir ese texto y otros que posiblemente ingresen parlamentarios y la nueva administración. Asimismo, si es del caso a esa altura, también deberían elegir uno de los mecanismos de reforma que mencionó la Presidenta u otra fórmula distinta.

La discusión del contenido de la Reforma Constitucional, entonces, empezaría formalmente el primer año del próximo Gobierno, el 2018, y se extendería por un período incierto. Si es que llegara a finalizar con algún texto de acuerdo, lo más probable es que se lleve a plebiscito ratificatorio junto a otra elección general a fin de garantizar una amplia participación. Ello puede ser en las elecciones municipales del 2020 o en la presidencial y legislativa del 2021.

Como puede apreciarse, incluso sin entrar en el contenido de lo que venga, este itinerario ya presenta numerosas dudas.

La primera, en el corto plazo, es la manipulación del proceso de educación cívica y participación ciudadana. Es difícil poner en duda que, en los años eleccionarios que vienen, los dineros que se asignan a este proceso no vayan a ser destinado de alguna forma a fortalecer las débiles bases de apoyo del Gobierno^{vii}. El hecho que el Ministerio del Interior, la Secretaría General de la Presidencia, y la Secretaría General de Gobierno, tres ministerios de los llamados “políticos”, tengan autorización para contratar a 239 personas durante el próximo año lleva a pensar con justa razón que los beneficiarios serán activistas electorales que tendrán entre sus primeros objetivos, dedicar tiempo a la campaña en curso. Lo mismo puede sospecharse de los dineros que se están solicitando para estudios, publicidad y otros similares.

Y no parece suficiente, para la segunda etapa, la existencia de un Consejo Ciudadano de Observadores. La probabilidad que quienes integren este organismo tenga incentivos y capacidad suficiente para ejercer control, es evidentemente baja.

En el largo plazo, los pronósticos no mejoran. Llevamos dos años debatiendo si cambiar la Constitución y, ahora, posiblemente el debate se mantenga por otros seis más. No es bueno para ningún país estar discutiendo tanto tiempo su acuerdo fundamental. Sudáfrica se tomó seis años pero después de décadas de Apartheid que requirieron volver a construir instituciones desde sus cimientos. Chile está lejos de aquello. Incluso si se mira la experiencia comparada, se puede observar que el proceso chileno es excesivamente largo. Blount et al analizaron 150 procesos constituyentes que eligieron al azar entre todos los efectuados desde 1789. Y concluyen que, en promedio, la elaboración de una constitución toma 1,32 años^{viii}. La cifra no es muy distinta a la que extrae un estudio del PNUD en el que, tomando como base los procesos constituyentes desde 1947 a la fecha, concluye que éstos demoran en promedio 13,8 meses^{ix}. En consecuencia, sólo puede causar preocupación el largo itinerario que sigue por delante.

CONCLUSIÓN

En todo esto, tal vez lo más importante todavía no es parte del debate: el contenido de una nueva Constitución. Es imposible adelantar todos los temas que pueden levantarse y tampoco es posible contener el cuestionamiento a reglas o instituciones relevantes para una sociedad libre. En nuestro país todavía hay sectores minoritarios, pero influyentes, que promueven sin tapujos una agenda que recuerda bien los antiguos debates de los sesenta. No parece que cuestionarlo todo pueda enriquecer nuestra democracia y fortalecer el progreso. Y no es este un temor a la democracia o miedo al cambio. Es simplemente que, como ha demostrado la Reforma Tributaria, la educacional y tantas otras, la izquierda tiene una sorprendente capacidad para olvidar las bases institucionales que, desde hace décadas, han traído progreso a Chile. Si en el debate constitucional sucede lo mismo, Chile sufrirá un daño de importantes dimensiones.

ⁱ Un resumen de algunas de ellas en Temas Públicos N° 1.113, 07 de junio de 2013. Una Constitución de Ciudadanos Libres. También ver Proyecto de Reforma Constitucional Presidente de la República con acuerdo de ambas cámaras convocar a plebiscitos (Boletín 10.014-07) y que pretendía dar inicio a un plebiscito con miras a convocar a una Asamblea Constituyente.

ⁱⁱ Discurso S.E. M. Bachelet. 13.10.2015.

ⁱⁱⁱ Ginsburg, Tom. ¿Fruto de la Parra Envenenada? Algunas Observaciones Comparadas sobre el Proceso Constitucional Chileno. Estudios Públicos, 133 (verano 2014).

^{iv} El Ministro Jorge Burgos, en un seminario de la Universidad del Desarrollo, planteó como argumento que la “Constitución que nos rige, es un problema para Chile, y lo es porque carece del aprecio que las Constituciones necesitan (...) las Constituciones que no cuentan con el prestigio ciudadano suficiente no son buenas constituciones”.

^v La encuesta CADEM Plaza Pública N° 92 (octubre 2015) muestra que 71% de los encuestados está a favor de una Nueva Constitución. La misma encuesta muestra que 58% cree que “permitirá superar los problemas que hoy experimenta el país en temas como educación, seguridad y salud” y 57% cree que “hará de Chile un país más justo y con menos desigualdades”. La Constitución poco puede hacer por satisfacer estas aspiraciones.

^{vi} Otras críticas que se le han hecho a la Constitución se analizan en Temas Públicos N° 1.107, 26 de abril de 2013. Asamblea Constituyente de Bachelet: Una Propuesta Irresponsable.

^{vii} El proyecto de ley de Presupuestos para el 2015 solicita 2.836 millones para Estudios para una Nueva Constitución de los cuales 935 corresponden a contratación de 239 personas.

^{viii} Blount, Elkins y Ginsburg. Does the Process of Constitution-Making Matter? En Ginsburg, Tom. Comparative Constitutional Design. Cambridge University Press. 2014.

^{ix} Mecanismos de Cambio Constitucional en el Mundo. Análisis desde la experiencia comparada. PNUD. 2015. P. 46.