

# Proceso Constituyente en Chile:

Reflexiones desde  
las Regiones

## DOCUMENTO DE TRABAJO

**CHILE, abril – noviembre de 2016**



#### **Equipo organizador del Ciclo de Seminarios**

José Antonio Abalos, director ejecutivo de la Agrupación de Universidades Regionales (AUR)

Gonzalo Vicente, director de la Academia Parlamentaria de la Cámara de Diputados

Fernando Silva, director ejecutivo del Centro de Extensión del Senado

Nicolás Benkel, asistente de investigación del Programa de Gobernabilidad del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Artemisa Cifuentes, encargada de Comunicaciones de la AUR

Valentina Salas, asistente de investigación del Programa de Gobernabilidad del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

#### **Coordinador del Ciclo de Seminarios**

Juan Veglia, jefe de Relaciones Públicas de la Cámara de Diputados

#### **Editora**

Alicia Gariazzo

#### **Revisor**

David Duque

#### **Diseño**

Dirección de Comunicaciones Universidad de Playa Ancha

#### **Impreso en Chile**

#### **NOTA:**

Las opiniones vertidas en los seminarios solo representan a las personas que las emiten y de ninguna manera comprometen a las instituciones organizadoras del Ciclo de Seminarios.



## PRÓLOGO

### Universidades Regionales y Proceso Constituyente

Las universidades regionales han sido instancias insustituibles en la transmisión, generación y difusión de conocimiento pertinente a las necesidades de los territorios de nuestra larga geografía. A través de sus comunidades, han participado en muchos de los grandes hitos que han marcado la historia de cada una de las regiones chilenas.

En efecto, por sus aulas han pasado la mayor parte de hombres y mujeres profesionales que protagonizan el desarrollo de sus territorios, tanto en el sector público como en el privado y en otras áreas del quehacer regional y local. Sus especialistas crean conocimientos y saber científico, impulsan el arte, la cultura y la innovación en permanente interacción con el medio, aportando a la construcción de futuro. Día a día, sus académicos y estudiantes interactúan con los diversos sectores sociales y productivos, colaborando a su desarrollo y cautelando la pertinencia de sus actividades.

Sin renunciar a su carácter regional, como lo denotan sus nombres, estas instituciones proyectan y vinculan sus actividades y preocupaciones en los temas de interés nacional y también internacional. Lo que explica que todas ellas mantienen estrechos y activos lazos de cooperación con numerosas instituciones del extranjero.

Hace algunos meses, el Gobierno inició un trabajo trascendente para el país, el denominado "Proceso Constituyente", tema que ha estado en la agenda pública durante todo 2016 y probablemente lo seguirá estando en los próximos años.

Por su naturaleza y por la relevancia nacional del tema, las universidades regionales del CRUCH están llamadas a participar en este desafío aportando sus saberes, generando espacios de reflexión y debate, contribuyendo a su difusión y promoviendo la mayor participación ciudadana posible. En los territorios se reconoce que estas instituciones son las que tienen mayor capacidad y legitimidad para convocar a los actores locales a una reflexión seria acerca de un tema tan importante como este.

La mayoría de las universidades regionales cuentan con programas de pre y postgrado e investigación en las áreas del derecho, ciencia política, sociología, economía, administración pública, medio ambiente y recursos naturales, entre otras, que aportan desde dichas especialidades a enriquecer el diálogo y los debates en estas materias. Los complejos temas de la constitución política no son sólo de interés jurídico sino que son materias que deben ser abordadas interdisciplinariamente.

En este contexto, la Agrupación de Universidades Regionales de Chile (AUR), planteó al Centro de Extensión del Senado, a la Academia Parlamentaria, a la Biblioteca del Congreso Nacional y al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la conveniencia de realizar un trabajo conjunto en este tema, conjugando nuestras motivaciones y capacidades para llevar a cabo un programa de reflexiones y aportes que se denominó: "Proceso Constituyente en Chile: Reflexiones desde las Regiones", en el que participaron actores académicos, políticos, sociales, culturales, hombres, mujeres, jóvenes y adultos, que representan la diversidad de territorios y comunidades del país.

El pleno de rectores de AUR estimó que, además de los temas más recurrentes, como el sistema político o los derechos fundamentales, este programa ofrecía la posibilidad de poner en debate otros que inciden muy directamente tanto en la descentralización y regionalización como en el rol de las propias universidades regionales en el proceso de desarrollo armónico del país. En efecto, se analizó la conveniencia de relevar la descentralización política, fiscal y administrativa, entendiendo que esta incidirá en las posibilidades de un desarrollo territorial más equilibrado. Esto es particularmente relevante para nuestra Agrupación, pues se reconoce que el centralismo excesivo inhibe el desarrollo de las regiones, lo que también se proyecta a sus universidades.

Igualmente era una ocasión propicia para abordar temas que preocupan a los habitantes de nuestras regiones, como es el caso de los recursos naturales renovables/no renovables, la identidad regional, el medio ambiente, pueblos originarios, integración fronteriza, entre otros. Era esta, entonces, una instancia adecuada para que sus investigadores y especialistas pusieran en la agenda aquellos tópicos específicos de sus propias investigaciones. Lo anterior considerando que las universidades regionales cuentan con productividad científica de primer nivel, aportando con más del 40% de la creación de conocimiento en Chile.

Este programa se materializó en varios seminarios que comprometieron el esfuerzo de un número importante de universidades, como fue el caso de la Universidad Austral de Chile, de la Universidad Arturo Prat, de la Universidad Católica del Norte, de la Universidad de la Serena, de la Universidad de Atacama y, finalmente, de la Universidad Católica de Temuco, que hizo un esfuerzo extraordinario organizando tres jornadas sobre temas específicos.

En estos eventos, participaron académicos, senadores, diputados, Intendentes y otras autoridades locales, especialistas invitados de otras regiones, expertos(as) internacionales, estudiantes y actores representantes de diversos sectores del quehacer local productivo, social y cultural.

Debemos agradecer explícitamente a todos ellos y en particular a las instituciones que acordaron impulsar esta iniciativa -Centro de Extensión del Senado, Academia Parlamentaria, Biblioteca del Congreso Nacional y PNUD- que, además de asumir aspectos organizativos, gestionaron la participación de expositores de excelencia que enriquecieron el ciclo de seminarios.

Es importante indicar que este esfuerzo se suma a otras iniciativas sobre la "reforma constitucional" que en forma individual han impulsado prácticamente todas las universidades regionales del país, sea organizando debates intra-universitarios o abiertos a la comunidad.

La Agrupación de Universidades Regionales espera que el Poder Ejecutivo, el Parlamento y otras instancias vinculadas al tema, como el Consejo Ciudadano de Observadores, consideren este esfuerzo y obtengan del texto que lo sistematiza, los antecedentes, reflexiones y propuestas nacidas de la auténtica vocación de servicio público de las instituciones y personas que colaboraron aportando con su pensamiento y visión a este gran desafío nacional.

Finalmente, es innecesario anticipar que las comunidades académicas regionales, tal como ayer y hoy, continuarán mañana, en este y otros temas trascendentes, estimulando una reflexión sobre temas vitales para el país con autonomía, compromiso y responsabilidad. Esa ha sido nuestra vocación y misión, el desarrollo integral de Chile, pero de todo Chile.

**Patricio Sanhueza V.**

Rector U. Playa Ancha de Ciencias de la Educación  
Presidente de la Agrupación de Universidades Regionales

## PRÓLOGO

### Apoyando el proceso de cambio constitucional desde las regiones

La democracia es un régimen político que está en permanente construcción. Como forma de ir adaptándose a los nuevos desafíos que imponen los cambios sociales, este régimen debe ir perfeccionando su institucionalidad de manera constante. Como lo señala el Informe Auditoría a la Democracia publicado en el 2014 por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) si bien Chile cuenta con buenos indicadores de gobernabilidad, el tipo de democracia que se ha ido construyendo en las últimas décadas ha encontrado limitaciones que impiden avanzar en su perfeccionamiento y profundización hacia una democracia más inclusiva.

En los últimos años han ido aumentando los cuestionamientos hacia las reglas que rigen el sistema político. En particular, sobre la Constitución Política de Chile que establece la base normativa de la institucionalidad pública del país, la forma de gobierno, la distribución del poder y el catálogo de derechos sociales y sus garantías. A pesar de las múltiples reformas, esta Constitución ha sido objeto de constante debate desde que fuera aprobada en 1980 por un plebiscito organizado por el régimen militar.

Como lo muestra la Encuesta Nacional Auditoría a la Democracia 2016, un 66% de la población mayor de 18 años en el país considera que la actual Constitución Política requiere cambios profundos y un 84% considera que es muy, o bastante importante, cambiarla. La ciudadanía considera que la principal razón para cambiar la Constitución es porque su contenido no sirve para los desafíos actuales del país (54%).

En este contexto, el país ha iniciado un proceso constituyente inédito para revisar su carta fundamental y construir así, con el esfuerzo de todos sus ciudadanos y ciudadanas, un nuevo marco constitucional nacido en democracia.

Como forma de contribuir a este proceso constituyente, el PNUD ha realizado distintas acciones de acompañamiento y apoyo técnico. El 2015 lanzó el informe “Mecanismos de cambio constitucional en el mundo” el cual sistematiza y analiza las mejores prácticas a partir de la experiencia comparada de cómo otros países han redactado nuevas constituciones. Complementariamente, un equipo del PNUD está a cargo de la sistematización de la información generada en la fase de participación ciudadana que tuvo lugar a través de encuentros locales auto convocados, cabildos provinciales y regionales. Adicionalmente, y como parte del trabajo más amplio del sistema de Naciones Unidas en Chile, el PNUD junto al Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) han integrado un consejo de seguimiento del Proceso Participativo Constituyente Indígena coordinado desde el Ministerio de Desarrollo Social.

Con el propósito específico de descentralizar el debate constitucional e integrar la voz y mirada de las personas que residen en las distintas zonas del país, el PNUD también ha sido parte de la organización del ciclo de seminarios “Proceso Constituyente en Chile: Reflexiones desde las Regiones”, junto a la Agrupación de Universidades Regionales de Chile (AUR), la Cámara de Diputados y su Academia Parlamentaria, la Biblioteca del Congreso Nacional, y el Centro de Extensión del Senado. Este ciclo de seminarios tuvo por objetivo conocer y recoger los aportes del mundo académico de las regiones sobre el proceso constituyente, generando un espacio de encuentro entre la academia, la sociedad civil y los parlamentarios de las distintas regiones del país.

Como señala el informe “Mecanismos de cambio constitucional en el mundo”, si bien la experiencia comparada muestra que no existe una receta única para que un proceso de cambio constitucional sea exitoso, existen distintos elementos que resultan claves. Uno de ellos consiste en incorporar diversas fórmulas de participación ciudadana, que incluyan de manera activa a todos los sectores e instituciones relevantes de una sociedad, garantizando la representación de la mayor cantidad de grupos sociales para así darle mayor legitimidad al proceso. La evidencia internacional señala que es especialmente importante considerar las diferencias y contextos regionales dentro de los países, así como, aprovechar las estructuras locales existentes para involucrar y escuchar a la población.

El ciclo de seminarios rescata la importancia de la participación de los actores regionales en el proceso constituyente, dejando un conjunto de aprendizajes y desafíos que han quedado sistematizados en esta publicación. Por ejemplo, durante este ciclo se pudo apreciar la diversidad de intereses, preocupaciones y demandas que tienen las distintas zonas geográficas del país, y la necesidad de incorporar esa diversidad territorial dentro de la discusión constitucional. Asimismo, los seminarios pusieron de manifiesto la necesidad de promover un diálogo continuo entre la sociedad civil y los parlamentarios en regiones, de modo de poder conjugar visiones políticas y técnicas, junto con las demandas del mundo social. Finalmente, quedó en evidencia el importante rol que pueden jugar las universidades regionales como articuladores y convocantes de distintos grupos sociales.

Este ciclo de seminarios es un primer paso en un esfuerzo por democratizar y descentralizar el debate constitucional. El desafío futuro es continuar fortaleciendo los aportes de los distintos territorios, ampliando la diversidad de expositores y expositoras más allá del debate estrictamente jurídico incluyendo integrantes de la sociedad civil, las organizaciones sociales, los pueblos indígenas, la diversidad sexual presente en las distintas regiones del país, entre otros sectores.

Las Constituciones cumplen el rol de traducir en normas y leyes amplios consensos políticos y sociales sobre cómo organizar una comunidad. Aunque un proceso de esta magnitud enfrenta distintos desafíos, es ciertamente una oportunidad para fortalecer la democracia y el respeto a los derechos humanos. La oficina del PNUD en Chile está altamente comprometida para apoyar a Chile en el logro de estos objetivos, y continuará colaborando, tal cual como lo realizó en esta ocasión en el marco del ciclo de seminarios “Proceso Constituyente en Chile: Reflexiones desde las Regiones”.

**Silvia Rucks**  
Coordinadora Residente  
del Sistema de las Naciones Unidas  
Representante Residente del PNUD en Chile

## PRÓLOGO

Nuestro país comenzó un proceso irreversible que finalizará con la elaboración de una nueva Constitución Política realizada íntegramente en democracia, haciéndose cargo de un Chile distinto, que si bien ya ha superado algunos temas de desarrollo social hay otros que aún están pendientes. Hoy nuestros compatriotas consideran que hay una serie de derechos sociales o bienes públicos que deben quedar garantizados y reguardados en la carta fundamental, lo que habla muy bien de nosotros como sociedad.

El proceso constituyente que se inició, ha tenido una amplia acogida por parte de la ciudadanía y de una u otra forma como Senado consideramos que nuestro aporte al debate, a la discusión y a la formación de un pensamiento crítico ha sido por medio de estos seminarios realizados junto a otras instituciones. El éxito de esta experiencia nos hace reflexionar sobre la forma de trabajo para sistematizar opiniones desde las regiones para la discusión de estos grandes temas y las instancias de participación que debemos impulsar. En este caso, desde las regiones junto a las universidades locales, académicos y expertos se elaboraron insumos y temas que deberán quedar reflejados en la nueva Constitución.

El Congreso deberá jugar un rol importante en este proceso y es por eso que la información que provenga desde las regiones es de gran relevancia. Nuestro país es desigual y esas desigualdades se reproducen de mayor forma en las regiones, muchas veces eso queda oculto por el centralismo, pero esta experiencia de realizar seminarios en regiones las releva y les da un lugar importante.

Quiero valorar el trabajo en conjunto entre Agrupación de Universidades Regionales, AUR, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD y este Congreso junto a senadores y diputados de todos los sectores, que fueron los que participaron y en especial a los ciudadanos y organizaciones locales que han demostrado un gran interés por ser protagonistas principales en la construcción de esta nueva Constitución que será el marco institucional que queremos para nuestro país para las próximas décadas.

**Ricardo Lagos Weber**  
Presidente del Senado

## PRÓLOGO

Cuando la Presidenta de la República Michelle Bachelet convocó al Proceso Constituyente, a comienzos de 2016, en mi calidad de presidente de la Cámara de Diputados estimé que, como uno de las principales instituciones políticas del país, la Cámara de Diputados no podía restarse a participar de este llamado.

Es así como con mucho entusiasmo acogimos y respaldamos la iniciativa de las Universidades Regionales, AUR, y del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, junto al Senado y a la Biblioteca del Congreso Nacional; de organizar un Ciclo de Seminarios en el que comunidades académicas de todo Chile, junto a las diversas organizaciones activas en las diferentes regiones, hiciéramos un aporte de naturaleza específicamente académica al innovador proceso convocado por la Presidenta de la República.

Como es sabido, el Proceso Constituyente vivió durante el 2016 su “fase de Participación Ciudadana”, a través de un ciclo de Encuentros Locales Autoconvocados, Cabildos Provinciales y Regionales, de los cuales surgieron las denominadas “Bases Ciudadanas para una Nueva Constitución”.

De acuerdo al itinerario propuesto por la Presidenta Bachelet, corresponderá al Congreso Nacional recibir, junto a estas “Bases Ciudadanas”, el Proyecto de Reforma Constitucional que trazará el mecanismo de cambio constitucional, su itinerario y alcance. Este importante mandato llegará al Congreso Nacional este año 2017 y muy probablemente deberá ser resuelto a partir de 2018 por un Nuevo Congreso, el que será electo bajo las reglas de un sistema electoral depurado de los vicios del bi-Nominal.

Es pues con orgullo que ponemos a disposición de los parlamentarios, los partidos políticos, las organizaciones ciudadanas y todos los actores que tendrán sobre sus hombros la responsabilidad de llevar a su destino final el Proceso Constituyente, las “Reflexiones desde las Regiones” que en siete seminarios, en cinco regiones del país, más de 50 académicos, diputados y senadores, dirigentes estudiantiles y representantes de la Sociedad Civil, formularon en el marco de un debate diverso y muy marcado por las particularidades de cada región, donde surgió con mucha claridad la fuerza que hoy tiene el sentimiento a favor de una descentralización efectiva y la preocupación que existe por el estatuto que debiera acordarse en la nueva Carta Constitucional a los Recursos Naturales en situación más amenazada.

Como Presidente de la Cámara de Diputados valoro la participación que cupo, en la casi totalidad de los encuentros, a mis colegas diputados y destaco muy especialmente la de quienes militan en la oposición. A todos ellos mi reconocimiento, como hacia quienes entre nuestros funcionarios tuvieron la visión y la constancia para sacar adelante este importante desafío, actitud que compromete el aporte de la Cámara de Diputados para las próximas etapas del Proceso Constituyente.

**Oswaldo Andrade Lara**  
Presidente Cámara de Diputados

# ÍNDICE

I	INTRODUCCIÓN	10	
II	CARACTERÍSTICAS DEL PROCESO CONSTITUYENTE	15	
	2.1	Introducción	15
	2.2	Propuesta del Gobierno	16
	2.3	Procesos constituyentes en el mundo	19
	2.3.1	Planteamientos del PNUD	19
	2.3.2	Otras opiniones respecto a los procesos constituyentes	21
III	CONTENIDOS DE LA NUEVA CONSTITUCIÓN	25	
	3.1	Características de la actual Constitución	25
	3.1.1	Itinerario y origen	25
	3.1.2	Constitución neoliberal	27
	3.1.3	Constitución Política en una democracia semisoberana	29
	3.2	Propuestas del Gobierno de Michelle Bachelet para una nueva Constitución	30
	3.2.1	Alcance de las reformas	30
	3.2.2	Nueva Constitución según el Programa de Gobierno	32
	3.3	Opiniones mayoritarias de los participantes en el Ciclo	33
IV	VOZ DE LAS REGIONES	38	
	4.1	Chile está enfermo de centralismo	38
	4.1.1	Intentos de regionalización	38
	4.1.2	Opiniones mayoritarias en torno a la descentralización	40
	4.2	Discriminación hacia las universidades regionales	40
	4.2.1	Introducción	40
	4.2.2	Balance de la situación de las universidades regionales	41
	4.2.3	Propuestas de la Agrupación de Universidades Regionales, AUR	43
	4.2.4	Universidades regionales e identidad de las regiones	44
	4.3	Situación de los recursos naturales en la Constitución	45
	4.3.1	Caso del agua	46
	4.3.2	Judicialización de los conflictos por los recursos hídricos	47
	4.3.3	El agua en la Constitución	48
	4.3.4	El agua en Atacama	49
V	CONCLUSIONES	51	
	Bibliografía	54	
	ANEXOS	57	

## I INTRODUCCIÓN

A lo largo de la mayor parte de 2016, en Chile ha venido desarrollándose un proceso de debate para el cambio constitucional y el gobierno se ha comprometido con la ciudadanía a facilitar su más amplia participación en todas las instancias posibles hasta llegar a la redacción de una nueva Constitución.

Así, hemos asistido a un esfuerzo complejo y trascendental de revisar nuestra Carta Fundamental y construir, con el esfuerzo de todos, un nuevo marco que supere los cuestionamientos al actual e incorpore los nuevos elementos que han surgido del desarrollo social, económico, político y cultural que el país ha vivido en los últimos años.

Esta es una oportunidad histórica, puesto que ninguno de los textos constitucionales que han regido al país hasta ahora fue elaborado en una forma democrática tal como la entendemos hoy. Por lo tanto, esta experiencia es parte de un proceso inédito, después de más de 200 años de historia, en el que por primera vez la ciudadanía podrá manifestarse respecto al tipo de sociedad y país que aspira construir.

Para ello, la Presidenta de la República, ha convocado y estimulado esta participación llamando a todos los sectores del país. “Chile nació a la vida independiente buscando una Constitución que le permitiera afianzar su soberanía y realizar sus anhelos. Así ha sido siempre en nuestra historia. Cuando cambia el país, sus ciudadanos, sus posibilidades de desarrollo y la sociedad ha buscado adecuar su Carta Fundamental. Esto es normal y es expresión de la madurez cívica de un pueblo”. En el camino conjunto de redacción del nuevo documento, se abrirán más y mejores posibilidades de diálogo, abriéndose la oportunidad de llegar a acuerdos transversales sobre la sociedad que queremos construir.

“Para el Gobierno de Chile no habrá desarrollo, democracia, ni paz social si no se reconstruye la confianza en la vida pública y esta comenzará a recuperarse, en la medida en que todos contribuyamos, entre otras tareas, con nuestras opiniones y participación en la elaboración de una nueva Constitución”<sup>1</sup>.

De entre los numerosos actores sociales, institucionales y políticos que se hicieron eco de este llamado de la Presidenta de la República, destaca la AUR, las que tempranamente propusieron al Congreso Nacional y al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, una particular forma de aportar desde el ámbito específicamente académico al naciente Proceso Constituyente.

Asociadas en la Agrupación de Universidades Regionales AUR, las veintidós entidades que la integran propusieron a dichas contrapartes la realización de un Ciclo de Seminarios que recogiera la reflexión académica de las regiones en torno a esta convocatoria nacional, generando así un valioso aporte original que en ningún caso sustituiría a los mecanismos e instancias de participación ciudadana que se articularon durante el 2016 para el desarrollo del Proceso Constituyente.

Como es sabido, luego de una primera etapa de educación cívica, se creó por Decreto Supremo un Consejo de Ciudadanos de Observadores, que velara por la objetividad del proceso y se propuso, para las fases siguientes, un cronograma de participación ciudadana con diálogos, debates, consultas y cabildos, en encuentros locales, provinciales y regionales, todo lo cual conformó la primera parte del Proceso Constituyente de Chile.

Como expuso el Presidente del Consejo Ciudadano de Observadores, Patricio Zapata, esta discusión, y en especial el complejo trabajo que correspondió a dicho Consejo, conlleva una inmensa responsabilidad, en primer lugar respecto de los ciudadanos que en él participan, como respecto de las restantes instituciones nacionales sobre las que este proceso necesariamente incidirá.

1 Presidenta Michelle Bachelet, 28 de abril, 2015.

2 “Mecanismos de Cambio Constitucional en el Mundo. Análisis desde la experiencia comparada”, PNUD, 2015.

En ese marco, Zapata se refirió al rol del Congreso Nacional en el Proceso Constituyente, destacando que “este Congreso, con todas las dificultades que ha tenido que enfrentar, que han sido muchas, es el Congreso que puso fin al sistema electoral binominal. Nunca lo dejaré de valorar, porque es difícil que un cuerpo de incumbentes elegido bajo ciertas reglas se decida a modificarlas (...). Este mismo Congreso finalmente les devolvió a los compatriotas que viven en el extranjero el ejercicio práctico de su derecho a sufragio.

“De esta manera, cualquier proceso político relevante que se intente en el futuro, tiene que incorporar al Congreso Nacional, más aún si uno piensa –como lo pienso yo– que independientemente del régimen de gobierno que adoptemos, un presidencialismo más atenuado o un semi presidencialismo, sea cual sea, tendrá que considerar el fortalecimiento del Congreso Nacional.

“Hago extensiva esta consideración a los partidos políticos, para evitar confusiones. Este Consejo Ciudadano de Observadores tiene por objeto contribuir a crear condiciones de inclusión, amplitud, transparencia y ausencia de sesgo político, pero no ausencia de política”, concluyó Zapata.

En una línea similar, el Vicepresidente de la Cámara de Diputados, Gabriel Silber, en sus palabras inaugurales, planteó que la transversalidad la asegura, precisamente, la participación del Congreso Nacional por ser el representante de las distintas formas de pensamiento e ideas que inspiran a los ciudadanos. Justamente, como lo expresa el Informe del PNUD<sup>2</sup>, presentado en los encuentros regionales, porque no importan los mecanismos de la elaboración en sí mismos, sino sobre todo el grado de legitimidad que aporten a la nueva Constitución.

En los últimos 50 años se ha producido un número importante de cambios en las constituciones en el mundo. Entre 1947 y el 2015 se redactó y aprobó un total de 239 textos constitucionales. Varios países han redactado más de una constitución en ese período. Entre 1947 y 1989 se cambiaron 139 constituciones y entre 1990 y 2015 cien. Todas ellas usaron diferentes mecanismos y, en cada uno de ellos, independientemente de sus características, lo importante para la ciudadanía respectiva fue su legitimidad<sup>3</sup>.

Desde sus inicios y como era de esperar, este proceso ha generado una gran discusión a todos los niveles, académicos, políticos, sociales y gremiales del país, especialmente ha inspirado a las regiones, que desde un tiempo a esta parte, han venido desarrollando movilizaciones y una agitada discusión y demanda por sus derechos. Dentro de estas, la participación del mundo académico ha sido vital. En ello coincide, el vicepresidente de la Cámara de Diputados, cuando destaca que “uno de los ámbitos relevantes para el éxito del Proceso Constituyente es el mundo académico y de las universidades, actores que están llamados a formar aportes cualitativos, con nuevas miradas que contribuyan a la reflexión que desde las regiones tendrá lugar en torno a las características de la nueva Carta Fundamental”<sup>4</sup>.

En efecto, las universidades del país se han comprometido con el proceso. Lo están, desde la Universidad de Tarapacá hasta la Universidad de Magallanes, porque como institución, como universidades, se sienten comprometidas a defender la democracia. Como informaba el presidente de la Asociación de Universidades Regionales (AUR), profesor Patricio Sanhueza, “el pleno de rectores de las veintidós universidades que cubren el 98% del territorio nacional ha acordado por unanimidad acompañar este proceso por la trascendencia que tiene para Chile. En nuestras universidades existe pensamiento crítico, plan de ideas, capacidad de razonamiento, compromiso con el destino de nuestra sociedad nacional, todo lo cual puede y debe ponerse al servicio del complejo, pero sin duda abordable, desafío de revisar nuestra Carta Fundamental y establecer un marco constitucional moderno que recoja participativamente el sentir ciudadano que necesita expresarse desde las instancias de desarrollo social, desde el sector económico, de las universidades y, naturalmente, desde el ámbito político y de la sociedad civil. Es decir, un movimiento integrador, sensato e inteligente que empeñe capacidades para dar cuerpo a una Carta Fundamental con origen en la democracia y con pleno contenido democrático. Serán muchas las preguntas que tendremos que formularnos. Serán muchas las respuestas que intentaremos aportar justamente en esa reflexión. Aquí se requiere especialmente sentido crítico, pero también mucha profundidad y una tremenda responsabilidad”.

2 “Mecanismos de Cambio Constitucional en el Mundo. Análisis desde la experiencia comparada”, PNUD, 2015.

3 Idem.

4 Discurso del Vicepresidente de la Cámara de Diputados, diputado Gabriel Silber, en el seminario de Lanzamiento en Santiago.

De esta manera, las universidades regionales muy comprometidas con sus realidades, han asumido este desafío, pues tienen conciencia de los cambios ocurridos y han asumido su responsabilidad de colaborar y convocar en el análisis y propuestas frente a los retos que plantea.

Así, en el primer trimestre del 2016 iniciaron un diálogo con el Congreso Nacional –y muy especialmente con la Academia Parlamentaria de la Cámara de Diputados, el Centro de Extensión del Senado y con la Biblioteca del Congreso Nacional–, y con los investigadores del Programa de Gobernabilidad Democrática del PNUD, así como a otras instancias del mundo académico y político buscando concretar distintas formas de diálogo y aportes. De esta manera surge la idea de realizar un Ciclo de Seminarios denominado “Proceso Constituyente en Chile: reflexiones desde las regiones”. El rector de la Universidad de Playa Ancha, presidente de las AUR, Patricio Sanhueza inauguraba los primeros eventos expresando que el ciclo de seminarios constituye una tremenda oportunidad para las universidades regionales, pero también para nuestras regiones y para el país en su conjunto.

El 29 de abril de 2016, el hemiciclo del ex Congreso Nacional en Santiago inaugura el Ciclo, cuya coordinación estaría a cargo de la Agrupación de Universidades Regionales, del Senado y su Centro de Extensión, de la Cámara de Diputados y su Academia Parlamentaria, de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD.

El Ciclo de Seminarios estimuló la discusión de las regiones, canalizó el aporte del mundo académico regional, de sus actores políticos y sociales, con sus diferentes y legítimas opiniones sobre la nueva Constitución, posibilitando un amplio proceso de debate cuyos principales hitos se recogen en el presente Documento de Trabajo.

En los siete seminarios realizados en Santiago, Valdivia, Copiapó, dos veces en Temuco, Iquique, Coquimbo, participaron actores sociales, políticos e institucionales que representaron los diferentes puntos de vista e información de la ciudadanía, incluidas las elites políticas y las instituciones formales. Entre los más de 50 intervinientes y expositores se destacaron expertos, académicos, parlamentarios, autoridades regionales y representantes estudiantiles.

El presente Documento de Trabajo, ha sido generado solo sobre la base de la información y planteamientos de los expositores en el Ciclo de Seminarios, no cuenta con información adicional primaria ni estadísticas actualizadas. Luego de la presente Introducción, una segunda parte contiene los planteamientos más importantes acerca de las formas que potencialmente podría asumir el Proceso Constituyente, dada la experiencia mundial y las características de nuestro país, según su historia y desarrollo social y político.

La tercera parte resumirá las ideas principales de los expositores acerca de los contenidos fundamentales que debería tener la nueva Constitución, desde diferentes puntos de vista, donde se espera resumir los elementos principales de la discusión realizada en los seminarios y las propuestas del Gobierno.

Finalmente la última sección recoge las problemáticas regionales fundamentales que destacaron algunos expositores, especialmente las referidas a temáticas que afectan de manera especialmente marcada a algunas regiones del país – como es el caso de la escasez del agua en el norte, la incidencia de las nuevas poblaciones migrantes–, y entre otras, la discriminación que sienten las universidades regionales en los marcos del modelo de Educación Superior actualmente vigente en el país, cuestión que fuera reiteradamente puesta de relieve en casi todos los seminarios.

En Anexos se incluyen las intervenciones y ponencias que fueron entregadas a los coordinadores regionales de cada seminario, además del texto íntegro del Informe del PNUD: “Mecanismos de cambio constitucional en el mundo: análisis desde la experiencia comparada”, publicado originalmente el año 2015.

Todos los aportes, condensados en este documento, serán puestos a disposición de las autoridades de Gobierno y el Congreso Nacional, las universidades, organismos internacionales, entidades como el Consejo Ciudadano de Observadores y de todas las instituciones interesadas, esperando que su discusión y análisis permanezcan a través de otras instancias, de manera de estimular la más amplia participación de toda la ciudadanía en el Proceso Constituyente.

El cronograma del Ciclo de Seminarios y sus intervinientes y expositores fue:

Santiago 29 de abril, ex Congreso Nacional

Lanzamiento Ciclo Proceso Constituyente Reflexiones desde las Regiones  
Gabriel Silber, Vicepresidente de la Cámara de Diputados  
Antonio Molpeceres, representante residente del PNUD en Chile<sup>5</sup>  
Patricio Sanhueza, presidente de la Agrupación de Universidades Regionales AUR  
Humberto Nogueira, académico de la Universidad de Talca  
Marcela Ríos, oficial de estudios del Programa de Gobernabilidad Democrática del PNUD  
Tomás Jordán, abogado asesor del Ministerio Secretaría General de la Presidencia Segpres  
Patricio Zapata, presidente del Consejo Ciudadano de Observadores del Proceso Constituyente CCO  
Juan Luis Carter, representante de la Agrupación de Universidades Regionales AUR

Valdivia 10 de junio Universidad Austral de Chile

Proceso Constituyente y Regionalización: una mirada desde la Región de Los Ríos  
Osvaldo Andrade, presidente de la Cámara de Diputados  
Egon Montecinos, intendente de la Región de Los Ríos  
Oscar Galindo, rector de la Universidad Austral de Chile  
Marcela Ríos, oficial del Programa de Gobernabilidad Democrática del PNUD  
Juan Andrés Varas, académico de la Universidad Austral de Chile  
Felipe Paredes, académico de la Universidad Austral de Chile  
Rommel Straussman, representante estudiantes de la Universidad Austral de Chile  
Mario Calvo, vicerrector de la Universidad austral de Chile

Copiapó 30 de junio Universidad de Atacama

Proceso Constituyente y Regionalización: una mirada desde la Región de Atacama  
Celso Arias, rector de la Universidad de Atacama  
Mario Maturana, decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas Universidad de Atacama  
Gonzalo Vicente, director de la Academia Parlamentaria de la Cámara de Diputados  
Senador Baldo Prokurica  
Diputada Daniella Cicardini  
Diputado Lautaro Carmona  
Diputado Alberto Robles  
Sebastián Madrid, coordinador de estudios del Programa de Gobernabilidad Democrática del PNUD  
Rodrigo Pérez, académico de la Universidad de Atacama  
Kamel Cazor, académico de la Universidad Católica del Norte  
Francisco Zúñiga, académico de la Universidad de Chile  
Jorge Valdivia, rector subrogante de la Universidad de Atacama

Temuco 8 de julio y 11 de agosto Universidad Católica de Temuco

Procesos Constituyentes en perspectiva comparada - ¿Cuál es el régimen político que queremos para Chile?  
Marcela Ríos, oficial de estudios del Programa de Gobernabilidad Democrática del PNUD  
Magaly Cabrolié, decana de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Católica de Temuco  
Juan Pablo Beca, académico de la Universidad Católica de Temuco  
Luis Vivero, académico de la Universidad Católica de Temuco  
Carlos Huneeus, académico de la Universidad de Chile  
Christopher Martínez, académico de la Universidad Católica de Temuco

---

5 Representante Residente del PNUD en Chile entre febrero de 2012 y junio de 2016.

Iquique 19 de agosto Universidad Arturo Prat

Proceso Constituyente en Chile: Perspectivas desde una universidad regional y transfronteriza

Gustavo Soto, rector de la Universidad Arturo Prat

José Antonio Abalos, director ejecutivo de la Agrupación de Universidades Regionales (AUR)

Tomás Jordán, abogado asesor del Ministerio Secretaría General de la Presidencia Segpres

Iván Valenzuela, académico de la Universidad Arturo Prat

Coquimbo 26 de agosto Universidad Católica del Norte y Universidad de La Serena

Constitución Económica y Recursos Hídricos: una mirada desde las regiones

Francisco Correa, vicerrector sede Coquimbo de la Universidad Católica del Norte

Jorge Catalán, vicerrector académico de la Universidad de La Serena

Fernando Silva, director ejecutivo del Centro de Extensión del Senado

Sebastián Madrid, coordinador de estudios del Programa de Gobernabilidad Democrática del PNUD

Senadora Adriana Muñoz

Diputado Sergio Gahona

Diputado Raúl Saldívar

Carolina Salas, decana de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica del Norte

Rodríguez, académico de la Universidad de La Serena Fernando Ochoa, académico de la

Universidad de Concepción

José Luis Guerrero, académico de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso

Miguel Ángel Fernández, académico de la Pontificia Universidad Católica de Chile

## II CARACTERÍSTICAS DEL PROCESO CONSTITUYENTE

### 2.1 Introducción

Probablemente, en el seminario de Copiapó, organizado por la Universidad de Atacama, se abordaron con mayor fuerza las dimensiones propiamente constitucionales y normativas del Proceso Constituyente que vive el país; proceso histórico que lleva consigo el reemplazo de una Constitución por otra, con las distintas miradas que ello involucra. Algunos quieren un reemplazo total, otros querrán un cambio parcial. Pero, como sea el cambio, este busca que nos reencontremos como personas y empecemos a conversar sobre la Constitución Política, dimensión de diálogo que ha sido resaltada por la convocatoria realizada por el Gobierno y que está en el centro de la iniciativa de las universidades regionales al convocar, conjuntamente con el Congreso Nacional y el PNUD a un Ciclo de Seminarios sobre el Proceso Constituyente.

Este proceso se ha iniciado – como dijo Tomás Jordán, asesor del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, en su exposición en el marco del Seminario de Lanzamiento del Ciclo–, en forma paralela a la tramitación en el Congreso Nacional de importantes reformas a las leyes políticas, tales como el sistema electoral, la nueva ley de partidos y la ley de financiamiento a la política, algunas de las cuales incluso fueron estrenadas durante las elecciones municipales de octubre de 2016.

“Porque seremos testigos de la nueva forma en que se relacionarán los partidos con los ciudadanos en el ámbito del sistema de partidos políticos. Pasamos de un sistema electoral binominal a uno proporcional. Habrá una nueva forma de mirar a los partidos políticos, a la ciudadanía y un nuevo SERVEL, autónomo y constitucional ejerciendo con transparencia el control de las reglas que los partidos tienen que cumplir para servir a ciudadanos y ciudadanas en el ámbito de su accionar. Por lo tanto, podríamos concluir que el Gobierno ha llevado a cabo una gran reforma de orden político”, contextualizó Jordán.<sup>6</sup>

En este marco, el profesor Kamel Cazor señaló en Copiapó que “Chile necesita generar una nueva Constitución que sea fruto de un sólido consenso democrático y que esté dotada del mayor grado de legitimidad posible” especialmente, porque el texto constitucional que nos rige se fundamentó en la desconfianza en la soberanía del pueblo y su ilegitimidad llevó consigo un claro divorcio entre Constitución y Democracia. De ahí, que sea posible decir, desde su perspectiva conceptual, que “lo ocurrido en 1980 muestra que la dictación de un texto constitucional no necesariamente es la dictación de una Constitución”, ya que en estricto rigor no hay Constitución sin Democracia, destacó Cazor citando al constitucionalista Fernando Atria.<sup>7</sup>

Pero el consenso democrático es imprescindible, también, porque la Constitución es una decisión fundamental sobre la identidad y la forma de existencia de una unidad política, es decir, la que hace posible que una comunidad política sea un agente político. En dicha comunidad, la Constitución es una manera de expresar la idea de la democracia. De esta manera, el “Poder Constituyente” posee una ineludible dimensión política y fundacional. Constituye un poder político “extralegal” porque actúa antes de la legalidad que pretende fundar y da origen a la constitución normativa. Es decir no es un poder normativo que se funde en una norma previamente existente.

Por las características históricas anotadas por Cazor, el proceso constituyente chileno requiere una participación ciudadana mucho mayor que cualquier otro proceso constituyente en una sociedad democrática y con normas establecidas. Por lo tanto, deberá cumplir estándares efectivos, decisivos además para evitar los riesgos de la elitización, que todo proceso como este lleva consigo en cualquier situación. Particularmente, si se usa al Congreso Nacional o, con mayor razón, si se utiliza la vía de la comisión de expertos, modalidades que describe con mucha claridad el Informe del PNUD al que se dedica la sección subsiguiente.

6 JORDAN, T. Intervención en Sesión Inaugural del Ciclo de Seminarios, Santiago, 29 de abril de 2016.

7 CAZOR, K. “Tres premisas básicas en el Proceso Constituyente chileno”, ponencia presentada en el Seminario de Copiapó.

No obstante, cualquiera sea el mecanismo –concluye el profesor Cazor en la tercera de sus premisas–, “el proceso debe abrirse a la deliberación ciudadana, impidiendo que, a través de subterfugios, finalmente definan la Constitución las mismas élites de siempre”<sup>8</sup>.

## 2.2 Propuesta del Gobierno

El Proceso Constituyente iniciado bajo el actual gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet enfrenta, sin dudas, el complejo desafío de recoger y procesar el conjunto de demandas sociales, económicas, culturales y políticas que forman parte de la constelación de intereses que concurren a este diálogo ciudadano sobre la Constitución.

La ciudadanía no solo manifestará el concepto de sociedad ideal en la que desea vivir, sino también desde ella su idea de dignidad humana, es decir, de las condiciones básicas de lo humano exigidas por las personas y vinculadas a la moralidad y a la concreción de la autonomía individual, exigencias que requieren una síntesis entre las pretensiones formales, tanto del derecho internacional como del derecho constitucional positivo, en el marco del Estado democrático y que constituye el “fundamento secularizado de todos los derechos, humanos y fundamentales”, como lo recuerda el Profesor Rodrigo Pérez en su ponencia en el Seminario desarrollado en la Universidad de Atacama, citando a Jürgen Habermas<sup>9</sup>.

El hito inicial del Proceso Constituyente chileno se manifestó en el mensaje presidencial del martes 13 de octubre de 2015 que definió el itinerario de elaboración de la nueva Constitución.<sup>10</sup> Como es de conocimiento público, en dicho cronograma la Presidenta Michelle Bachelet, estableció una etapa de educación cívica que se llevaría adelante, desde ese momento, hasta marzo de 2016, consistente en socializar a la población acerca de las funciones que cumple una Constitución en una sociedad democrática a través de información en páginas web y textos explicativos. En la confección de dichos textos tuvo una colaboración importante la Biblioteca del Congreso Nacional.

Actualmente dicho itinerario ha concluido su fase de “diálogos, debates, consultas y cabildos”<sup>11</sup>, los que junto a la participación individual de los ciudadanos a través de internet, se desarrollaron encuentros a niveles locales, provinciales y regionales posteriores, e incluso a nivel internacional, con la participación de chilenos residentes en al menos 29 países.<sup>12</sup>

En su intervención en el Seminario de Lanzamiento, Tomás Jordán, representante del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, destacó: “tenemos un proceso constituyente abierto a la ciudadanía que por definición incorpora la participación pública en el diseño de cambio. ¿A través de qué? De una participación pública incidente. ¿Qué significa incidente? Que las visiones de las personas en el ámbito de lo constitucional se representen en el proyecto de cambio constitucional posterior”.

Y agregó que en el Proceso Constituyente tomado como conjunto, la “sede parlamentaria” es clave, puesto que todo cambio constitucional requiere acuerdos políticos amplios, lo más transversales posibles, sobre el carácter y alcance de dicho cambio.

“No se producen nuevas constituciones, debates constitucionales o cambios constitucionales si no hay, por un lado, legitimación social, y por otro, acuerdos políticos lo más amplios posibles. O sea, es un desafío del sistema político chileno ir paralelamente llegando a ciertos acuerdos básicos de orden político jurídico sobre los elementos esenciales de la Constitución. Eso requiere –y ello es importante– que la legitimidad se dé en doble sentido: desde el punto de vista de la ciudadanía y desde el punto de vista del sistema de orden político”.

“Esto es importante, porque cuando nos enfrentamos al proceso de cambio estamos enfrentados a un proceso que involucra a toda la sociedad. Y esta es una cuestión que quiero dejar muy clara”, enfatizó Tomás Jordán.

8 Ídem.

9 PEREZ, R., ponencia Seminario de Copiapó. La cita corresponde a la obra de Habermas “La constitución de Europa”, Editorial Trotta, Madrid, 2012, pp. 21-29.

10 ZUÑIGA, F., “Estado Social, Democrático y de Derecho” ponencia Seminario de Copiapó.

11 Presidenta Bachelet en cadena nacional: “No habrá desarrollo, democracia, paz social, si no reconstruimos la confianza en nuestra vida pública”, 28 de abril de 2015.

12 Al escribirse la presente síntesis, todavía se encontraba en pleno desarrollo el Proceso Constituyente Indígena, el que fue objeto de un proceso específico y separado, por lo que no es abordado en este Documento de Trabajo.

“En el proyecto de cambio constitucional estamos involucrados los ciudadanos, el sistema político y todos los actores de orden social. Esto es importante en el sentido de que los cambios constitucionales requieren la confluencia entre el sistema de partidos y los actores políticos”, añadió finalmente Jordán.

### **Itinerario del Proceso Constituyente**

El 2 de diciembre de 2015, la Presidenta Bachelet, nombró un Consejo Ciudadano de Observadores del Proceso Constituyente, para “garantizar la transparencia de los diálogos ciudadanos” desarrollados a nivel comunal y regional. Este, integrado por 17 integrantes del mundo civil, de las comunicaciones y expertos constitucionalistas expresivos del pluralismo nacional en el ámbito ideológico, está presidido por el abogado constitucionalista Patricio Zapata, y su tarea consiste en garantizar que las instancias de participación a nivel comunal, provincial y regional se lleven a cabo de manera transparente, recogiendo las opiniones de los ciudadanos sin presiones, ni distorsiones.

En estos diálogos pudieron participar todas las personas desde los 14 años de edad. Los diálogos pasaban por cuatro fases, en que se discutiría sobre valores, derechos y deberes, e instituciones que debería contemplar la Constitución.

Para participar en la primera fase, había dos caminos. Al primero se accedía llenando un cuestionario online. Al segundo, formando parte de un grupo conducido por un monitor, pudiéndose participar en ambos procesos. Estos eran los llamados autoconvocados.

En dicho proceso las personas debían elegir entre 19 valores aquellos que consideraban más importantes, encontrándose también la alternativa de ningún valor. Luego, se les preguntaría sobre los derechos más importantes de un listado de 26 de ellos, como asimismo su opinión sobre los principales deberes de una lista de 21. Finalmente se les consultó sobre las instituciones que deberá contemplar la Constitución.

Los resultados de estos diálogos serían sistematizados a través de un software y las principales conclusiones darían origen a un nuevo diálogo ciudadano que se desarrollaría a nivel provincial.

Esa segunda fase dio paso a una tercera, en la que, tras una nueva sistematización de los antecedentes, se realizarían los diálogos a nivel regional, para elaborar una última sistematización de los antecedentes que sería entregada a la Presidenta de la República.

El proceso constituyente adquiere de esta manera una relevancia moral. La realización de Encuentros y Cabildos ciudadanos en todo el territorio nacional ha permitido abrir un diálogo en torno a valores, principios, derechos, deberes e instituciones que serán considerados en la próxima Constitución democrática.

Entre abril y julio de 2016, se dio curso a los diálogos ciudadanos en los cuales se recogerían las Bases Ciudadanas para una nueva Constitución, es decir las ideas fuerza y las propuestas que debería considerar la nueva Constitución, que se entregarán a la Presidenta de la República en octubre de 2016.

En el curso del año 2017, la Presidenta de la República enviará una reforma constitucional que unirá las bases ciudadanas para la nueva Constitución con las tradiciones nacionales y “las obligaciones jurídicas que Chile ha contraído con el mundo” como ha señalado la Presidenta Bachelet, que contendrá las modificaciones a la Constitución actual. El próximo Congreso Nacional, que será electo a fines de 2017, con un sistema de representación proporcional con el método D. Hondt, el cual, así dotado de mayor representatividad, decidirá el mecanismo a través del cual se desarrollará el cambio constitucional. Esta decisión debería ser adoptada por acuerdo de ambas ramas del Congreso Nacional por el quórum de 2/3 de los parlamentarios en ejercicio de cada cámara, al menos de 80 diputados y 25 senadores.

El nuevo Congreso, que asumirá el 11 de marzo de 2018, estaría habilitado para decidir, entre cuatro alternativas, el mecanismo procedimental de debate de la reforma constitucional que enviará el gobierno en el segundo semestre de 2017.

Estas alternativas de mecanismos para debatir y aprobar la nueva Constitución serían:

- A. Una Comisión Bicameral del Congreso Nacional
- B. Una Convención Constituyente mixta de parlamentarios y ciudadanos
- C. Una Asamblea Constituyente, o
- D. Un Plebiscito para que sea la ciudadanía la que determine el mecanismo entre las tres opciones anteriores.

El ejercicio de los denominados Encuentros Locales Autoconvocados y los Cabildos ciudadanos a niveles provinciales y regionales, ha cumplido la función de detectar soluciones surgidas de un grupo humano que discute colectivamente y que toma decisiones por acuerdos de mayoría.<sup>13</sup>

Para el profesor Cazor, este diseño del Itinerario del Proceso Constituyente no es neutral, toda vez que una nueva Constitución, “lo es en la medida que sea pensada, escrita y consensuada mediante un gran pacto constitucional a partir de una hoja en blanco, abandonando los enclaves autoritario-institucionales, cerrojos y metacerrojos, y sus enclaves autoritario-ideológicos”, como señaló citando un trabajo del también constitucionalista Francisco Zúñiga sobre el denominado “Momento Constitucional” o Constituyente<sup>14</sup>.

Siempre en relación a las características del Itinerario propuesto y “teniendo en cuenta que el objetivo es generar una nueva Constitución, utilizando la vía democrática, institucional y participativa, como se expresa en el Programa Presidencial de Michelle Bachelet<sup>15</sup>, no va a resultar fácil conciliar las posturas de la vía institucional: pro delegación y la vía participativa y democrática: pro participación”, señala Cazor<sup>16</sup>.

“Esta circunstancia obliga a armonizar el ejercicio del Poder Constituyente, con el ejercicio del Poder Reformador, ya que el objetivo final, como ya lo hemos mencionado, es generar una nueva Constitución. Contradicción que deberá ser sorteada a fin de legitimar el resultado constitucional que se producirá en el proceso constituyente al que se da inicio, teniendo en cuenta que, además, la actual Constitución<sup>17</sup> no impide la reforma o revisión total de la misma”, concluye Cazor<sup>18</sup>, poniendo de relieve las tensiones que enfrentará el Proceso Constituyente en sus fases posteriores a la etapa de formulación de las denominadas Bases Ciudadanas para una nueva Constitución, etapas que tendrán como escenario principal al Congreso Nacional.

A juicio del académico Francisco Zúñiga, en su intervención en Copiapó, el Itinerario del Proceso Constituyente propuesto por el gobierno, posee también una significación en el ámbito de las regiones y sus demandas descentralizadoras, pues a su juicio, “mediante el impulso de un nuevo texto constitucional y las demás reformas estructurales planteadas en su Programa, incluyendo aquellas relativas a la descentralización del país, se apunta a convertir a Chile en un Estado Social y Democrático de Derecho Regional (SIC)”.

“Ahora bien -continúa Zúñiga-, que el Estado sea tanto social como democrático pierde valor si la vigencia efectiva de los derechos y las oportunidades para participar tanto de la vida política como económica de la nación están determinadas por el factor de la ubicación geográfica. Por eso, la nueva Constitución debe reconocer el derecho de todos los habitantes de la república a tener oportunidades equivalentes de participar en las decisiones democráticas locales, regionales y nacionales y, a la vez, de beneficiarse del desarrollo económico de forma descentralizada”.

13 PÉREZ, R., Ponencia Seminario de Copiapó, Universidad de Atacama.

14 CAZOR, K., Ponencia Seminario de Copiapó. La referencia corresponde al libro de Francisco Zúñiga “Nueva Constitución y Momento Constitucional. Visiones, Antecedentes y Debates”, Santiago: Legalpublishing-Thomson Reuters, p. 2, 2014.

15 En el Programa de Gobierno de la Nueva Mayoría, hecho público por la Presidenta Bachelet durante la pasada campaña electoral se expresa: “La nueva Constitución Política deberá elaborarse en un proceso: i) democrático; ii) institucional; y iii) participativo. Proceso Democrático: La nueva Constitución debe generarse en un contexto en que se escuchen todos los puntos de vista, se hagan presentes todos los intereses legítimos y se respeten los derechos de todos los sectores. Proceso Institucional: El logro de una nueva Constitución exigirá de todas las autoridades instituidas una disposición a escuchar e interpretar la voluntad del pueblo. La Presidencia de la República y el Congreso Nacional 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. Proceso Participativo: La ciudadanía debe participar activamente en la discusión y aprobación de la nueva Constitución. Para tal efecto, el proceso constituyente supone, de entrada, aprobar en el Parlamento aquellas reformas que permitan, precisamente, una deliberación que satisfaga esta condición”.

16 CAZOR, K., “Tres premisas básicas en el Proceso Constituyente chileno”, ponencia presentada en el Seminario de Copiapó.

17 Capítulo XV, artículos 126-129.

18 CAZOR, K., Ponencia Seminario Copiapó.

“En lo estrictamente constitucional –plantea Zúñiga–, la nueva Carta Fundamental debería definir el Estado chileno ya no como unitario, sino como un Estado descentralizado territorialmente, reconociendo la autonomía política y mandando al legislador a establecer las esferas de competencia propias de los órganos nacionales y regionales. Además, para que tales definiciones no sean meramente simbólicas, también debe mandar al legislador a dictar las normas que propendan a la descentralización fiscal, de modo que los órganos regionales cuenten con los recursos propios que les permitan ejercer efectivamente de manera autónoma sus funciones y atribuciones”<sup>19</sup>.

Volveremos sobre el tema de las regiones y sus expectativas de avanzar, en el marco del Proceso Constituyente, hacia una descentralización efectiva –cuestión recurrentemente expresada en los diferentes seminarios del Ciclo–, en la IV parte del presente Documento de Trabajo “Voz de las Regiones”.

## **2.3 Procesos constituyentes en el mundo**

### **2.3.1 Planteamientos del PNUD**

Tener a la vista la experiencia internacional, en una materia tan compleja como el cambio constitucional, resulta clave para abordarlo con perspectiva y serenidad. Ese es probablemente el principal efecto que ha producido la amplia difusión del Informe del PNUD “Mecanismos de cambio constitucional en el mundo: análisis desde la experiencia comparada”<sup>20</sup>.

Como expresó muy claramente el PNUD, a través de sus representantes, Marcela Ríos y Sebastián Madrid tanto en el Seminario de Lanzamiento del Ciclo en Santiago, como luego en los encuentros de Valdivia, Copiapó, Temuco y Coquimbo, no hay una receta única acerca de las formas de un proceso constituyente. Esto lo confirmaron refiriéndose a diferentes experiencias analizadas en un trabajo de investigación realizado por el PNUD y plasmado en el Informe que la institución ha venido presentando en los diferentes seminarios integrantes de nuestro ciclo de seminarios y en numerosos otros espacios a lo largo de todo Chile.

El informe del PNUD se basó en el estudio de los procesos de cambio constitucional entre 1947 y 2015, en todo el mundo, y constituye un aporte complementario y adicional a un debate más jurídico sobre el contenido de los textos constitucionales.

Como expresó Marcela Ríos: “Lo que hicimos es mirar, a partir de una base de datos mundial que contiene todas las Constituciones del mundo, todos los textos redactados entre el 1947 y 2015. No nos preocupamos de los cambios a las constituciones o de las reformas a estas, sino de la redacción de los nuevos textos. Además, examinamos 95 casos de procesos constituyentes más en profundidad y casos de asambleas constituyentes”<sup>21</sup>.

En lo que la expositora fue taxativa sin embargo, fue en la necesidad de legitimidad. La clave de una Constitución, para su éxito, y la fidelidad a esta de la ciudadanía, es la legitimidad, es decir, cualquiera sea el mecanismo elegido, debe ser legítima.

El análisis comparado arroja que existen tres grandes mecanismos para sancionar una Constitución.

### **Poder Legislativo**

En un número importante de países se le entrega el mandato al Congreso o al Parlamento ordinario para que redacte el nuevo texto constitucional. En algunos países hay una variante de esta fórmula: un Congreso o Parlamento constituyente. Esto último implica que se hace una elección para elegir un Congreso que tiene el mandato específico de redactar la constitución. Por lo tanto, cuando los ciudadanos concurren a votar para esa elección saben que están eligiendo legisladores que tienen un mandato, no solo legislar como en tiempos habituales, sino que además tienen el mandato de redactar la Constitución.

19 ZÚÑIGA, F., Ponencia Seminario Copiapó.

20 Informe PNUD: “Mecanismos de cambio constitucional en el mundo: análisis desde la experiencia comparada”, 2015.

21 RÍOS, M., presentación del estudio “Mecanismos de Cambio Constitucional en el Mundo. Análisis desde la experiencia comparada”, Pnud, 2015, en Seminario de Valdivia.

Los países que lo han hecho por esta vía son: Bolivia 1994, Brasil 1988, El Salvador 1992, Nicaragua 1995, Uruguay 1967, Venezuela 1961, Angola 2010, Kenia 1969, Camboya 1976, China en 1954, 1975, 1978 y 1982; Corea 1987, Tailandia 2007, Croacia en 1990 y 2000; Grecia 1975, Polonia 1997 y República Checa 1993.

### **Asamblea Constituyente**

Es un órgano colegiado formado por ciudadanos y ciudadanas electos democráticamente por la ciudadanía. Su función es diseñar y redactar una nueva Constitución y no ejerce funciones legislativas, por lo que una vez realizado su trabajo se debe disolver.

Los países que usaron la Asamblea Constituyente son: Bolivia 2009, Colombia 1991, Ecuador 1967, 1998 y 2008; El Salvador 1962 y 1983, Honduras 1957 y 1982, Nicaragua 1987, Perú 1979, Venezuela 1953 y 1999, Somalia 2012, Túnez 1959 y 2014, Uganda 1995, Camboya 1993, Irán 1979, Nepal en proceso, Tailandia 1997, Timor Oriental 2002, Italia 1942, Portugal 1976, Islandia 2010.

Una variante de este mecanismo de cambio constitucional son los Congresos o Parlamentos Constituyentes, que son congresos o parlamentos electos con el mandato particular de redactar una nueva Constitución. Han existido casos de Congresos Constituyentes en donde se ha redactado la nueva Constitución de manera exclusiva, para luego ejercer las funciones de poder legislativo y, en otros casos, este tipo de congresos cumple ambas funciones de manera paralela. Países que han utilizado este tipo de mecanismos son: Bolivia 1967, Nicaragua 1974, Paraguay 1967 y 1992; Perú 1993, Sudáfrica 1996, India 1950, Irak 2005, España 1978.

### **Comisión de Expertos**

Muchos países han recurrido a la conformación de grupos más pequeños de expertos designados y no electos por la ciudadanía, por lo general, abogados o personas notables de una determinada sociedad designados por el Jefe de Estado.

Los países que han usado este mecanismo también llamado Comisión Constituyente son: Brasil 1967, Chile 1980, Ecuador 1978, Argelia 1976, 1989 y 1996; Afganistán 1977, 1987 y 2004; Kenia 2005, Irak 1968 y 1970; Marruecos 1962, 1972, 1996 y 2011; Kenia 2010, Corea 1980, Fiyi 1990 y 1997; Filipinas 1987, Irán 1989, Nepal 1990, Tailandia 1976, 1978 y 1991; Eslovenia 1991, Francia 1958, Kosovo 2008, Rusia 1993, Ruanda 2003, Sudáfrica 1983, Suiza 1999, Turquía 1982.

También ha habido procesos constituyentes realizados vía Congreso Constituyente como: Bolivia 1967, Nicaragua 1974, Paraguay 1967 y 1992; Perú 1993, Sudáfrica 1996, India 1950, Irak 2005, España 1978.

Un número menor de países han realizado sus procesos constituyentes por otros mecanismos como: Angola 1992, Kenia 1963, Malasia 1957, y Bosnia Herzegovina 1995.

Por tanto, el nivel de participación no está determinado por el mecanismo. Se puede tener más o menos participación independientemente de los distintos mecanismos. Esto obedece nuevamente a la voluntad política de los actores de convocar a los ciudadanos, a la demanda de los ciudadanos por participar y al interés de estos.

En los países donde hay una sociedad civil movilizada y demandante de participación, seguramente, va a ser difícil excluirla del proceso y también donde las élites tienen compromiso e interés por escuchar a los ciudadanos va a haber mayores niveles de participación.

### **Claves del éxito**

Crecientemente, hay una demanda para que los procesos constituyentes sean transparentes y para que cumplan con los estándares de transparencia y entrega de información, equivalentes, a lo menos, al de los procesos legislativos o de debate de políticas públicas, y esto es cada vez más relevante en las democracias modernas.

Los procesos constitucionales exitosos son los que logran producir un texto constitucional, pero que además logran que el texto sea aprobado por amplias mayorías y goce de legitimidad.

Seguramente, muchos agregarán que, además sea un buen texto constitucional. Uno esperaría que, independientemente de cómo se produce, ojalá sea el mejor texto constitucional posible. Pero un excelente texto constitucional que no goza de legitimidad no sirve. Lo que sirve son textos que tengan amplio apoyo y mucha legitimidad, señaló Marcela Ríos durante la presentación del estudio del PNUD.

La legitimidad, como dice el constitucionalista argentino Roberto Gargarella, es la llave de oro de los procesos constituyentes. Legitimidad es la palabra clave, es lo esencial para determinar si un proceso a la larga logra ser exitoso o no. Esta legitimidad también requiere que todos los actores y ojalá todas las instituciones relevantes de una sociedad puedan participar: la academia, los distintos Poderes del Estado, la sociedad civil y los partidos políticos. Es decir, se necesita el involucramiento amplio de toda la sociedad.

Por último, “desde el PNUD siempre enfatizamos la necesidad de que todos los procesos políticos sean inclusivos, que se busquen mecanismos de inclusión. En el informe detallamos cómo muchos de los procesos constituyentes han tenido mecanismos específicos de consulta, de inclusión de población históricamente marginada, cómo las mujeres, los pueblos indígenas, los jóvenes o minorías étnicas y raciales. Para nosotros esto, por supuesto, es muy importante”, expresó finalmente Marcela Ríos.

### 2.3.2 Otras opiniones

A juicio del constitucionalista y académico de la Universidad de Talca, Humberto Nogueira<sup>22</sup>, quien en su ponencia en el Seminario de Lanzamiento del Ciclo en Santiago, realizó un detallado recorrido por la historia chilena en materia de cambio constitucional, existen a lo menos diez formas de generar una nueva Constitución. En síntesis, son las siguientes:

1. Debate y aprobación de la reforma constitucional por parte de una Convención o Asamblea Constituyente, cuyo texto es sometido a referéndum de la ciudadanía. Constituciones de Uruguay en 1966, de Paraguay en 1992, de Colombia en 1991 y de Bolivia en 2009.
2. Congreso constituyente soberano. La Constitución es elaborada por una asamblea elegida directamente por la ciudadanía con tal objetivo, la que además desarrolla funciones legislativas. Constitución chilena de 1823.
3. Sistema de deliberación de dos parlamentos sucesivos. Se producen dos deliberaciones parlamentarias por congresos sucesivos, existiendo la intermediación de la voluntad popular entre uno y otro. Así la ciudadanía se pronunciará sobre las materias de reforma constitucional al elegir el segundo Congreso que decidirá la reforma constitucional. Constituciones de Noruega, Finlandia, Grecia, Colombia y Perú. Si el nuevo Parlamento actúa mediante la disolución del primero tiene como ejemplos las Constituciones de Brasil, Costa Rica, Dinamarca, El Salvador, Holanda, Honduras, Islandia, Luxemburgo, Nicaragua y Suecia.
4. Convención mixta de parlamentarios y ciudadanos elegidos por el propio parlamento para elaborar el texto de Constitución que será refrendado por el propio Congreso Nacional. Es el caso de Chile con la Constitución original de 1833.
5. Convención mixta integrada por parlamentarios y ciudadanos electos para dicha función, cuya tarea es debatir y aprobar el texto de la Constitución, que luego será sometido a referéndum.
6. Sistema de debate y aprobación por una Comisión Consultiva determinada por decreto presidencial de integración pluralista y decisión por plebiscito ciudadano. Constitución de Chile de 1925.
7. Sistema de debate y aprobación de proyectos de reforma constitucional por comisiones consultivas las cuales se remiten a un órgano no electo por la ciudadanía que ejerce la potestad constituyente originaria auto otorgada, el que aprueba el texto constitucional que se somete a aprobación por plebiscito. Constitución de Chile de 1980.
8. Sistema de aprobación parlamentaria y refrendo por decisión del cuerpo político de la sociedad. Constitución de

22 NOGUEIRA, H., “Los procesos constituyentes de establecimiento y de reforma de las Constituciones chilenas”. Ponencia presentada en Seminario Lanzamiento Santiago, abril 2016, sección 6 (Pág. 35 y siguientes).

Francia, 1958, Art. 89; Constitución de Guatemala, 1985, Art. 280; Constitución de Uruguay, 1966, art. 331, literal d; Constitución de Polonia, 1997, art. 235; Constitución de Japón, Art. 96; Constitución de Venezuela, 1999, art. 344; Constitución del Ecuador 2008, Art. 442.

9. Sistema de decisión parlamentaria por las dos ramas del Congreso Nacional. Procedimiento empleado bajo todas las constituciones chilenas desde la Carta Fundamental de 1833 a la actual.
10. Debate y aprobación del texto de la Constitución por una comisión bicameral del Congreso Nacional. Constituye la primera de las alternativas que sería incorporada en el proyecto de reforma constitucional que se someterá a la aprobación del Congreso en 2017, por la Presidenta Michelle Bachelet. Cabría precisar si dicha Comisión bicameral se dedicaría exclusivamente o preferentemente al debate y aprobación del proyecto constitucional; si el texto logrado por acuerdo de la Comisión bicameral sería ratificado por cada Cámara o eventualmente por un Congreso Pleno, luego si sería ratificado o no por referéndum o plebiscito y si este podría plantear en algunas materias alternativas a la decisión ciudadana.

Otros expositores coincidieron en apoyar un Proceso Constituyente, de características participativas y no elitistas. Como ya hemos visto, Kamel Cazor señaló que, cualquiera sea el mecanismo, lo deseable es que se abra a la deliberación ciudadana, y no que, a través de subterfugios, finalmente definan la Constitución “las mismas élites de siempre”<sup>23</sup>.

El Presidente de la Cámara de Diputados, diputado Osvaldo Andrade, y otros ponentes enfatizaron la necesidad de las elecciones democráticas en cualquiera de los mecanismos que se use, en cualquiera de las etapas.

El diputado Andrade indicó en Valdivia, en su diálogo con los participantes, que “va a llegar un momento en que tengamos que decidir cómo se resuelve esto. Entonces, yo pido una sola cosa: que el órgano que lo resuelva sea elegido democráticamente. Es lo único que pido. A mí no me van a venir con representaciones corporativas, porque de fascismo estamos hasta aquí. Democráticamente. Si ustedes me garantizan eso, a esa asamblea yo le creo.”

“Un proceso constituyente requiere un contexto político favorable, que haga posible alcanzar un nuevo texto constitucional a partir de un gran acuerdo nacional, que considere los cambios necesarios, entre los cuales se encuentra terminar con el estado centralista. Ello hará posible su continuidad en el tiempo”, refirió por su parte Carlos Huneeus en el Seminario de Temuco<sup>24</sup>.

En ese contexto, Huneeus ve difícil la elaboración de una nueva Constitución democrática en Chile, dado el clima de desacuerdos, la debilidad de los partidos políticos y de los grupos de interés y la baja participación política.

Todos coincidieron en la necesidad de legitimidad del nuevo texto y esto fue muy destacado por el PNUD, sin embargo otros académicos fueron escépticos en la posibilidad de lograrla, dadas las formas que están contenidas en la propuesta de Proceso Constituyente presentada por el Gobierno.

Por ejemplo, el académico de la Universidad de Temuco, profesor Luis Vivero, plantea sus dudas, en primer lugar, porque se haya destacado a priori el mecanismo de la Asamblea Constituyente. A su juicio, los actuales mecanismos impulsados por el Poder Ejecutivo no son otra cosa que la expresión de un acuerdo de las élites “el acuerdo del “establishment criollo”. Se pregunta por el terror que estas tienen a la Asamblea Constituyente, en consecuencias que el propio estudio comparado de procesos constituyentes en el mundo realizado por el PNUD, muestra que es un mecanismo muy usado en sociedades democráticas y que no trae consigo ninguna crisis.

En otras palabras, el profesor Vivero duda que los mecanismos del actual proceso sean los suficientemente democráticos como para que se produzca realmente un cambio en Chile. Señala: “Respecto al proceso de discusión para un cambio constitucional, en el caso de Chile, vemos más bien que se ha optado por una alternativa sui generis, que mezcla algunos mecanismos, parecidos a las comisiones de expertos, los que terminan definiendo o interpretando lo que se ha planteado en las fases del denominado Proceso Constituyente”.

23 CAZOR, K., Ponencia Seminario Copiapó.

24 HUNEEUS, C., “El Proceso Constituyente en una democracia semisoberana”, ponencia en Seminario Temuco.

Debido a ello –continúa Vivero– podemos preguntarnos si los mecanismos que ha dispuesto la clase dirigente, pueden efectivamente definirse como un proceso constituyente que cree un sistema participativo. O, más bien, si el proceso definido no es nada más que una estrategia político-comunicacional útil para consolidar el poder ya constituido”. Y finaliza expresando que este Proceso Constituyente le parece como algo más de nuestra transición interminable y “en la medida de lo posible”, concluyendo:

“No soy tan optimista como para creer que en una nueva Constitución, elaborada bajo esta modalidad, se logre establecer principios que permitan fortalecer los mecanismos de control político y económico, más justicia social, ampliación de los derechos, especialmente para los sectores más vulnerables. Más bien, creo que ello podría ser posible, solo si los sectores subalternos logran generar una movilización social, que ponga en cuestionamiento y crisis el poder político y económico predominante en nuestro país.”<sup>25</sup>

A juicio del profesor, Juan Pablo Beca, en el mismo Seminario de Temuco, “en Chile nunca ha habido un cambio constitucional, ni una nueva Constitución, en que todos los ciudadanos chilenos hayan participado. Más bien los cambios han sido posibles después que ha habido un cambio de régimen político y, por tanto, el sector triunfante ha impuesto las reformas y los nuevos textos al sector derrotado”.

“El desafío es contar con un acuerdo político amplio. A lo largo de nuestra historia las constituciones han tenido apellidos, identificándose con el gobernante de turno o con quien tuvo mayor influencia en su redacción. En otras palabras, el que tenía el poder para dictarla. Así podemos encontrar como ejemplos desde la Constitución de O’Higgins a la de Pinochet, pasando por las constituciones de Egaña, Portales, Alessandri y otras”, señaló el profesor Beca.

De esta manera, a su juicio, no hay garantías que esta vez no ocurra lo mismo. “No hay recetas para evitar caer en el mismo error en el proceso constituyente que está viviendo el país. Pero al menos existen ciertos parámetros. Hay consenso en que cualquiera sea el diseño que tenga el proceso, este debe ser democrático. Ello implica que la ciudadanía debe tener una influencia decisiva. No basta en este sentido solo con los mecanismos de consulta.”

El Profesor Beca concluye que, pese a ser partidario de la Asamblea Constituyente, se debe encontrar en Chile “un mecanismo que dé confianza y garantía a todos los sectores, mediante el cual pueda debatirse abiertamente cuál es el marco que queremos darnos para regular nuestra convivencia”. Agregando que “el actual proceso constituyente que está viviendo el país es, en los hechos, un proceso del gobierno más que del Estado. Me parece que aún estamos a tiempo para revertir esta situación. En la medida en que haya sectores que se restan al proceso, este es un fracaso. El proceso comenzaría condenado, en el sentido de que no generará un marco constitucional que nos represente a todos y todas”.

Y concluye que si no se enmiendan rumbos y se logra una participación mayoritaria, el proceso podría culminar, como siempre, elaborar un texto Constitucional sin el apoyo de las mayorías y las clases más desposeídas. En sus palabras: “Se ha generado un proceso amplio de participación y consulta para redactar un proyecto constitucional, proceso sin duda de mucha riqueza en las discusiones, pero en el cual, desafortunadamente, no todos los sectores han tomado parte. Aún es tiempo de revertir esta situación, pues sería lamentable que culmine, una vez más en nuestra historia, con un texto constitucional impuesto por un sector sobre otro, y que por ello no genere condiciones de estabilidad y de encuentro”<sup>26</sup>.

Finalmente, es necesario destacar que la mayoría de los expositores, incluso los que no venían representando a regiones, se refirieron enfáticamente a la necesidad de descentralización, que debe definirse tanto en la nueva Constitución, como en el mismo proceso de elaboración de esta.

25 VIVERO, L., “Reflexiones en torno al Proceso Constituyente en Chile”, Ponencia en el Seminario de Temuco.

26 BECA, J.P., “Procesos Constituyentes en perspectiva comparada: comentarios al informe del PNUD”, ponencia Seminario de Temuco.

Así lo resaltó en Valdivia el presidente de la Cámara de Diputados Osvaldo Andrade, al señalar que “el Proceso Constituyente hoy en marcha es justamente un espacio donde la discusión de los grandes valores en que debe basarse nuestro ordenamiento institucional debe recoger con claridad el sentimiento de que Santiago no es Chile, sino parte de Chile, así como la voluntad de transformar a las instituciones y gobiernos regionales en entidades más responsables y autónomas en la asignación de recursos y en la gestión de sus realidades locales y regionales”.

“Estoy seguro que el encuentro que hoy nos convoca representa una potente oportunidad para enmarcar las demandas descentralizadoras y en pro de un desarrollo más equilibrado y justo de nuestro país, en una dinámica de discusión y participación diferente a la de muchas iniciativas anteriores”, enfatizó el diputado Andrade.

En Temuco, en tanto, el profesor Eduardo Castillo se refirió específicamente a planteamientos hechos en los encuentros y cabildos sobre descentralización. “Me sorprendió gratamente que, en los Encuentros Locales celebrados en la provincia de Cautín, la descentralización fuera señalada como uno de los siete valores que deben inspirar el texto constitucional, junto a la libertad, la igualdad, la democracia, el respeto por el medio ambiente y otros. Así fue debatida en el Cabildo Provincial respectivo. Digo sorpresa, porque los más optimistas del proceso descentralizador veníamos haciendo esfuerzos para que esta preocupación quedara reflejada en el capítulo referido a la institucionalidad, junto a la separación de poderes, el régimen de gobierno y el sistema parlamentario. Pero, los participantes en los Encuentros Locales lo elevaron al rango de valor y pienso que, si eso es así, debemos conciliar esta categoría con las disposiciones del gobierno y de la administración interior del Estado en nuestra futura Constitución”.<sup>27</sup>

También, Patricio Zapata, presidente del Consejo Ciudadano de Observadores, en su exposición con ocasión del lanzamiento del Ciclo de Seminarios, en el Congreso Nacional en Santiago, refiriéndose al centralismo existente en el país, autocrítica el hecho de que entre los 17 integrantes del Consejo hubiese habido, solo un representante de regiones, en concreto de Temuco. Agregó: “Este trabajo funciona sobre la base de voluntariado y nuestro compatriota de Temuco se pagaba él sus pasajes para viajar todos los fines de semana a Santiago para poder estar presente. Lamentablemente, ya renunció al Consejo, pero por otras razones”<sup>28</sup>.

En definitiva, la síntesis de lo ocurrido en el Ciclo de Seminarios, es que cualquiera sea la forma que asuma nuestro Proceso Constituyente, este debe ser democrático, pero en profundidad. Debe representar a todas las regiones, a todos los sectores del país y las diferentes formas de elección deben ser transparentes y legítimas.

---

27 CASTILLO, Eduardo, “Descentralización y Proceso Constituyente en Chile”, ponencia en Seminario de Temuco.

28 ZAPATA, P., “Una Constitución con ruido de sobres y no de sables”, ponencia Seminario Lanzamiento en Santiago.

## III CONTENIDOS DE LA NUEVA CONSTITUCIÓN

### 3.1 Características de la actual Constitución

#### 3.1.1 Origen y trayectoria

En varios de los paneles que tuvieron lugar en el Ciclo de Seminarios, los expositores abordaron la cuestión del origen y la legitimidad de la Constitución vigente en Chile, ámbito sobre el cual pesa, justamente, un cuestionamiento que está en la base del llamado a realizar este nuevo proceso de cambio constitucional.

Como expresó en su exposición inaugural el profesor Nogueira –texto que sirve de base para la presente sección– “el golpe de Estado de 1973 destruyó la institucionalidad y el orden constitucional. La Junta de Gobierno, que integraron los comandantes en jefe de las tres ramas de las Fuerzas Armadas con el General Director de Carabineros, no solo asumió el poder estatal en el ámbito legislativo, de gobierno y administración y se arrogó el poder constituyente, sino que el general Pinochet actuó como primus inter pares como Presidente de la Junta de Gobierno, para más tarde asumir la Presidencia de la República. Allí dejó a la Junta de Gobierno como órgano legislativo y constituyente, marcando con su liderazgo militar el régimen autoritario”<sup>29</sup>.

A pocos días del golpe de Estado, la Junta de Gobierno llamó a un grupo de constitucionalistas encomendándoles la preparación de un nuevo texto constitucional. Así se creó la llamada “Comisión Constituyente”, que operó desde el 24 de septiembre de 1973 al 24 de octubre del mismo año y que luego pasó a llamarse “Comisión de Estudio de la nueva Constitución Política de la República” (CENC), creada por el Decreto Supremo N°1064, de 25 de octubre de 1973. Funcionó hasta el 5 de octubre de 1978, con el propósito de estudiar, elaborar y proponer un proyecto de nueva Constitución Política de la República y sus leyes complementarias.

En el intertanto, la Junta de Gobierno ejercía su potestad constituyente dictando cuatro actas constitucionales en 1976.

Da un impulso especial a los trabajos de la CENC el memorándum que les dirige Pinochet, el 10 de noviembre de 1977, según consigna Nogueira. En ese momento ya había asumido el título de Presidente de la República. En el punto cuarto de dicho memorándum, llama a la comisión a configurar una “nueva democracia, cuyos caracteres más importantes he sintetizado bajo los términos de autoritaria, protegida, integradora, tecnificada y de auténtica participación social”.

En el punto quinto subraya ciertas ideas básicas que plasmaron los criterios políticos e institucionales que orientaron al gobierno militar, entre las que, según el profesor Nogueira, se destacan:

- Creación de un poder de seguridad que contemple la función de las Fuerzas Armadas en su tarea de garantizar la supervivencia del Estado y los principios básicos de la institucionalidad.
- Afianzamiento del sistema presidencial chileno a través de una autoridad fuerte, dotada de facultades necesarias para conducir la política económica y social al margen de indebidas interferencias parlamentarias.
- Como equilibrio frente al poder presidencial, conjunto de eficaces sistemas de control que eviten los excesos.
- Proscripción legal de la difusión y acción de doctrinas, grupos y personas de inspiración totalitaria.
- Creación de una instancia técnica independiente destinada a manejar la política económica y social al margen de acciones demagógicas, radicada en el Banco Central.
- Establecimiento de sistemas electorales que impidan a los partidos políticos convertirse en conductores monopolísticos de la participación ciudadana.
- Revisión del sistema de elección del Presidente de la República para evitar que llegue al poder una persona con una votación minoritaria.

29 NOGUEIRA, H. “Los procesos constituyentes de establecimiento y de reforma de las Constituciones chilenas”, ponencia presentada en el lanzamiento del Ciclo de Seminarios, en Santiago. En el texto el autor cita entre otros a HUNEEUS, C., El régimen de Pinochet, 2000, Editorial Sudamericana; SANTIAGO, CAÑAS KIRLY, E., Proceso Político en Chile: 1973-1990, 1997, Ed. Andrés Bello, Santiago; ARRIAGADA, G., Por la razón o la fuerza: Chile bajo Pinochet, 1997, Editorial Sudamericana, Santiago, Chile; VIAL, G. Análisis crítico del régimen militar, 1998, Universidad Finis Terrae, Santiago, Chile.

- Modificación sustancial de la composición del futuro parlamento, incluyendo una cuota de legisladores por derecho propio o por designación.
- Profesionalización de la administración pública.
- Preservación de la autonomía de los cuerpos intermedios.
- Establecimiento de normas que impidan la intromisión de los grupos políticos en la generación y funcionamiento de las entidades gremiales, sindicales y sociales.
- Robustecimiento constitucional de las bases de una estructura económico-social que refuerce la libertad, la libre iniciativa económica y el derecho a la propiedad privada de los bienes de producción como regla general.

En octubre de 1978, la CENC entrega al general Pinochet el anteproyecto de una nueva Constitución. Este lo envía en noviembre al Consejo de Estado, órgano consultivo de 18 miembros, integrado por civiles y militares, designados por el propio Pinochet. Ellos realizaron sustanciales modificaciones al texto, que queda más parecido a una reforma de la Constitución de 1925 que al documento preparado por la comisión.

El estudio del texto constitucional pasó al Consejo de Estado, que entre noviembre de 1978 y julio de 1980, en 57 sesiones plenarias, lo realizó. Este organismo elaboró un anteproyecto con diferencias respecto del preparado por la CENC, acordado en sesión del 1 de julio de 1980, con opiniones disidentes y votos de minoría.

El Consejo de Estado agregó algunas cosas, como dar 5 años más a Pinochet como Presidente de la República, dejando a la Junta de Gobierno solo como Poder Constituyente y al Poder Legislativo en un Congreso designado.

Así, el proyecto fue entregado al Jefe de Estado y a la Junta de Gobierno, por el presidente del Consejo de Estado, Jorge Alessandri Rodríguez, en una audiencia el 8 de julio de 1980.

El proyecto definitivo, aprobado por la Junta de Gobierno, contenía el proyecto de Constitución permanente en 120 artículos y 29 disposiciones transitorias que regulaban un período de transición hacia la plena vigencia del orden constitucional que se consideró adecuado establecer en 8 años. Al cabo del período se presentaría a ratificación popular el nombre del Jefe de Estado que, de ser aprobado en plebiscito, concretaría el segundo período de 8 años, con el apoyo de las herramientas de un Estado de excepción especial para el período contenidas en la disposición 24 transitoria.

El texto aprobado por la Junta de Gobierno y firmado por los ministros de Estado fue promulgado por el Decreto Ley Nº 3.464, el 8 de agosto de 1980. Con la misma fecha, se dictó el Decreto Ley Nº 3.465 que convocaba el plebiscito para que el texto fuera ratificado por chilenos y extranjeros mayores de 18 años de edad.

En el plebiscito se votó sin registro electoral, porque los registros electorales habían sido eliminados por el régimen autoritario militar y no se había alcanzado a reconstruir. Se creó un Tribunal Calificador de Elecciones cuya única atribución era efectuar el escrutinio del acto plebiscitario.

La opción establecida para el plebiscito era votar sí o no respecto a la integridad del texto permanente de la Constitución, el período de transición y el mantenimiento del Presidente de la República y la Junta de Gobierno por un período de al menos 9 años más.

Se constituyeron las mesas receptoras en el ámbito territorial de las municipalidades, cuyos vocales eran designados por las autoridades municipales, todas ellas de confianza política del gobierno militar. El escrutinio se hace primero a nivel comunal y luego a nivel provincial. Finalmente, se reunía el Colegio Escrutador Regional, y diez días después del plebiscito se realizaba el escrutinio nacional por el Colegio Escrutador Nacional.

El plebiscito se concreta en un clima de ausencia de libertad de expresión, con los partidos políticos disueltos, sin registros electorales, sin apoderados de las opciones en juego en las mesas receptoras de sufragios y sin un tribunal que pudiera pronunciarse sobre la legitimidad y legalidad del acto plebiscitario.

El resultado del plebiscito no sorprendió a nadie. La regulación del plebiscito había agregado que los votos en blanco debían contabilizarse a favor de la alternativa de aprobación del texto propuesto por la Junta de Gobierno.

La opción "Sí" obtuvo 4.121.067 votos y el 65.71% de los sufragios emitidos, a los que deben agregarse 83.812 votos en blanco correspondientes al 1.33% de los sufragios. La opción "No" obtuvo 1.893.420 votos y 30.19% de los sufragios. Los votos nulos fueron 173.569 con un 2,77% de los sufragios emitidos. Se estimó la abstención en alrededor del 6%.

El ex Presidente del Senado, Patricio Aylwin, con otras 46 personalidades, presentó un reclamo sobre ilegitimidad e ilegalidad del plebiscito aprobatorio de la Constitución pidiendo su anulación al Colegio Escrutador Nacional, el que se basó en la falta de transparencia del escrutinio y la certificación de que las personas podían votar en dos o más mesas receptoras de sufragios, lo que establecía un clima de falta de garantías que distorsionaba el resultado electoral del plebiscito.

El Colegio Escrutador Nacional rechazó el reclamo señalando que no tenía competencia para pronunciarse en materia de calificación del plebiscito. Tenía solo competencia para realizar el escrutinio nacional, sin perjuicio de lo cual realizó algunas consideraciones en apoyo del plebiscito realizado.

El texto aprobado fue promulgado por el Presidente de la República, general Augusto Pinochet, con fecha 21 de octubre de 1980, el que entraría en vigencia el 11 de marzo de 1981, salvo las disposiciones transitorias 9 y 23, que tenían vigencia inmediata y se referían a la integración del Tribunal Constitucional y el reemplazo del Presidente de la República si este quedara imposibilitado de cumplir sus funciones entre la aprobación de la Constitución Política de la República por plebiscito y la entrada en vigencia. El día de entrada en vigencia de la Constitución, el general Pinochet juró como Presidente de la República para el período del 11 de marzo de 1980 al 10 de marzo de 1989.

El texto aprobado consta de 14 capítulos, 120 artículos permanentes y 29 disposiciones transitorias. La estructura de la Carta Fundamental contempla: Capítulo I: Bases de la Institucionalidad. Capítulo II: Nacionalidad y Ciudadanía. Capítulo III: Derechos y Deberes Constitucionales. Capítulo IV: Gobierno. Capítulo V: Congreso Nacional. Capítulo VI: Poder Judicial. Capítulo VII: Tribunal Constitucional. Capítulo VIII: Justicia Electoral. Capítulo IX: Contraloría General de la República. Capítulo X: Fuerzas Armadas, de orden y seguridad Pública. Capítulo XI: Consejo de Seguridad Nacional. Capítulo XII: Banco Central. Capítulo XIII: Gobierno y Administración Interior del Estado. Capítulo XIV: Reforma de la Constitución.

### 3.1.2 ¿Una Constitución neoliberal?

A juicio de otros expositores, la historia de la Constitución que nos rige, no termina con este relato ni su historia se inicia en 1973.

Para José Luis Guerrero<sup>30</sup> todo comienza, o se reafirma en 1975 cuando los economistas neoliberales, formados en la Universidad de Chicago, se incorporan al equipo económico del régimen militar para hacer frente a la hiperinflación presente en Chile desde el gobierno de la Unidad Popular y que el régimen militar no había podido controlar durante los primeros años.

Los economistas neoliberales, implementaron el denominado "Plan de Shock" buscando institucionalizar sus principales postulados: la inflación es siempre un fenómeno monetario y el aumento de la cantidad de moneda en circulación es causado normalmente por un déficit fiscal sin respaldo en la producción económica del país que lo financie.

Ese era precisamente el escenario en 1975. El país contaba con una inflación, que en 1973 había superado el 600% anual, y un déficit fiscal que sobrepasaba el 30% del PIB del país.

30 GUERRERO, J. L. "Constitución económica chilena ¿Neoliberal?", ponencia presentada en Seminario La Serena. Vid. Guerrero Becar, J.L., "La incidencia del Derecho en el control de la inflación", en Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, XXXV, 2010, Ediciones Universitarias, Valparaíso, p. 333.

Para los monetaristas era indispensable que el Estado limitara su actuación en la economía solo a aquellos sectores donde los particulares no pudieran desarrollar una actividad económica y su actuación presupuestaria se debía concentrar en evitar el déficit fiscal. Era especialmente importante que este no fuera financiado por emisiones del Banco Central, ya que ello lo obliga a emitir dinero sin respaldo, generando con ello inflación.

El Plan de Shock produjo resultados a corto plazo, reduciéndose la inflación y llegando incluso a un dígito para fines de la década del setenta. Para ello se incorporó la primera medida legislativa monetarista o neoliberal: modificación la ley Orgánica del Banco Central prohibiéndosele financiar al Estado.<sup>31</sup>

La visión neoliberal más extrema, busca reducir la actuación del Estado a lo mínimo indispensable, y potencia la fase pasiva del principio de subsidiariedad por sobre la activa. Esto es, el Estado debe abstenerse de desarrollar actividades económicas si los particulares pueden hacerlo y el Estado está llamado a actuar, solo excepcionalmente, en la economía.

El principio de subsidiariedad es destacado en todos los documentos iniciales del régimen militar, pero en su declaración de principios, lo recogió tanto en su fase activa, como pasiva o de abstención, señalándose que quedaban reservadas al Estado las actividades que no podían realizar los particulares –como la Defensa Nacional– pero, también, aquellas que pudiendo realizar, no era conveniente para la colectividad que quedaran bajo el control de grupos reducidos de particulares.<sup>32</sup> Esto explica que en el período anterior a la Constitución de 1980, no se produjeran privatizaciones de empresas públicas en áreas como las relativas a servicios básicos o pensiones.

La influencia de los economistas monetaristas comenzó a notarse en la CENC –destaca el profesor Guerrero– en la que participaron directamente, o a través de representantes de organismos del Estado, como el Banco Central. Presentaban informes y minutas, fenómeno que podemos denominar “la constitucionalización del modelo económico”.

Con esta nueva institucionalidad en la dirección de la política económica, establecida en la Constitución, los monetaristas lograron su objetivo de constitucionalizar su modelo.

Esto continuó a la llegada de la democracia y las ideas monetaristas del manejo de la economía se asumieron como propias. Así, a juicio de Guerrero “los neoliberales lograron su objetivo de institucionalizar el modelo, curiosamente ello no se completó en el gobierno militar, sino en los gobiernos democráticos, en que el modelo neoliberal se expresa plenamente luego de la autonomía efectiva del Banco Central de Chile”<sup>33</sup>.

En palabras del representante de los estudiantes en el Consejo de la Universidad Austral de Chile, Rommel Straussmann, la actual Constitución es definitivamente de carácter neoliberal y basada en el principio subsidiario. Si bien el principio subsidiario no está consagrado en la Constitución como un principio explícito en que se diga que “este Estado es subsidiario”, ello se puede concluir de los mismos artículos de la Constitución.

La actual Constitución tampoco consagra los derechos sociales. El artículo 19 no considera los derechos sociales y, finalmente, el Estado tampoco es garante de entregar ninguno.

“El carácter neoliberal de la Constitución actual tiene sus raíces en un Estado extremadamente subsidiario, que no garantiza claramente los derechos sociales. Y vemos cómo este paradigma se refleja justamente en la educación. Vemos cómo se obliga a los ciudadanos hoy a proveerse de estos derechos a través del mercado.

Esta Constitución no contiene nuestras demandas. Por eso somos muchos los que queremos cambiarla. La lucha que se ha dado desde el movimiento estudiantil, desde la movilización social, se orienta a ello, pero a cambiarla en su origen, cambiar cómo funciona hoy con los pilares anclados en la sociedad”, señaló Straussmann.

31 Decreto Ley Nº1078 de 1975.

32 VID. JUNTA DE GOBIERNO, “Declaración de principios del Gobierno de Chile”, Editora Nacional Gabriela Mistral, Santiago, 1974, p.19.

33 GUERRERO, J. L. “Constitución económica chilena ¿Neoliberal?”, ponencia presentada en Seminario La Serena.

### 3.1.3 La Constitución Política en una “Democracia semisoberana”

Por su parte, el profesor Carlos Huneeus, en su exposición destacó que Chile tiene un sistema político híbrido, con instituciones y prácticas de élites legadas por la dictadura y otras adoptadas en democracia.

En un libro reciente, Huneeus sostiene que producto de tal evolución Chile tendría una “democracia semisoberana” como régimen político, porque posee instituciones que limitan el poder de las autoridades elegidas por el pueblo. Las creadas por la dictadura y las surgidas desde 1990.<sup>34</sup>

“La Constitución de 1980 –agrega Huneeus– conserva instituciones del modelo original, a pesar de haber recibido numerosas reformas aprobadas con el acuerdo de la derecha. Con su poder de veto se preocuparon de la continuidad de las instituciones de la democracia protegida.<sup>35</sup> Sin embargo, su continuidad no se explica solo por las supra mayorías, sino también porque hay acuerdos de élites entre partidos del antiguo régimen y de sus opositores, con una amplia y poderosa red de intereses económicos y políticos. El sistema político tiene bases constitucionales y fundamentos en su sistema económico, por lo tanto reemplazar la actual Constitución por una nueva, implicará producir cambios en este.

El “modelo”, no fue modificado mayormente en democracia, pues el primer gobierno democrático optó más por su continuidad, que por su reforma, manteniendo y hasta profundizando algunos pilares, como las privatizaciones, incluso en la educación: CAE y “financiamiento compartido”. Ella se extendió a nuevos ámbitos, empresas sanitarias, concesiones en obras de infraestructura, cárceles, construcción de hospitales. El discurso de la “alianza público-privada” reforzó la continuidad y ayudó a la aparición de una amplia red de intereses comunes entre empresarios y políticos, lo que se reforzaría con la puerta giratoria de ex ministros que venían del sector privado, acentuando el poder económico y político de los empresarios, favorecido por la ausencia de financiamiento de los partidos”.

En el plano estrictamente político-institucional –el expositor afirmó– la Constitución de 1980 no es genuinamente democrática, porque se inspira en el modelo de democracia protegida, que desconfía de personas, partidos e instituciones representativas. En segundo lugar –asegura– el dictador continuó como Comandante en Jefe del Ejército durante ocho años, un tiempo extraordinariamente largo en una etapa clave de la reconstrucción democrática.

Durante este tiempo, Pinochet intervino en la arena política para defender los intereses de su institución y los de su familia e impedir que el gobierno democrático impulsara una política de verdad y justicia por los atropellos a los derechos humanos cometidos a lo largo de 17 años. Presionó hasta el límite de la legalidad en varias ocasiones como en los “ejercicios de enlace” en diciembre de 1990, en el caso del “espionaje telefónico” de 1992 y el “boinazo”, en mayo de 1993. Su poder de veto fue reforzado por decisiones de políticos de la Concertación, por miedo o por falta de visión política, que tuvieron actitudes de debilidad ante él, desconociendo la fortaleza de las instituciones democráticas.

Su actuación política, hasta su muerte en 2006, tuvo consecuencias muy negativas en la formación de la cultura cívica de los chilenos, porque ayudó a mantener la división del pasado, justificando las heridas producidas, que todavía no cicatrizan y mostró a autoridades políticas temerosas ante él, dañando la imagen de las instituciones y las élites. El mediocre apoyo a la democracia no se explica sin considerar el factor Pinochet, como lo demuestran las encuestas del CERC.

A juicio de Huneeus, “un proceso constituyente requiere un contexto político favorable, que haga posible alcanzar un nuevo texto constitucional a partir de un gran acuerdo nacional, que considere los cambios necesarios, entre los cuales –destacó– se encuentra terminar con el estado centralista. Ello hará posible su continuidad en el tiempo. Esa perduración no se conseguirá con una Constitución que exprese los intereses de una mayoría, pues ella es transitoria. La debilidad de los partidos y de los grupos de interés –apunta finalmente Huneeus– hace más difícil llegar a acuerdos para alcanzar una Constitución de consenso. Y la crisis de representación, con una baja participación política constituye otra dificultad, que no se esquivo a través de los mecanismos de participación en curso”, tal y como los contempla el diseño del Proceso Constituyente.

34 HUNEEUS, C. La democracia semisoberana: Chile después de Pinochet, Taurus, 2014.

35 Las reformas más importantes fueron de 1989 y de 2005 y que eliminaron los principales enclaves autoritarios. Cita del autor.

La denuncia del centralismo y su incidencia en la actual Constitución, fue también un tema recurrente en los diferentes seminarios y así lo expresó en Copiapó la diputada Daniella Cicardini, Presidenta de la Comisión de Gobierno Interior, Nacionalidad, Ciudadanía y Regionalización de la Cámara de Diputados, pues a su juicio “la Constitución profundiza el centralismo y el atropello a las regiones y en lo económico impone una tremenda desigualdad, aumentando exageradamente la riqueza de unos pocos, mientras la mayoría de la clase media y los sectores vulnerables sigue postergada. Un modelo en el que todo se puede vender y comprar, todo se puede transar en el mercado, la educación, la salud, el agua, los recursos naturales y absolutamente todo puede ser un bien de consumo, hasta nuestros derechos básicos.”<sup>36</sup>

Por otra parte –destacó Cicardini– la actual Constitución responde a un excesivo presidencialismo hecho a la medida de Pinochet, que obliga a que todo dependa de la figura del Ejecutivo, lo que, ciertamente, intensifica el centralismo geográfico. Esa fue la lógica de la regionalización que impuso la dictadura, el control del territorio desde el poder central. Hay que recordar que el propio Pinochet decía que los intendentes no son representantes de la población ante el Presidente, sino todo lo contrario. La misma Constitución, en sus disposiciones, impide y obstaculiza la descentralización real del país”.

Volveremos sobre la temática del centralismo y la demanda por una descentralización que es percibida como urgente por la mayoría de los participantes del Ciclo de Seminarios, en la IV Parte de este Documento de Trabajo “Voz de las Regiones”.

### **3.2 Propuestas del Gobierno de Michelle Bachelet para una nueva Constitución**

#### **3.2.1 Alcance de las reformas**

La propuesta de Proceso Constituyente y su itinerario de participación ciudadana se explican fundamentalmente –como indica Francisco Zúñiga– en la idea de que la actual Constitución no es legítima. Esta ilegitimidad está ligada a su carácter de Carta Fundamental otorgada, autoritaria en lo político y neoliberal en lo económico, que cierra su horizonte ideológico constitucional y que se mantiene prácticamente intangible, a pesar de las múltiples reformas introducidas desde 1989 hasta hoy.

En efecto, fue tan fuerte la penetración de la ideología neoliberal que, incluso, las reformas que se han impulsado desde los 90 no han podido cambiar la esencia del modelo, como lo anotara Huneus en la sección precedente.

Por ejemplo, todos los expositores fueron muy críticos en relación al centralismo, especialmente los participantes de regiones en relación a las actuales propuestas de Reforma Constitucional que apuntan en la dirección de la descentralización del país, probablemente, el anhelo que con mayor claridad surgió en el Ciclo de Seminarios.

Juan Andrés Varas<sup>37</sup> fue enfático al respecto y se refirió a algunos aspectos de las reformas, criticando el proyecto de reforma constitucional que envió la Presidenta a fines de 2014 y calificando las reformas como “lampedusianas”, porque intentaban cambiar algo para que todo siguiera igual.

En el caso de la descentralización, Varas expone que el proyecto solo cambió el nombre al intendente, al ponerle gobernador regional, y que elige un intendente que iba a tener la campanita del CORE y la administración del FNDR. Hoy el electo se llama gobernador regional y la propuesta del Ejecutivo es que el actual Intendente pase a llamarse secretario regional presidencial. La propuesta en el Senado, es que ese funcionario que concentra las potestades de gobierno interior, que siguen siendo centralizadas, no se descentralice y no pase a depender de las regiones y que esté a nivel provincial, y se denomine simplemente delegado presidencial.

“Para nosotros –apunta Juan Andrés Varas– esto es extremadamente importante, no solamente por una cuestión de denominación, sino de ámbito de competencias. Tener en una misma región a un funcionario con todo el poder de la administración pública y representando al Presidente de la República, pero sin ninguna legitimidad democrática, enfrentándose a uno que no tiene ningún poder administrativo y posee toda la legitimidad democrática, es un llamado

36 CICARDINI, D. “Chile está enfermo de centralismo”, ponencia Seminario Copiapó.

37 VARAS, J. A., “Retos para construir un Estado al servicio del desarrollo regional”, ponencia Seminario Valdivia.

al conflicto y al fracaso. Nosotros queremos que haya efectivamente un ciudadano electo que lidere los proyectos de desarrollo de la región y que el gobierno interior, la administración desconcentrada, esté en manos de funcionarios al nivel de lo que hoy día son las gobernaciones”.

Agregó que es falso que no se pueda reformar la Constitución si no hay primero la ley de Traspaso de Competencia y la ley de Rentas Regionales. La Ley de Rentas y la Ley de Competencias son de iniciativa exclusiva del Presidente de la República. La reforma constitucional, no. “Y, desde luego, sujetar una reforma constitucional a la dictación de una ley ordinaria es algo sin sentido. Nos enseñaron que la Constitución era la norma fundamental, la cúspide del ordenamiento jurídico, significa precisamente eso, que de ella dependen las otras normas de inferior jerarquía y no al revés. No es que sea primero, -agregó- sino que hay que avanzar en paralelo, porque, de otra manera, lo que vamos a generar -dicen los parlamentarios- es una persona con mucha legitimidad política pero sin ninguna capacidad ejecutiva y administrativa”. Dos falsedades.

Con la actual Ley de Traspaso de Competencias, el funcionario tampoco va a tener capacidad administrativa. Solo la campanilla del CORE y la administración del FNDR (10% del presupuesto público de la región). Así que es falso fácticamente. Pero, además, es falso jurídica y políticamente. ¿De dónde es necesario avanzar en paralelo?

Puede haber sido conveniente en alguna oportunidad, en algún tiempo. Hoy eso ya no es viable. No están los tiempos para avanzar en una Ley de Traspaso de Competencias en serio. Lo que hay que hacer es modificar la Constitución”.

Hoy necesitamos una reforma constitucional que nos ponga a la par con nuestros amigos con los que nos gusta compararnos, los países de la OCDE, todos los cuales con un territorio como el nuestro eligen a sus autoridades regionales. Una Constitución que nos ponga, además, en sintonía con el vecindario: casi todos los países con el tamaño del nuestro eligen a sus autoridades territoriales supracomunales e infranacionales.

De verdad, es impresentable -señala Varas- que no seamos capaces de modificar la Constitución en una cosa como esta cuando al mismo tiempo estamos planteando reformar la Constitución en su integridad. Es decir, en materia de regiones no somos capaces de modificar tres o cuatro artículos de la Constitución y estamos planteando cambiarla completa.

Sin embargo, el actual intendente de la Región de Los Ríos y destacado regionalista, Egon Montecinos, considera que “la reforma constitucional de 1991 abrió un camino inédito en la historia de la administración del país estableciendo un mandato para que esta fuera descentralizada o desconcentrada, en conformidad con el artículo 3º, inciso 2º de la Constitución. La expresión práctica más importante de esto fue la creación, establecida en la propia Constitución, de los gobiernos regionales, actual artículo 111 de la Constitución.

Así como hoy tenemos la oportunidad histórica de discutir la Constitución, también contamos con la oportunidad de demandar vivir en un país regionalizado y descentralizado. Chile ha tenido muy pocos esfuerzos regionalizadores y todavía menos esfuerzos descentralizadores. Sin ánimo de que se me note demasiado la camiseta, puedo decir con mucho orgullo que la Presidenta Bachelet ha sido la Mandataria que más esfuerzos regionalizadores y descentralizadores ha impulsado. Y me avala la historia”, concluyó el intendente de Los Ríos.

### 3.2.2 La Nueva Constitución según el Programa de Gobierno de Bachelet

El Programa de Gobierno de la Nueva Mayoría, encabezado por Michelle Bachelet, dejó manifiesta la voluntad política de abrir un proceso constituyente que otorgue a Chile una nueva Carta Fundamental, originada, discutida y promulgada en democracia.

Esta voluntad se basa en la idea de que la actual Constitución, incluso con las múltiples modificaciones que ha sufrido, “está sustentada en una desconfianza en la soberanía popular, expresada en diversas limitaciones a la voluntad popular ejercidas por mecanismos institucionales de fuertes contrapesos a dicha voluntad, siendo el ejemplo más evidente el mecanismo de los quórum contra mayoritarios para la aprobación y modificación de las leyes importantes”<sup>38</sup>.

Por ello, se continúa más adelante, “Chile debe reencontrarse con sus tradiciones republicanas y dar origen a una nueva Constitución, en la que confluyan las tradiciones liberal, democrática y social y que sea fruto de un auténtico consenso constitucional”<sup>39</sup>.

El Programa del actual Gobierno ha propuesto la nueva Constitución junto a un denso catálogo de derechos fundamentales y remedios eficaces en el caso de su vulneración.

En cuanto al sistema político define explícitamente la propuesta de Chile como un “Estado Social y Democrático de Derecho”, teniendo como forma política una República Democrática y en la que la soberanía, residente en el pueblo, se ejerza mediante un sistema democrático fundado en el principio de legalidad.

En otras palabras, la idea base del Programa de Gobierno es que Chile necesita una Constitución que se base en un sistema plenamente democrático y que recoja en toda su extensión los derechos humanos reconocidos en Chile y en el ámbito internacional.

Ello implica erradicar la desconfianza que la actual Carta Fundamental tiene en la soberanía popular, manifestada en los fuertes mecanismos contra mayoritarios vigentes. De perpetuarse tal desconfianza, solo podemos llegar a una crisis de legitimidad del sistema político y, luego, de gobernabilidad del país.

Una nueva Constitución para Chile entendida como proceso político dentro del cual la ciudadanía ejerza la soberanía popular, constituye el medio donde mejor se exhiben las buenas razones a favor del sentido y significado de los derechos fundamentales en general y, en lo particular, de los derechos vinculados a la comunicación y participación ciudadana.

El principio de soberanía popular contiene un modo atractivo de concretarse, toda vez que se devela necesariamente a través de un procedimiento cuyas reglas son, en un contexto ideal de diálogo, aceptadas por todos los participantes que pudieran verse afectados por ellas. En esto reside la relevancia de los derechos de naturaleza política, el derecho a reunión, a asociación política, al sufragio activo y pasivo, a la libre expresión, en el contexto de procedimientos democráticos para la toma de decisiones políticas.

En consecuencia, un proceso de cambio constitucional que disocie el propósito de los derechos fundamentales vinculados al ideario de autogobierno y autonomía política del debate, acerca de la conveniencia de adoptar una determinada forma jurídica de Estado, sea federal, unitaria, regional o autonómica, es un fracaso del ejercicio del principio democrático, precisamente porque se juega y se resuelve en ella el modo que tiene la estructura formal escogida para realizar la dominación sobre nosotros mismos.

Los derechos fundamentales y la forma jurídica de Estado expresan la intensidad de la relación existente entre el principio de autodeterminación política y la estructura y organización del poder.<sup>40</sup>

38 Chile de todos. Programa de Gobierno Michelle Bachelet 2014-2018, cit., p. 30. Citado por Francisco Zúñiga.

39 Ídem.

40 PÉREZ, R., “Cambio constitucional y principio democrático: Relaciones con los principios de deliberación política”, ponencia Seminario Copiapó.

Uno de los puntos esenciales recogidos por el Programa ha sido la necesidad de una efectiva descentralización y el traspaso de poder desde el Estado central a las regiones, señalando que la nueva Constitución tendrá que romper con el centralismo del Estado chileno, estableciéndose gobiernos regionales que, liderados por jefes elegidos por votación directa, dispongan de autonomía, facultades y recursos suficientes para constituirse en verdaderos ejes del desarrollo territorial.

El Estado debe configurarse en la nueva Constitución y su normativa complementaria, en un Estado Regional, Social y Democrático de Derecho, según la denominación de Francisco Zúñiga.

El Gobierno de Michelle Bachelet, preocupado por la desigualdad, ha considerado que las diferencias regionales también contribuyen a esta, porque las oportunidades que enfrentan las personas dependiendo del lugar donde nacen y residen, también son poco equitativas. Por ello, el Programa propone incorporar a todos los ciudadanos y ciudadanas por igual, tanto a la construcción como a los beneficios del desarrollo, independientemente del lugar donde vivan.

Esto exige una efectiva descentralización para lo que el Gobierno ha comenzado desde ya a desarrollar ciertos cambios. Se ha impulsado una Agenda de Descentralización con un cronograma de iniciativas que transfiera a las regiones mayor autonomía, sin alterar la organización político-administrativa del país.

Al respecto, se ha formado la Comisión Asesora Presidencial para el Desarrollo Regional y diversos proyectos de ley. Entre ellos el de reforma constitucional que dispone la elección popular del órgano ejecutivo del gobierno regional<sup>41</sup>, actualmente en su primer trámite constitucional y el proyecto de ley relativo al fortalecimiento de la regionalización del país, en su segundo trámite constitucional<sup>42</sup>.

Este proyecto, que dispone la elección popular del órgano ejecutivo del gobierno regional<sup>43</sup>, distingue el rol y las competencias del intendente, definido como jefe del gobierno regional y elegido por sufragio universal. El gobernador regional, nueva autoridad del gobierno interior y representante del Presidente de la República en la región, es designado y removido libremente por este, como precisó en Valdivia el profesor Felipe Paredes<sup>44</sup>.

### **3.3 Opiniones Mayoritarias de los participantes en el ciclo de seminarios**

La mayor parte de los expositores coincidieron en que la nueva Constitución debe ser legítima, respetar la soberanía popular y garantizar los derechos sociales de los habitantes del país. Afirmaron que los derechos sociales deben estar consagrados en la Constitución y que el Estado debe ser garante de estos derechos. Debe establecer un país descentralizado, en el que se respeten los derechos de las regiones y debe desterrar de su texto el neoliberalismo.

En otros aspectos hubo diferentes opiniones tales como si el país sería unitario o federal, si habría un Congreso de dos Cámaras o si este debería ser unicameral.

#### **Crítica al Centralismo**

Las críticas más importantes se concentraron en el actual centralismo existente en Chile y la necesidad de plasmar la equidad regional, en distintas formas, en la nueva Constitución. En ello fue enfático Francisco Zúñiga, quien incluso abogó por construir en nuestro país un "Estado regional".

Debe consagrarse el carácter de nuestro país como descentralizado. En ella debe establecerse el modelo al que aspiramos, de un país unitario y descentralizado, como algunos han planteado o quizás explorar la posibilidad de una forma de federalismo adaptado a la realidad nacional. Todo eso puede ser parte de la discusión.

Pero, a lo menos, para todos los expositores que se refirieron al tema, la Constitución debe garantizar en las regiones lo siguiente:

41 Boletín N°9834-06

42 Boletín N°7963-06

43 Boletín N°9834-06

44 PAREDES, F., "El Federalismo, alternativa válida al centralismo", ponencia Seminario de Valdivia.

- Que la máxima autoridad regional sea elegida de manera directa y democrática,
- Que las autoridades locales tengan atribuciones reales y
- Que se garantice un cierto nivel de autonomía de recursos

La nueva Constitución tendrá que romper con el centralismo del Estado chileno, estableciendo gobiernos regionales que, liderados por jefes ejecutivos elegidos por votación directa, dispongan de autonomía, facultades y recursos suficientes para constituirse en verdaderos ejes del desarrollo territorial.

En el plano político, el mecanismo de elección de los alcaldes, parlamentarios y consejeros regionales, debe extenderse a la máxima autoridad regional, origen democrático que debería consignar la nueva Constitución, junto con la necesaria autonomía administrativa del gobierno regional, especialmente en las materias relacionadas con el desarrollo y competitividad del territorio.

### **Estado Unitario, Federal, o Regional**

Chile, históricamente, ha sido un Estado unitario, salvo la efímera experiencia de las leyes federales dictadas durante el llamado “período de organización nacional”, que en rigor nunca fueron ejecutadas. En ese sentido, se hace difícil pensar, dentro de nuestra tradición histórica, si se quiere, el “peso de la noche”, en la configuración de un Estado federal. Sin embargo, ello no implica en ningún caso que debamos resignarnos al abrumador centralismo actual: podemos construir en Chile –destaca Zúñiga– con éxito un Estado regional.

La forma de un Estado de regiones autónomas no es algo extraño ni nuevo en los sistemas comparados. Podemos buscar su origen próximo en la Constitución de la Segunda República Española del año 1931, que inspiró a la Constitución italiana de 1947 y que ratificó como modelo la Constitución española de 1978, actualmente vigente, a través de la figura de las “comunidades autónomas”.

Estos tres antecedentes normativos –de acuerdo al profesor Zúñiga– instalan configuraciones que se encuentran en el espacio intermedio existente entre el Estado federal y el unitario, que descansan en la descentralización política del Estado, lo que atañe a los poderes Ejecutivo y Legislativo, pues se traduce en la existencia de gobiernos y parlamentos en cada una de las unidades subnacionales autónomas.

Este modelo de Estado regional debe consagrarse en la nueva Constitución. Se trata de una auténtica innovación histórico-constitucional, en cuanto importa una reelaboración de los equilibrios políticos dentro del Estado y el ejercicio efectivo de competencias autónomas por las regiones.

En palabras de Francisco Zúñiga: “La nueva Carta Fundamental debería definir el Estado chileno ya no como unitario, sino como un Estado descentralizado territorialmente, reconociendo la autonomía política y mandatando al legislador a establecer las esferas de competencia propias de los órganos nacionales y regionales. Además, para que tales definiciones no sean meramente simbólicas, también debe mandar al legislador a dictar las normas que propendan a la descentralización fiscal, de modo que los órganos regionales cuenten con los recursos propios que les permitan ejercer efectivamente de manera autónoma sus funciones y atribuciones”.

De allí, que una nueva Carta Fundamental para el Chile de hoy debe, necesariamente, abordar la discusión acerca de las formas de lograr una mayor autonomía administrativa y financiera para las regiones. Debe establecer la protección de nuestras riquezas no renovables, idealmente que quedaran nuevamente bajo el control del Estado. Debe rechazar la depredación y la explotación indiscriminada de los recursos naturales y la protección efectiva de los derechos de las personas, especialmente de los más vulnerables frente a los abusos que se cometen en nombre del mercado.

Tengo la convicción –enfatisa el profesor Zúñiga– de que los ciudadanos y habitantes de regiones debemos aprovechar la oportunidad para dejar plasmada en una nueva Constitución una verdadera y efectiva descentralización para nuestro país. A mi juicio, ella debería ser la meta para alcanzar un desarrollo territorial pleno y equilibrado de nuestro país y sus habitantes.

Por ello, para mí es fundamental consagrar un modelo político administrativo y financiero descentralizado en la nueva Constitución.

Desde luego, la construcción de ese Estado regional debe considerar elementos esenciales para que esta reforma estructural funcione, como son el territorio, la fortaleza institucional, las identidades regionales y los recursos.

Por su parte, la función ejecutiva regional no se limita solo a la aspiración histórica de la elección popular de la máxima autoridad en el territorio, sino que es un poco más compleja. Si bien no se discute que las autoridades regionales deban ser elegidas por el pueblo en forma directa mediante sufragio universal, sostenemos que es también esencial separar las funciones que actualmente ejercen.

Esto, porque la utilización que realiza la Constitución vigente del concepto de gobierno regional resulta carente de contenido específico, pues actualmente los gobiernos regionales tienen por función principal solo administrar políticas sectoriales definidas por la administración central. De esta forma, actualmente no existe una distinción entre las funciones de gobierno y de administración, por cuanto se asigna a la misma autoridad, el Intendente, tanto la representación en la región del Presidente de la República, como la titularidad de la jefatura del gobierno regional, pese a la relativamente reciente aparición del Presidente del Consejo Regional, tal como señala Zúñiga.

En el caso chileno, significaría mantener a una autoridad designada por el Presidente de la República que actúe como su representante, pero privándola de sus poderes tradicionales de titular del gobierno regional.

Como se verá más adelante, el proyecto de reforma constitucional actualmente en trámite, que dispone la elección popular del órgano ejecutivo del gobierno regional<sup>45</sup> elige la dirección correcta, al distinguir el rol y las competencias del intendente, definido como jefe del gobierno regional y elegido por sufragio universal y la nueva autoridad de gobierno interior y representante del Presidente de la República en la región, el gobernador regional, es designado y puede ser removido libremente por este.

Desde luego, tales definiciones serían ilusorias si no van acompañadas de un efectivo traspaso de competencias, recursos y programas desde el nivel central a los órganos regionales. En parte, el cumplimiento de este objetivo requiere de normas que estén presentes en la nueva Constitución y otras que sean definidas por el legislador.

En cuanto a su relación con los gobiernos regionales, se deben realizar los cambios normativos necesarios para establecer las condiciones que permitan que estos se relacionen más estrechamente con las municipalidades de cada región para la cooperación, el cumplimiento de objetivos comunes o complementarios, incluyendo los presupuestos de inversión.

### **Estatutos de autonomía territorial**

La opinión del Partido Comunista en esta materia, tal como fuera expresada por el diputado Lautaro Carmona en el seminario de Copiapó<sup>46</sup>, se basa en la necesidad de establecer una República democrática en que los ciudadanos puedan presentar iniciativas de ley o de reforma constitucional conforme a los requisitos y limitaciones que establezca la norma jurídica que lo disponga. La participación colectiva e individual debe ser promovida y garantizada. De igual manera, los plebiscitos han de servir como mecanismo para solucionar diferendos entre poderes de Estado y también para conocer la opinión popular ante determinadas materias. El mandato de los presidentes de la República debe ser de 4 o 5 años, con posibilidad de reelección.

Planteó, representando al Partido Comunista, que ellos propician un Parlamento con una sola Cámara, elegido proporcionalmente en relación al número de habitantes, eliminando toda discriminación para postular a dichos cargos. Los parlamentarios no deben tener limitación en cuanto al tipo de proyectos que pueden presentar. Debe establecerse la existencia de elecciones complementarias así como la institución de la renuncia. Debe terminarse con la institución medioeval de los fueros y proceder a una adecuación general de la dieta y demás beneficios exagerados que los parlamentarios tienen hoy. Las facultades de fiscalización deben ser de obligatorio cumplimiento para el gobierno. Debe

45 Boletín N°9834-06

46 CARMONA, L. "Desarrollo regional y gobiernos comunales", ponencia Seminario Copiapó.

igualmente ponerse fin al secretismo parlamentario. Debe consignarse la obligación de cada parlamentario de rendir cuenta periódica de su labor a sus electores y debe regularse por ley la facultad de removerlos por grave incumplimiento de sus deberes o la comisión de ilícitos.

Pensamos –señaló Carmona– que el desarrollo de la economía debe tener como objetivo el desarrollo de la persona y la sociedad, es decir del conjunto del pueblo. Debe traducir el crecimiento en mejores condiciones de vida para el pueblo. Una economía mixta es una economía flexible que corresponde a nuestro tiempo histórico.

Respaldamos un Estado unitario y descentralizado, aunque este debe ser reformulado y atenuado por cuanto esta opción ha significado desaprovechar las ventajas y condiciones propias del país en su conjunto.

Por ello debemos promover el desarrollo regional y los gobiernos comunales, lo que implica crear estatutos de autonomía territorial con competencias y facultades especiales de gestión y manejo. Ello puede constituir una herramienta significativa en materia de descentralización.

La futura Constitución debe considerar la posibilidad de establecer medidas descentralizadoras, sin perjuicio del grado de autonomía, que incluya posibilidades tales como establecer o modificar tributos.

Es necesario crear una institucionalidad pública regionalizada e integrada, lo que es más eficiente que el actual diseño. Lo que se establezca debe superar la burocracia que merma la efectividad de la relación del Estado con el pueblo y debe mejorar la acción conjunta del gobierno.

La futura Constitución debe reconocer a las municipalidades como gobierno comunal y no administrativo como lo hace actualmente. Consideramos, además, necesario establecer estatutos de autonomía territorial con competencias y facultades que puedan crear o modificar tributos para avanzar en la dirección de aprovechar las ventajas y condiciones propias de las regiones.

### **La Opción por un Estado Federal**

Algunos expositores se inclinaron por la creación de un Estado Federal. Como gran partidario del federalismo se destacó el profesor Felipe Paredes, dado que a su juicio un estado federal es más democrático y menos centralista, cuya exposición se desarrolla acá sintéticamente<sup>47</sup>.

En el Estado federal se produce un fenómeno de interdependencia y complementariedad, pero nunca de dominación o sumisión entre los miembros de una comunidad política. A partir de allí, se pueden encontrar tantas versiones de federalismo como intentos por adoptarlo. Desde luego, existen algunas formas paradigmáticas, como las de EEUU o Suiza, pero esto no significa que sus características institucionales sean necesariamente extrapolables. Según Forum of Federations, 28 países del mundo son federales, dentro de los cuales se encuentran: EEUU, Canadá, Australia, Alemania, Brasil, México y Argentina.

No obstante, cualquiera sea el caso, e independientemente del grado de éxito respectivo, el federalismo significa un pacto constitucional entre iguales basado en el reconocimiento recíproco como sujetos políticos, articulando en forma armónica la autonomía y la cooperación entre las distintas partes constituyentes.

El federalismo es la forma jurídica de Estado que mejor se aviene con el ideal de Estado de derecho y, como tal, en un contexto como el Proceso Constituyente, donde lo que se busca es dotar de legitimidad a las instituciones políticas, el paradigma del Estado unitario debe ser sustituido por una organización federal, destaca Paredes.

En síntesis, el Estado federal divide mejor el poder y mejora la democracia. Si ello es cierto, el corolario es que, el Estado unitario es menos legítimo que una arquitectura constitucional en la que el poder se encuentra distribuido en términos relativamente equitativos dentro de su territorio.

47 PAREDES, F., "El Federalismo, alternativa válida al centralismo", ponencia Seminario de Valdivia.

El federalismo permite incrementar los canales de comunicación entre los electores y sus representantes. Esto puede ser entendido desde dos perspectivas: meramente territorial y plurinacional. En relación a la primera de ellas, existe una reflexión que comienza con las obras clásicas de la teoría constitucional, aunque la formulación que aquí se presenta es tomada de Edilberto Pontes<sup>48</sup>, por cierto, adaptada a una realidad más cercana.

Supongamos que un país en el que casi todas las decisiones están centralizadas, esto es que se toman ante un único órgano político con vigencia para todo el Estado, por ejemplo, el Congreso Nacional, por representantes elegidos en cada lugar por mayoría absoluta.

Supongamos, además, que el país posee un territorio medianamente grande, unos 700.000 km y una población de unos 15.000.000 de habitantes distribuidos por todo su territorio. Supóngase también que, en algunos asuntos, los gustos y preferencias de cada localidad son heterogéneos entre sí, es decir, diferentes lugares tienen diferentes preferencias. Por lo tanto, si un país tiene quince localidades con altas dosis de representatividad local y las decisiones se toman por mayoría simple en el centro, las preferencias en cualquier lugar que sea minoritario quedarán absolutamente fuera. De este modo, decisiones como: construir centrales hidroeléctricas en los ríos de la Patagonia, invertir el dinero de los chilotes en un puente o en la construcción de un hospital, o exigir que las grandes mineras tributen en los lugares donde realizan sus faenas, serán adoptadas sin que las opiniones de quienes se ven directamente afectados tengan un peso especial.

La representación significa la capacidad de incidir. Como bien sostiene Bovero, “los elegidos en un Parlamento representan a sus electores en forma democrática, no solamente en la medida que son designados por estos para sustituirlos en las fases conclusivas del proceso de toma de decisiones, sino en la medida en la que el Parlamento, en su conjunto y en sus varios componentes, refleja las diversas tendencias y orientaciones políticas presentes en el país, sin exclusiones y en sus respectivas proporciones”<sup>49</sup>.

Como antes se dijo, la idea es de viejo cuño y fue ya planteada en el célebre libro *La democracia en América* de Alexis Tocqueville, quien defiende que cuanto más próximo esté el gobierno al ciudadano es más fácil identificar sus preferencias, pues es en los gobiernos locales donde la democracia y la participación ciudadana se materializa en forma más intensa. En el gobierno central, es difícil que los ciudadanos puedan medir su importancia individual. Diferente es lo que ocurre en las pequeñas comunidades, en que la construcción de un puente, una carretera, una escuela o un hospital tiene influencia directa en la vida de cada residente. Como se puede concluir, la democracia contemporánea, aun cuando se exprese en interposita persona, no puede renunciar jamás al ideal normativo del autogobierno, en la que cada uno “es su propio señor junto a sus iguales en la comunidad política”<sup>50</sup>.

El argumento es pertinente en cualquier contexto donde el territorio sea medianamente grande y la población relativamente numerosa, tesis a la que llamaremos federalismo de base territorial. Pero sin lugar a dudas, el federalismo adquirirá además un carácter necesario cuando en un Estado hay grupos significativos de población con un sentido de identidad nacional distinto al de la mayoría, y adicionalmente, existe una base territorial para ese o esos grupos.<sup>51</sup> Llamaremos a esta segunda dimensión federalismo de base nacional. En estos casos, sostenemos que el Estado federal puede contribuir a solucionar el conflicto entre grupos nacionales.

Lo que en ningún caso puede ser discutido, si es que el objetivo es diseñar un Estado más legítimo, igualitario e inclusivo para todos los habitantes de la República, es el hecho de que el poder posea una estructura que permita su distribución simétrica a lo largo y ancho de todo su territorio.

El Estado federal es una metáfora que significa pacto constitucional entre iguales. No es este el lugar para reflexionar sobre las relaciones entre federalismo y teoría de la justicia, sin duda es un trabajo que debe ser hecho en otra sede. Sin embargo, es innegable que el federalismo se encuentra emparentado con el ideal republicano de la no dominación (no-rule)<sup>52</sup>. En la comprensión republicana, la generación de la comunidad política y la participación plena en ella es lo que da sentido a la experiencia vital de la ciudadanía, pues estos adquieren y obtienen sus derechos en la medida en que como ciudadanos activos intervienen en la conformación del poder público.

48 2007:302, cit. por Felipe Paredes.

49 2002:62, citado por Felipe Paredes.

50 CORTINA, 2001, citado por Felipe Paredes.

51 LINZ, 1999:21, citado por Felipe Paredes.

52 ARENDT, 2004:38, citado por Felipe Paredes.

## IV VOZ DE LAS REGIONES

### 4.1 Chile está enfermo de centralismo

#### 4.1.1 Intentos de regionalización

Como vimos en el capítulo anterior, hubo coincidencia entre los participantes en la necesidad de terminar con el enorme centralismo existente en nuestro país. Durante el seminario de Copiapó, en palabras de la diputada por Atacama, Daniella Ciccardini: "Chile está enfermo de centralismo, hemos vivido en carne propia la manera en la que ese centralismo golpea a las regiones y, en toda nuestra historia, hemos luchado contra el centralismo, puesto que ya en el siglo XIX nuestra Región iniciaba movimientos políticos, como la Revolución Constituyente de 1859, que buscaba cambiar el orden autoritario de la Constitución de 1833. Me gustaría hacer notar que las últimas movilizaciones con demandas como las de Aysén, Magallanes, Calama, Tocopilla, Chiloé y la que vivimos aquí en Atacama a propósito del Nuevo Trato para Atacama, constituyen un síntoma y una prueba de que el centralismo de Chile tiene sus minutos contados". En efecto, como señala Egon Montecinos, intendente de la Región de Los Ríos, al inaugurar el seminario realizado en Valdivia bajo la convocatoria "Proceso Constituyente y Regionalización: Una mirada desde la Región de Los Ríos, dijo: "La descentralización ha sido vista tradicionalmente como secundaria dentro del ordenamiento constitucional chileno, aún cuando, en el texto primitivo de la Constitución de 1980 y hasta hoy, aparezca al mismo nivel del principio del Estado unitario, constituya una base de la institucionalidad y esté consagrada en el artículo 3°. Esta directriz, que obliga a todos los poderes del Estado, se encuentra en el Capítulo XIV de nuestra Carta Fundamental, con serias contradicciones con lo que se entiende por "descentralización", en la ciencia política y en las ciencias jurídicas".

Los participantes describieron cómo el centralismo golpea a las regiones en sus condiciones de vida, en las oportunidades en salud, empleo y estudios, en la falta de infraestructura y recursos, en el costo de vida, en las externalidades negativas de las empresas, en la situación ambiental, en la falta de autonomía y de recursos propios. Expusieron que aun hoy, Chile es el único país democrático de occidente donde las autoridades intermedias no son electas.

Algunos participantes destacaron los esfuerzos regionalizadores realizados por los distintos gobiernos, pero otros se refirieron críticamente a los realizados en el actual gobierno de la Presidenta Bachelet, calificándolos como "lampe-dusianos"<sup>53</sup>, como vimos en la sección precedente.

En esta mirada a grandes trazos, destacan los años 60. La creación de CORFO y Odeplan, por Eduardo Frei Montalva, que fueron esfuerzos regionalizadores en términos de ordenar el territorio. Otro esfuerzo ocurre cuando, más recientemente, se crean las regiones, como Arica y Parinacota y la Región de Los Ríos.

El intendente Montecinos caracteriza la situación actual, de fuerte centralización de los organismos públicos y de los órganos de administración regional, con la siguiente argumentación: Los gobiernos regionales son órganos descentralizados pues tienen una personalidad jurídica distinta al Estado/Fisco. Para cumplir con la finalidad que les señala la ley N°19.175, sus funciones y atribuciones quedaron consagradas en los artículos 16 a 21 de la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobiernos y Administración Regional (Locgar). Son servicios públicos descentralizados territorialmente que tienen a su cargo la administración de la región. Analizaré estos tres aspectos a fin de aproximarnos a una caracterización de la situación actual.

De acuerdo con el artículo 24 de la Constitución, el Presidente de la República ejerce el gobierno y la administración del Estado, lo que reafirma el artículo 1° de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, con la colaboración de los órganos que "establezcan la Constitución y las leyes". Según el inciso 2° del mismo artículo 1°, los gobiernos regionales forman parte de la Administración del Estado a cuya cabeza está el Presidente. A fines de la década de los setenta, el gobierno militar creó el Fondo Nacional de Desarrollo Regional. FNDR, con el propósito de asignar directamente recursos a cada una de las regiones creadas en 1974.

53 VARAS, J. A., "Retos para construir un Estado al servicio del desarrollo regional", ponencia Seminario Valdivia.

Terminado el gobierno militar, el año 1991, se modifica la Constitución obligando a la descentralización territorial o funcional, según fuera el caso. Así, los gobiernos regionales son servicios públicos que nacieron para administrar un fondo de recursos, los FNDR, aplicando las políticas de los ministerios en su región. Lo hacen, principalmente, distribuyendo los recursos que la administración central les entrega anualmente vía Ley de Presupuestos y que se aplican según las glosas de dicha ley.

La reforma constitucional de 1991 abrió un camino inédito en la historia de la administración del país estableciendo un mandato para que esta fuera descentralizada o desconcentrada, en conformidad al artículo 3º, inciso 2º de la Constitución. La expresión práctica más importante de esto fue la creación, establecida en la propia Constitución, de los gobiernos regionales, actual artículo 111 de la Constitución.

De acuerdo con el artículo 28 de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, todos los servicios públicos están sometidos a la dependencia o supervigilancia del Presidente de la República a través de los distintos ministerios.

Es decir, la ley contempla dos formas de relación de un servicio público con el Presidente.

Habrá dependencia, y por tanto relación jerárquica, en los servicios centralizados y habrá supervigilancia o tutela en los servicios descentralizados, ya sea territorial o funcionalmente.

La doctrina considera que los gobiernos regionales son servicios públicos descentralizados territorialmente. Algunos expertos, los menos, señalan que se trata de organismos autónomos. A juicio de Montecinos no es verdad ni lo uno ni lo otros. Los gobiernos regionales son órganos desconcentrados del Ministerio del Interior.

Según el profesor Enrique Silva Cimma –señala el intendente Montecinos–, la desconcentración es una variante dentro del órgano centralizado mediante la cual se separan ciertas competencias o decisiones para que sean ejercidas por subordinados jerárquicos, es decir, se da al interior del mismo órgano sin crear una persona jurídica nueva o separada del órgano que se desconcentra.

El profesor Eduardo Soto Kloss –según nos recuerda también el intendente Montecinos– señala que las potestades o poderes jurídicos son “atribuidas en forma exclusiva y excluyente a dicho órgano, que viene a poseerlas como propias”. Obviamente esas potestades son sustraídas del superior jerárquico.

El profesor Silva Cimma señala que en algunos casos excepcionales la ley dota a un servicio público de personalidad jurídica de derecho público, cuando la afectación de bienes es de mayor trascendencia y se requiere mayor independencia para administrarlos, citando como ejemplos la Dirección General de Crédito Prendario y la Dirección de Aprovechamiento del Estado, ya desaparecida. En dichos organismos, en su concepto, concurren varios de los caracteres de la administración central desconcentrada.

Sin embargo, el intendente de la Región de Los Ríos agrega que ha habido logros en descentralización dentro de cada región. Señala que se ha progresado en los esfuerzos por abrir mecanismos de comunicación concretos. En la Región de los Ríos han avanzado en el programa de formación ciudadana, más de 1.200 estudiantes han visitado la Intendencia. Y, muy especialmente, más de tres mil millones de pesos han sido decididos o asignados por dirigentes sociales en el Fondo FRIL Participativo, constituyéndose así este fondo en una modalidad efectiva de ejecución presupuestaria descentralizada y participativa.

En su opinión, esta es precisamente la situación de los gobiernos regionales, porque sus inicios se remontan al Decreto Ley N°575 que, en su artículo 24, creó el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, FNDR, administrado por los intendentes regionales sujetos a los procedimientos del Ministerio de Planificación, Mideplan.

Dicho fondo se consolidó con la reforma constitucional del año 1991 al establecerse, en el actual Artículo 115, inciso 2º de la Constitución, una obligación para el legislador. Obligación consistente en contemplar en la ley anual de presupuesto “una proporción del total de los gastos de inversión pública que determine, con la denominación de fondo nacional de desarrollo regional”.

En resumen, tenemos un órgano desconcentrado que aplica las políticas de los ministerios administrando el Fondo Nacional de Desarrollo Regional de acuerdo con las normas de la Ley de Presupuestos.

Según el profesor Felipe Paredes, más allá de descentralizar determinadas funciones y atribuciones e incluso la ejecución presupuestaria “la mejor forma de descentralización regional efectiva la establece un gobierno federal. Opina que la descentralización política se identifica con el Estado Federal en tanto que la descentralización administrativa es un fenómeno propio del Estado unitario, aunque también es un fenómeno que puede ocurrir dentro de los Estados federados o miembros del Estado Federal”<sup>54</sup>.

#### **4.1.2 Opiniones mayoritarias en torno a la descentralización**

Una descentralización administrativa real hace necesario consagrar a nivel constitucional los siguientes aspectos: elección democrática de las autoridades, distribución de competencias entre el nivel central y los niveles subnacionales y capacidad regulatoria o potestad reglamentaria.

Este tipo de demandas se encuentra en todas las regiones. Todas las movilizaciones tuvieron como denominador común la falta de atribuciones, de autonomía y de recursos propios de las regiones y la exigencia de enfrentarlas para lograr soluciones.

Se comentó en un seminario que en los Encuentros Locales celebrados en la provincia de Cautín, la “descentralización” fue señalada, como uno de los siete valores que deben inspirar el texto constitucional, junto a la libertad, la igualdad, la democracia, el respeto por el medio ambiente y otros. Así fue debatida en el cabildo provincial respectivo.

Se señaló como expresión máxima del centralismo que las regiones, cuando tienen conflictos, deben esperar y depender de la llegada de un ministro, subsecretario, o autoridad del nivel central, para negociar, pasando por encima de las autoridades regionales, incluso de las designadas por el propio gobierno central.

Se reclama el hecho de depender de lo que se decida desde la capital. Que eso es algo inaceptable y que tiene que cambiar. Sin embargo todos los participantes valoraron la discusión por una nueva Constitución, puesto que el cambio traerá equidad regional para tener un modelo de desarrollo y de sociedad sostenible a largo plazo para nuestro país. Agregaron que no será imposible derrotar la desigualdad sin lograr antes la descentralización, ya que uno de los peores rostros de la desigualdad que aqueja a Chile es el centralismo que golpea a sus regiones.

### **4.2 Discriminación hacia las universidades regionales**

#### **4.2.1 Introducción**

En su discurso de apertura del Seminario de Valdivia, el Presidente de la Cámara de Diputados, Osvaldo Andrade, hizo un claro reconocimiento al aporte de las universidades regionales agrupadas en la AUR: “Las veintidós universidades regionales que integran esta agrupación representan una parte muy importante de la producción del conocimiento científico de Chile y tienen una gravitación incomparable en la vida cultural y en la identidad de cada una de sus regiones. Todas ellas aspiran muy legítimamente, a que tanto ese aporte como los mayores costos que enfrentan en la formación de sus estudiantes, especialmente en los de menores ingresos, sean reconocidos por las políticas públicas en materia de educación superior”.

“Este será, sin duda, uno de los debates relevantes en el proyecto de ley que próximamente iniciará su discusión en el Congreso. Naturalmente, la propia mirada de las regiones sobre sí mismas y la relación respecto al centro, la omnipresente Región Metropolitana, es una discusión inevitable en este ciclo de seminarios, y el programa de esta mañana así lo confirma”, destacó Andrade en Valdivia.

54 PAREDES, F., “El Federalismo alternativa válida al Centralismo”, ponencia Seminario de Valdivia.

Más allá del actual debate en torno al proyecto de Reforma a la Educación Superior al que hizo referencia el Presidente de la Cámara de Diputados, las Universidades Regionales vienen demandando por años un reconocimiento a su aporte a las comunidades de las que son parte y al país en su conjunto.

La persistencia de este sentimiento fue invocada también por Carlos Huneeus<sup>55</sup> en el Seminario de Temuco, al lamentar determinados “sesgos” del actual proyecto de Reforma a la Educación Superior: “Ciertas políticas del actual gobierno, como la reforma educacional, han perjudicado la existencia de ese clima de acuerdos, actualizando divisiones políticas e ideológicas, con una visión estatista en la educación superior, discriminatoria con las universidades tradicionales que fueron creadas por la comunidad (Concepción y Valdivia) o en el marco del Estado de compromiso, en el caso de las universidades católicas, acentuado por un anticlericalismo que se refuerza por decisiones de autoridades de la Iglesia y de autoridades de aquellas”.

Como es evidente, las universidades regionales jugaron un papel central en el desarrollo del ciclo de seminarios. En las exposiciones de académicos y estudiantes, quedó muy claro el compromiso que ellas tienen con el Proceso Constituyente. No solo, porque creen en la participación ciudadana como compromiso democrático, sino, porque estiman que un cambio constitucional podría ayudarles en mejorar su posicionamiento en el país que, a juicio de todos los participantes está muy desmedrado en comparación con las universidades de la Región Metropolitana.

Algunos expositores coinciden en que el cambio de la Constitución junto a las reformas impulsadas al sistema educacional ha traído una oportunidad única para cambiar su situación. En palabras del Prorector de la Universidad Austral de Valdivia, Mario Calvo<sup>56</sup>: “Chile tiene hoy la oportunidad histórica de concretar el anhelo de la comunidad regional y hacer realidad un discurso no cumplido en muchas décadas. Este anhelo es el de construir un sistema de educación superior caracterizado por su calidad y equidad. Esto significa que todo chileno/a con mérito y talento, independientemente de su condición social, étnica, económica, cultural o del lugar donde resida, tenga las mismas oportunidades educativas en todo el territorio nacional”.

Las universidades regionales han enfrentado desafíos desde sus orígenes, provocados por las desigualdades de desarrollo entre las regiones y la metrópolis. Requieren de una discriminación positiva por parte del Estado para favorecer su desarrollo y, por tanto, el de las regiones. La nueva ley de educación y la nueva Constitución deben hacerse cargo de ello y permitir que el florecimiento de las universidades regionales sea un aporte más a la bella misión de construir un Chile más lógico, equitativo, sustentable e integrador para todos los que habitamos en él.

El consenso de los miembros de las Universidades Regionales se resume en que: “En la práctica, las Universidades Regionales compiten con las instituciones de educación superior metropolitanas en desigualdad de condiciones y requieren medidas de discriminación positiva. Por lo tanto, en la Reforma Universitaria, y en el marco de una nueva Constitución, debemos lograr incorporar propuestas para fortalecer las universidades regionales, entendiendo que ello es beneficioso para las regiones y para el país”.

#### **4.2.2 Balance de la situación de las universidades regionales**

El Balance que hace el prorector Mario Calvo, y con el cual coincidieron los expositores, es realmente elocuente en cuanto a la discriminación que el país hace de las universidades regionales, en la percepción de éstas y sus comunidades.

Calvo destacó, en primer lugar, la importancia cuantitativa de las universidades regionales en el Sistema de Educación Superior. Las que pertenecen al Cruch se distribuyen en el 98% del territorio nacional, estando presentes en 14 regiones habitadas por el 60% de la población chilena.

Desde el punto de vista del número de estudiantes matriculados en las instituciones del Cruch, el 71% pertenece a universidades regionales. La matrícula universitaria total en 2015 fue de 641.000 estudiantes, 33% de ellos matri-

55 HUNEEUS, C., “El Proceso Constituyente en una Democracia Semisoberana”, ponencia Seminario Temuco.

56 CALVO, M., “Universidad Austral de Chile y Universidades Regionales: Aspiraciones y demandas”, ponencia Seminario Valdivia.

culados en las universidades regionales del Cruch, 13,8% en universidades del Cruch en Santiago y 52,9% en instituciones de educación superior privadas. Solo por su importancia numérica es posible calcular el rol que juegan estas instituciones, que concentran el conocimiento y las ciencias, en sus ámbitos regionales y, por tanto, en todo el país. Por otra parte, las universidades regionales reciben a los jóvenes más vulnerables del país. El 68% de sus estudiantes corresponde a los grupos de menores ingresos, un 49% ingresa a las instituciones del Cruch localizadas en Santiago y 42% al G-8. Desde el punto de vista académico, los estudiantes de las universidades de regiones tienen en promedio de 53 puntos menos en la PSU de Matemáticas y Lenguaje que los estudiantes de las instituciones agrupadas en el Cruch de Santiago, que tiene un promedio de 38 puntos más que el de todas las regiones restantes, 619 versus 581. El 20% de las madres de los estudiantes de las universidades regionales carece de educación media completa. El indicador baja a un 12% en las universidades del Cruch ubicadas en Santiago y al 10% en las del G-8. Por el contrario, las madres con título universitario se concentran en las instituciones del Cruch ubicadas en Santiago y un 27% en el G-8. En las UR hay solo un 15% de madres universitarias. Los estudiantes más vulnerables demoran más en obtener sus títulos y requieren mayor atención y acompañamiento del cuerpo docente.

En Investigación, Desarrollo e Innovación (I+D+I) la asignación de recursos se concentra en el área metropolitana. En el período 2010-2015, las instituciones de educación superior de la Región Metropolitana recibieron el 60,4% en FONDECYT regular, el 56,8% en Iniciación y el 64,5% en Fondecyt Postdoctorado. En cambio, las UR recibieron el 37% de los recursos estatales para Ciencia y Tecnología, aunque generaron el 44% de los estudios indexados.

El Aporte Fiscal Directo (AFD) y el Aporte Fiscal Indirecto (AFI), tienden a concentrarse en universidades de Santiago, generando un círculo vicioso difícil de romper. Así, en 2015 las universidades del Cruch ubicadas en Santiago tuvieron el 13,5% de los matriculados en primer año, captaron el 37% de los alumnos con AFI y el 45% de los recursos AFI. Las universidades regionales tuvieron el 33,5% de la matrícula de primer año, captaron el 32% de los alumnos con AFI y recibieron solo el 29% de los recursos. Las universidades del G-8 que tenían el 18,7% de la matrícula de primer año, captaron el 25% de los alumnos con AFI y recibieron el 22% de los recursos. Es necesario agregar, que el AFI promedio por estudiante es de \$893.188 y que las UR solo reciben \$803.884, es decir un 10% menos. Estos datos sustentan la hipótesis de la denominada "fuga de talentos de regiones a Santiago". Finalmente, según datos de 2015, las universidades regionales cobran un arancel promedio de \$2.280.000, en tanto que las del Cruch de Santiago uno de \$2.990.000. En suma, para el profesor Mario Calvo, quien habló en representación del conjunto de las universidades regionales, los problemas que afectan a estas universidades son:

- País con centralismo administrativo y político.
- Chile es diverso desde muchos puntos de vista, el más evidente es el geográfico, en el que existen fuertes desigualdades, sociales, económicas y territoriales.
- Mecanismos de financiamiento basados en la competencia entre instituciones, asumiendo igualdad de condiciones entre ellas.
- Desconocimiento del hecho de que las instituciones de educación superior se desenvuelven en realidades diversas, algunas de ellas en franca desventaja con respecto a las demás.
- Falta de mecanismos de compensación para aquellas instituciones cuya actividad se desarrolla en un contexto más complejo.
- Desconocimiento del aporte de las universidades regionales al desarrollo cultural, económico y social de su entorno.
- Desconocimiento, o mejor dicho no reconocimiento, del aporte real a la descentralización del país que las universidades regionales llevan a cabo con su actividad.
- Desconocimiento de la eficiencia de las universidades regionales. En la actualidad, reciben un 35% de aporte público y sin embargo, aportan, en alrededor de un 45%, a la producción científica nacional.
- Los estudiantes más vulnerables están en las UR. Los estudiantes que ingresan a estas tienen en promedio 53 puntos menos en la PSU de Matemáticas y Lenguaje que los estudiantes de las instituciones agrupadas en el Consejo de Rectores de Universidades Chilenas (Cruch) de Santiago. Si se analizan los datos por regiones, Santiago tiene un promedio de 38 puntos más que el de todas las regiones restantes (619 versus 581).
- El Aporte Fiscal Directo (AFD) y el Aporte Fiscal Indirecto (AFI), se concentran principalmente en universidades de Santiago, favoreciendo la denominada "fuga de talentos de regiones a Santiago".
- Los convenios marco actualmente en desarrollo apuntan a resolver los problemas de gestión institucional que afectan a las universidades transversalmente. Pero estos se distribuyen sobre la base de indicadores de desem-

peño que favorecen a las universidades metropolitanas, siguiendo el modelo de universidad compleja, perpetuando así las brechas entre las instituciones. No consideran la dimensión territorial, ni las características del tipo de estudiante que recibe cada universidad, o lo hacen marginalmente.

- Falta claridad sobre la situación socioeconómica de los estudiantes que ingresan a las UR. En las UR el 68% de sus estudiantes pertenecen a los grupos de menores ingresos, 49% ingresa a las instituciones del Cruch localizadas en Santiago y 42% al G-8.
- El 20% de las madres de los estudiantes de las UR carece de educación media completa. El indicador baja a 12% en las universidades del Cruch ubicadas en Santiago y al 10% en las del G-8. Por el contrario, las madres con título universitario se concentran en las instituciones del Cruch ubicadas en Santiago y un 27% en el G-8. En las UR hay solo un 15% de madres universitarias.
- Considerando datos de 2015, las universidades regionales tienen un arancel promedio de \$2.280.000, en tanto que las del Cruch de Santiago tienen un arancel promedio de \$2.990.000.

### 4.2.3 Propuestas de las universidades regionales

En ese cuadro general, las propuestas de la Universidad Austral de Chile y del conjunto de las universidades regionales, tal como fueron presentadas en el Seminario de Valdivia, son las siguientes:

- Valorar programas especiales de apoyo para superar las brechas entre los estudiantes para que el Estado promueva políticas de inclusión, ya que, por ejemplo, la asignación de gratuidad a la educación superior, cubre la duración formal de la carrera discriminando a los estudiantes más vulnerables que tardan más en titularse.
- Financiar programas especiales, que diferentes UR implementan con recursos propios, los sistemas de ayuda económica para casos no cubiertos por becas y fondos estatales, servicios de residencia, alimentación, salud, dentales, deportivas y de movilización entre sus hogares y la universidad respectiva.
- Privilegiar a las universidades regionales en las becas internas en las que no están considerados los costos de la gratuidad, evaluando la ruralidad y la interculturalidad.
- Incluir en los aranceles un componente regional explícito, que refleje los costos reales de la actividad universitaria en cada territorio y las condiciones de trabajo que enfrentan, al igual que las características especiales de los estudiantes y sus carencias.
- Fijar que el Arancel Regulado sea fijado con representantes de las universidades regionales en un panel de expertos.
- Asignar los recursos de gratuidad por cuotas a regiones y universidades considerando los datos demográficos y las necesidades reales de las universidades, incluyendo la superación de brechas de calidad y el costo de vida real que hay en cada territorio. Además, cubrir todas las necesidades de los estudiantes vulnerables que permitan mantenerlos dentro del sistema: costos de inducción, alimentación, transporte y otras.
- Reconocer el mayor IPC de la educación superior en regiones y el esfuerzo que implica la mayor vulnerabilidad, como menores puntajes PSU y menor número de matrículas por curso.
- Revisar indicadores del AFD total buscando equilibrar a las diferentes universidades, incorporando modalidades de aporte de ellas al desarrollo regional. El Aporte Fiscal Directo (AFD 5%) competitivo se basa en indicadores que no se ajustan a los problemas de las regiones y sobrevalora los proyectos e iniciativas que minimizan las problemáticas territoriales (publicaciones ISI+0.33 Scielo y proyectos Fondecyt-Fondef).
- Eliminar el AFI y redistribuir dichos recursos en fondos de vulnerabilidad regional, evaluando la posibilidad de reemplazarlo por un instrumento financiero para universidades, destinado a generar condiciones de compensación, acompañamiento y soporte al ingreso de estudiantes vulnerables. Esto es lo que con justicia se denominaría: AFI de equidad.
- Definir un Convenio Basal Regional que integre y sistematice medidas de compensación económica a la actividad universitaria en regiones, considerando los antecedentes planteados. En la base de cálculo debería considerarse el número de académicos a jornada completa, corregir los aranceles regulados y considerar criterios de distribución, como lo hace el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, FNDR, tales como: población, ruralidad, pobreza, distancia a Santiago y otros, que en términos per cápita benefician más a las zonas extremas y de baja población.
- Evaluar las diferencias entre las UR y las universidades de Santiago. Las dificultades de las primeras en competir por remuneraciones equiparables entre académicos y funcionarios de universidades regionales y universidades

de Santiago para generar equipos multidisciplinarios, el costo de vida regional, el acceso a sistemas de educación y salud para el grupo familiar del académico, todo lo que influye en la capacidad de retener y atraer talentos a las UR.

- Incorporar las UR a estructuras relacionadas con la gobernanza del Sistema Nacional de la Educación Superior y a la coordinación de políticas públicas. El Cruch debería permitirles convertirse en el canal de expresión de la diversidad regional en el ámbito de la educación superior.
- Formular, como objetivo de mediano y largo plazo, una política de Estado que considere las necesidades y desafíos de las regiones del país, con el consecuente respaldo presupuestario. En el diseño de esta política, es fundamental la participación de las UR y de actores públicos y privados y debe expresarse en estrategias territoriales que orienten el quehacer universitario en cada región. Deberá, entre otros aspectos, promover la coordinación entre las UR con el propósito de generar sinergias entre ellas y considerar la diversidad territorial del país.
- Establecer normas que regulen o inhiban la instalación de nuevas instituciones cuyo objetivo es solo captar demanda, en desmedro de las instituciones ya existentes y que cuentan con una casa central en la misma región.
- Crear Consejos Regionales de Ciencia y Tecnología (Corecyt), en el que se convoque a representantes de las universidades, del gobierno regional, de los sectores productivos y de otras organizaciones relacionadas, que permitan acordar políticas y planes de desarrollo para la investigación científica y la creación de tecnológica regional. Una estrategia de parques científicos o centros tecnológicos regionales, apoyados por el Estado, bajo el marco de las políticas de aseguramiento de la calidad, permitiría un apoyo significativo de las universidades regionales al desarrollo local.
- Incorporar a los Consejos Regionales de la Cultura y las Artes, representantes de las universidades regionales para estimular la cultura regional. Esto permitiría coordinar proyectos, planes e instrumentos de desarrollo de la identidad y el patrimonio.
- Mejorar los recursos que entrega el gobierno regional (GORE) e instituciones locales relevantes, aumentándolos y modificando su orientación a proyectos de carácter estratégico. Los Fondos de Innovación y Competitividad (FIC), son un aporte para el avance de la ciencia, tecnología e innovación regionales.
- Modificar la Ley de Donaciones, considerando aspectos específicos del desarrollo regional. Actualmente, las donaciones se concentran en las universidades metropolitanas, con pocos estudiantes vulnerables matriculados. Las logran, gracias a los contactos de algunas universidades o personeros de ellas, con empresas. Se sabe que dos universidades de Santiago concentran el 62% de las donaciones con \$14 mil millones y cinco de ellas, también metropolitanas, alrededor del 80% de las donaciones.

#### 4.2.4 Universidades regionales e identidad de las regiones

La geografía de Chile, probablemente tiene la desventaja de su diversidad climática y la distancia, casi insalvable, entre algunas regiones, como la que hay entre las regiones del extremo norte y del extremo sur. Sin embargo, ello mismo, lleva consigo una enorme riqueza, por cuanto la diversidad trae conocimiento. Al mismo tiempo, el país limita con varios países, cuyo impacto, justamente no llega a la capital, por estar más alejada de las fronteras.

De esta manera y como se destacó en la sección precedente, las regiones tienen un enorme conocimiento que debe socializarse a nivel nacional, entre otras razones porque lleva consigo una contribución potencial a la política exterior del gobierno.

No cabe duda que la relación de las regiones del norte es irremplazable para conocer más profundamente a los países hermanos como Perú y Bolivia. Lo mismo las regiones más extremas nos acercan a un mejor conocimiento de la Patagonia argentina.

En este aspecto también las universidades regionales cumplen un papel único, porque su identidad regional también se complementa con su relación y conocimiento transfronterizo.

“La globalización, y por tanto la necesidad de adaptación a los cambios del mundo, se enfrentan a los problemas y desafíos de cada región y a sus identidades propias, pero desde el trabajo académico es posible hacer aportes que permitan que este sea puente entre diferentes realidades y entregue ideas relevantes en la construcción de la Carta Fundamental. Así, podemos hacer de Chile un mejor país, que permita el desarrollo de sus habitantes, tanto de los nacidos en el territorio, como de aquellos que, por diversas razones, han visto en nuestra patria un lugar donde vivir”, nos exponía, en Iquique el rector de la Universidad Arturo Prat, UNAP, profesor Gustavo Soto.

Y agrega el rector Soto: “Dada la trascendencia de esta iniciativa, la Universidad Arturo Prat, como universidad estatal y pluralista, ha planteado esta jornada de reflexión desde una “Perspectiva de una Universidad Regional y Transfronteriza”, considerando nuestra presencia en diversas zonas del país, pero principalmente en el norte, donde la relación con los países vecinos juega un rol fundamental, no solo desde un punto de vista geográfico, histórico y comercial, sino también desde su interculturalidad, siempre presente en nuestro diario vivir, debido al intercambio y coexistencia ancestral que comparten nuestros pueblos.

Debido a ello, la UNAP está desarrollando en la actualidad un trabajo de inserción internacional, en especial en la subregión andina, para lo cual creó la Dirección General de Relaciones Internacionales, la que sistematiza e impulsa alianzas estratégicas, ideas, estudios e investigaciones, que permitan un desarrollo de Tarapacá vinculado a sus países vecinos. La dirección también cuenta con un componente de internacionalización de la educación, puesto que estimula a estudiantes y docentes a acceder a estudios y experiencias en otras latitudes, así como a extranjeros a venir a nuestras universidades.

Uno de los fines que debe perseguir una buena educación superior, y probablemente el más importante, es ser capaz de interpretar y dar respuesta, a las diversidades nacionales, es decir a las características económicas, dinámicas sociales, identidades culturales, grados de desarrollo y desafíos territoriales diferentes y específicos de cada región de un país. Y un concepto moderno de educación superior, debe precisar que son las Universidades Regionales las que conocen las particularidades del territorio en que efectúan su actividad y por ende, las mejores instituciones para abordar el desarrollo del territorio, tanto desde su propio quehacer como de las políticas públicas en las que colabore. En Chile, y tal como lo define un documento de trabajo de la Agrupación de Universidades Regionales (AUR), las instituciones universitarias deben ser capaces de impulsar un desarrollo equilibrado, inclusivo y sostenible de los territorios y aplicar en ellos los principios generales de la estrategia de desarrollo del país, teniendo en cuenta el entorno particular y proyectando las necesidades de la región en el marco de la agenda de gobierno. El indicado documento, incluye estos aspectos en la misión de la universidad en regiones.

Se plantea además que la educación superior, como principio, debe entregar sus esfuerzos para contribuir a eliminar las inequidades existentes generadas por procesos socioeconómicos, insuficiencias estatales o, como ocurre en muchos casos, por diferentes formas de inserción territorial de las personas.

Como sintetizó Egon Montecinos, Intendente de la Región de los Ríos, durante el seminario en Valdivia: “El país requiere una nueva institucionalidad que dé cuenta adecuada de sus complejidades territoriales, económicas, sociales, culturales y étnicas. Y posiblemente el mayor saber acumulado sobre cada una de esas materias se encuentre precisamente en las instituciones universitarias. En las universidades regionales no solo se forman profesionales, posgraduados, se desarrolla investigación científica y tecnológica, conocimiento de la realidad social y cultural, o se produce buena parte del quehacer artístico de las comunidades, sino que también nuestras universidades han estado siempre al servicio de las políticas públicas y participan de las más diversas iniciativas de desarrollo local. Esa actividad compleja convierte a nuestras universidades muchas veces en la principal actividad económica, social y cultural de sus territorios”.

### **4.3 Situación de los recursos naturales**

Las características geográficas de nuestro país, su inmensa longitud, el hecho de encontrarse entre la montaña y el mar y las diferencias climáticas entre una región y otra, contribuyen a que la distribución de sus recursos naturales también sea poco equitativa.

En forma natural el norte es desértico y rico en minerales, mientras el extremo sur posee un exceso de agua, malas comunicaciones terrestres y abundancia de bosques y lagos, lo que proporciona fuentes de energía hidroeléctrica. Dejar todo ello al mercado y a la liberalidad incluida en nuestra actual Constitución, solo contribuye a profundizar las dificultades que debe enfrentar cada región por sí misma.

### 4.3.1 El caso del agua

Este fue uno de los elementos considerados en el panel parlamentario incluido en el seminario “Constitución económica y recursos hídricos: una mirada desde las regiones”, convocado el 26 de agosto pasado en la Sede Coquimbo de la Universidad Católica del Norte (UCN), en el marco del Ciclo de Seminarios sobre el Proceso Constituyente.

La académica, Carolina Salas Salazar, decana de la Facultad de Ciencias Jurídicas UCN, en su intervención instó a que el debate constitucional incorpore el concepto de agua como un derecho fundamental.

Refiriéndose a la situación internacional, dijo, “en otras constituciones de América Latina, África y Asia, consideran que el agua, al ser un bien escaso, necesita ser protegida por instrumentos jurídicos específicos asociados a lo que conocemos como derechos humanos o derechos fundamentales. Si vamos a debatir qué tipo de Constitución queremos tener, sería interesante que a partir de esta situación de escasez podamos reconocer que las personas tienen un derecho fundamental al agua”, subrayó la decana Salas.

En efecto, hay algunas regiones que presentan un grave problema de recursos hídricos. Por ejemplo, en la Región de Coquimbo, 20 mil personas no cuentan con agua potable y dependen de un camión aljibe que, semanalmente, les proporciona el elemento, cada vez más escaso en el país y en el planeta, producto del cambio climático.

Respecto a la inquietud de numerosos agricultores en torno a una reforma en el artículo 19, números 23 y 24 de la Constitución, que podría cambiar la actual forma de administración de los derechos de agua, la senadora Adriana Muñoz, panelista invitada al seminario de Coquimbo, explicó que, en la Comisión de Recursos Hídricos, han articulado una propuesta de Reforma Constitucional presentada a inicios de agosto, que apunta a intervenir el numeral 23, del artículo 19, de la Constitución, con el propósito de “establecer que las aguas son de dominio público, pertenecen a toda la nación”, priorizando el uso del agua para consumo humano, doméstico, sanitario<sup>57</sup>.

La nueva forma de entrega de aprovechamiento de los derechos de agua “cambia el espíritu central de la Constitución del 80?”, precisó la senadora Muñoz, indicando que, una vez que se apruebe el Código de Aguas, el Estado entregará a los distintos sectores productivos el agua en forma de concesión y en forma temporal, no como entidad privada. “Esa esencia privatista del agua es la que buscamos cambiar con esta figura de la concesión en forma temporal” –señaló– descartando enfáticamente que el objetivo de la reforma sea expropiar los derechos de agua ya entregados.

Por su parte, el diputado Sergio Gahona, también panelista del seminario, afirmó que la citada reforma “no es una mera reforma. Es una cuestión fundamental, que pone en contradicción una serie de intereses”. Asimismo, advirtió sobre posturas más extremas “que pretenden estatizar los derechos de aprovechamiento”, privando a los agricultores de un elemento vital para su producción, en tanto otros “pretendemos que haya un régimen especial, que proteja y, efectivamente, evite elementos que hoy se están produciendo, como la especulación y el acaparamiento del recurso hídrico”, señaló el diputado.

Estas reformas, agregó el parlamentario, se relacionan con aspectos sustanciales que afectan “principios tan fundamentales como el derecho de propiedad que está instituido en nuestra Constitución”.

El 11 de octubre, la Cámara de Diputados aprobó el proyecto de reforma al Código de Aguas, y la reacción de la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA), a través de su presidente Patricio Crespo, evidenció la seriedad del conflicto, en términos similares a los ya esbozados en el seminario de Coquimbo.

La SNA señaló que el proyecto perjudicará a 350.000 regantes que hoy tienen derechos de aprovechamiento de aguas y que la nueva disposición no es nada más que una expropiación sin indemnización. Por eso el organismo gremial espera que la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de la Cámara Baja pueda revisar en detalle la iniciativa y así “resguardar los derechos de agua vigentes del conjunto de los sectores productivos” y con ello “dar la certeza que como agricultores y empresarios requerimos para invertir y desarrollar proyectos sostenibles en el tiempo”.

---

57 MUÑOZ, A. “Génesis y contenidos de la Reforma Constitucional: Aguas”. Ponencia en el Seminario de Coquimbo.

El diputado Raúl Saldívar destacó en Coquimbo, por su parte, que “el agua es un derecho humano fundamental que debe tener rango constitucional” y como tal estar incluido entre los capítulos de la Carta Fundamental. En particular, el legislador denunció que “la privatización del agua ha traído consecuencias en la cosmovisión de nuestros pueblos originarios”, factor cultural que estimó necesario tener presente en la normativa.

#### 4.3.2 Judicialización de los conflictos por el agua

A diferencia de lo que pudiera pensarse, el profesor Ochoa señala que a través de un estudio hecho, para 2013 y 2014, en el Centro de Recursos Hídricos de la Universidad de Concepción, del que forma parte, las principales causas de judicialización se refieren a cuestiones relativas a los mecanismos de saneamiento de los derechos de aprovechamiento de aguas.

En otras palabras, la mayor cantidad de casos recibidos por tribunales, durante el período de estudio, se relacionaron con la necesidad de los particulares del acceso al recurso mediante la consolidación de situaciones de hecho y que se traduce en la triada: Perfeccionamiento, Regularizaciones e Inscripciones.

“En la mayoría de las causas analizadas, el demandado es la Dirección General de Aguas (DGA) ente que, como sabemos, es el administrador de los recursos hídricos continentales del país, que ejerce una labor de fiscalización, control y medición. Pues bien, de lo observado en los casos fallados en el período 2013-2014, se aprecia que este demandado, en la casi totalidad de los procedimientos, no comparece a las audiencias, ni tampoco participa activamente en la substanciación de los respectivos procedimientos, teniéndose trámites tan importantes como la respuesta de evacuados en rebeldía, continuando los juicios sin actividad procesal de una contraparte”, detalla Ochoa.

En su ponencia graficó la forma en que se concreta la judicialización de las causas sobre recursos hídricos en el país, cómo ello no necesariamente envuelve un conflicto entre partes y cómo se judicializa más de lo que deseablemente podría esperarse. Del mismo modo, postuló que el derecho de aguas constituye un feudo para que la actividad de los jueces cree y modele una gran variedad de temas en la materia.

En ese contexto, el profesor Ochoa se planteó: “¿La constitución vigente tiene influencia en este estado de cosas y, en el caso de que así fuera ¿cómo se manifiesta esta influencia?”.

Parte de la base, que la Carta Fundamental chilena trata las aguas según la propiedad que sobre los derechos de aprovechamiento tienen sus titulares y con el objeto de asegurarlos, señalando que por ello se refiere a este punto una vez finalizado el numeral 24, del artículo 19. Pero, considera, que esta disposición debe atenuarse, según las posturas que se tomen, respecto de materias tales como la recepción en nuestro ordenamiento jurídico del derecho humano al agua y a la laxitud de interpretación que demos al numeral 8, del mismo artículo 19, especialmente, en cuanto al contenido de los deberes constitucionales ambientales.

“Esto no es una simple afirmación teórica, sino práctica, pues la interrupción del acceso al agua, base del derecho humano en cuestión, se ha invocado ante tribunales como transgresión a distintas normas constitucionales, especialmente a los numerales 1, 21 y 24 del artículo 19, habiendo resuelto sobre esta base la Corte de Apelaciones de Santiago, recurso de protección, Rol N°10.140-2012. Nuevamente, la cuestión gira en torno al acceso”, indica Ochoa. “Ciertamente también en este punto aparece la afectación medioambiental, garantía del Rol N°8, pero en un número menor si consideramos todas aquellas que se dan a lo largo de Chile para reclamar acceso al recurso.

Todo entonces gira en torno a la propiedad, quién es dueño, quién puede serlo, bajo qué condiciones y cómo esa privación de mi propiedad afecta mi vida, mi dignidad, mi salud. El acceso al recurso, amparado por esta garantía, es el punto en que nuestra Carta Fundamental pone notoriamente su atención, de la misma manera en que lo hacen nuestros tribunales.

Pensemos esto en relación a las normas básicas para solicitar el derecho. No importa para qué destino o finalidad se pide, si lo es para subsistencia o para abrevar animales en masa en el marco de la agroindustria, lo importante es acceder al derecho o consolidarlo por alguno de los medios que franquea la ley o por las variaciones de los mismos origi-

nadas en la interpretación que los tribunales hagan de la norma general y abstracta de procedimiento. Esto es menos exigible aún para regularizaciones y perfeccionamientos con requisitos especiales. Entre ellos la posesión del derecho, más bien una cuasi posesión, pues lo poseído es el derecho no las aguas por una período de a lo menos cinco años.

El sistema entonces se torna lógico y comprensible, sin perjuicio de las críticas o valoraciones que podamos hacer. El corazón del sistema no es el agua en sí misma, sino el derecho de aprovechamiento que sobre ellas recae, de ahí el hincapié puesto por el constituyente de consagrarlo expresamente pues solo sobre él puede existir propiedad privada ya que las aguas son bienes nacionales de uso público e inapropiables. De ahí que las aguas no puedan adquirirse por ningún período de tiempo y solo sean susceptibles de cuasi poseerse, indicó Ochoa.

Lo importante de todo esto es que la judicialización casi exclusiva de estas causas no es sino la manifestación del enfoque centrado en la propiedad del derecho, en que justamente, tal circunstancia deviene en condición para acceder al sistema y obtener la seguridad constitucional y legal de que no se turbarán una serie de beneficios de orden económico y administrativo, tales como subsidios, acceso a programas estatales y apoyo científico.

Solo a través de esa propiedad, por ejemplo, el agricultor, nuevamente independiente de la magnitud de sus faenas, puede a su vez acceder a los beneficios estatales asociados con el agua, riego, canalizaciones o estudios. Es la misma razón por la cual las sanitarias y los sistemas de agua potable rural, independientemente de sus beneficiarios, necesitan estos derechos para optar a todo beneficio estatal o a las concesiones necesarias.

Del mismo modo, solo con los derechos plenos, figuras como la acción de amparo descrita en el Código de Aguas, cobran vigencia frente a turbaciones.

En fin, todo el sistema, comenzando en la norma fundamental, está estructurado para reforzar el concepto de aguas como una cosa, y de potenciar la imagen del derecho de aprovechamiento de estas, como un mecanismo jurídico para hacer uso y goce de ella y en tal sentido no debería sorprendernos el resultado cuantitativo del estudio cuya líneas generales hemos expuesto. La batalla en los tribunales en Chile no es más que la de gente luchando por lo único que queda medianamente claro en nuestro ordenamiento jurídico, que si desean agua para subsistir, producir, desarrollarse, llevar una vida digna o cualquier otro fin, primero deberán luchar por alcanzar la propiedad sobre un título para usarlas.

#### **4.3.3 El agua en la Constitución vigente**

La senadora Adriana Muñoz destacó en Coquimbo que los contenidos de la actual Constitución, en relación al agua, se caracterizan por los siguientes aspectos:

- Regulación insuficiente, concordante con una aparente abundancia y el ejercicio del Estado subsidiario
- Énfasis en el uso privado del recurso. Existe derecho de propiedad en el derecho de aprovechamiento
- Los derechos se otorgaron con mínimas exigencias en forma gratuita y permanente
- Se separó la propiedad del agua del dominio de la tierra
- Hay concentración y especulación
- No existe priorización en el uso de los recursos hídricos
- No se definen atribuciones regulatorias y redistributivas

Las actuales regulaciones constitucionales son las siguientes:

Artículo 19: La Constitución asegura a todas las personas:

Numeral 24º: El derecho de propiedad en sus diversas especies sobre toda clase de bienes corporales o incorporales. Y señala en sus incisos primero, sexto y séptimo:

El Estado tiene el dominio absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible de todas las minas, comprendiéndose en estas las covaderas, las arenas metalíferas, los salares, los depósitos de carbón e hidrocarburos y las demás sustancias

fósiles, con excepción de las arcillas superficiales, no obstante la propiedad de las personas naturales o jurídicas sobre los terrenos en cuyas entrañas estuvieren situadas. Los predios superficiales estarán sujetos a las obligaciones y limitaciones que la ley señale para facilitar la exploración, la explotación y el beneficio de dichas minas.

Corresponde a la ley determinar qué sustancias de aquellas a que se refiere el inciso precedente, exceptuados los hidrocarburos líquidos o gaseosos, pueden ser objeto de concesiones de exploración o de explotación. Dichas concesiones se constituirán siempre por resolución judicial y tendrán la duración, conferirán los derechos e impondrán las obligaciones que la ley exprese, la que tendrá el carácter de orgánica constitucional. La concesión minera obliga al dueño a desarrollar la actividad necesaria para satisfacer el interés público que justifica su otorgamiento. Su régimen de amparo será establecido por dicha ley, tenderá directa o indirectamente a obtener el cumplimiento de esa obligación y contemplará causales de caducidad para el caso de incumplimiento o de simple extinción del dominio sobre la concesión. En todo caso dichas causales y sus efectos deben estar establecidos al momento de otorgarse la concesión. 24º: Incisos octavo al undécimo.

Será de competencia exclusiva de los Tribunales Ordinarios de Justicia declarar la extinción de tales concesiones. Las controversias que se produzcan respecto a la caducidad o extinción del dominio sobre la concesión serán resueltas por ellos y, en caso de caducidad, el afectado podrá requerir de la justicia la declaración de subsistencia de su derecho.

El dominio del titular sobre su concesión minera está protegido por la garantía constitucional de que trata este número.

La exploración, la explotación o el beneficio de los yacimientos que contengan sustancias no susceptibles de concesión, podrán ejecutarse directamente por el Estado o por sus empresas, o por medio de concesiones administrativas o de contratos especiales de operación, con los requisitos y bajo las condiciones que el Presidente de la República fije, para cada caso, por Decreto Supremo. Esta norma se aplicará también a los yacimientos de cualquier especie existentes en las aguas marítimas sometidas a la jurisdicción nacional y a los situados, en todo o en parte, en zonas que, conforme a la ley, se determinen como de importancia para la seguridad nacional. El Presidente de la República podrá poner término, en cualquier tiempo, sin expresión de causa y con la indemnización que corresponda, a las concesiones administrativas o a los contratos de operación relativos a explotaciones ubicadas en zonas declaradas de importancia para la seguridad nacional.

Los derechos de los particulares sobre las aguas, reconocidos o constituidos en conformidad a la ley, otorgarán a sus titulares la propiedad sobre ellos.

La senadora Muñoz destacó finalmente el interés en que el agua se gestione a nivel territorial en las cuencas con una participación ciudadana territorial activa<sup>58</sup>.

#### **4.3.4 El agua en Atacama**

Por otra parte el profesor Rodrigo Pérez se refirió al recurso hídrico y también a las concesiones mineras en Atacama, de la manera siguiente:

En primer lugar, la situación del recurso hídrico en la Región de Atacama no resulta indiferente a ninguno de sus habitantes. No solo por la escasez del agua dulce, sino también por su calidad para el consumo de los atacameños. Resulta imprescindible un nuevo estatuto jurídico de las aguas que articule y concilie el interés de los titulares de derechos de aprovechamiento con los intereses colectivos de la gran mayoría de los ciudadanos de los valles y quebradas de Atacama. Respecto a las aguas, se torna necesario fortalecer las atribuciones de la Dirección General de Aguas para intervenir el lecho de un caudal que se vea amenazado por la sobreexplotación de sus usuarios. Del mismo modo, instaurar un régimen jurídico de las aguas en el que sean concebidas como bienes públicos y nunca como bienes privados, enfatizando la función social que presta el recurso hídrico. El actual proceso constituyente tiene un escenario oportuno para justificar la adopción de decisiones razonadas y equitativas respecto de bienes socialmente preciados como es el agua y que los títulos de aprovechamiento de las mismas se otorguen en condiciones cuyo contenido se rija en función de criterios que miren al bien común de las partes afectadas.

58 MUÑOZ, A. "Génesis y contenidos de la Reforma Constitucional: Aguas". Ponencia en el Seminario de Coquimbo.

En segundo lugar, el régimen jurídico de concesiones mineras, sustancias concesibles, previsto en el artículo 19, número 24 de la Constitución vigente y su respectiva Ley Orgánica Constitucional, tiene también repercusiones en los intereses de la sociedad, con gran impacto en la ciudadanía que normalmente cohabita con demasiada proximidad a desechos mineros de distinta naturaleza, sean ellos cursos de aguas altamente contaminadas, como la Bahía de Chañaral, o innumerables relaves que rodean la capital de la Región de Atacama, sin perjuicio de muchos otros presentes en las proximidades de diversos pueblos sujetos a las jurisdicciones provinciales de Chañaral, Copiapó y Huasco.

La ley N° 20.551 sobre cierre de faenas e instalaciones mineras, su decreto N° 41 que establece un reglamento y las modificaciones que establece la ley N° 20.819 a dicha ley, parecen tener la vocación de subsanar esta realidad que compromete no solo la conservación del patrimonio ambiental, sino especialmente la salud de las personas.

Hasta la fecha del presente seminario sobre Proceso Constituyente en Chile, los relaves de desechos mineros que rodean el campus universitario que hoy nos alberga permanecen en la falda de nuestro cerro esparciendo sobre el sector sur de la ciudad su estela tóxica de químicos dañinos para el bienestar y salud de la población humana. Esta referencia a los efectos de la actividad minera constituye una muestra de la externalidad negativa de la manera cómo se realiza la actividad extractiva más antigua del territorio de la República.

Otras consideraciones giran en torno a los efectos sociales que genera la industria minera de los grandes empresarios sobre los titulares de concesiones mineras que pertenecen a muchas familias de pirquineros que con escasos recursos logran subsistir explotando sus minas, debiendo soportar los altos costos que supone la asesoría jurídica contratada con el propósito de impedir que la superposición de otras concesiones mineras otorgadas sobre sus propios títulos logre extinguir el dominio de ellas; o bien, tolerar el paso de servidumbres constituidas a favor de un empresario minero respecto de predios sin interés minero.

Estos botones de muestra expresan un desafío para toda clase de democracia y estándar de justicia social y la Constitución deliberada por los ciudadanos puede racional y razonablemente llegar a un acuerdo.

En suma, existe el consenso de la necesidad de regulación constitucional del uso de los recursos naturales. Al mismo tiempo que su conocimiento, análisis y situación con más cercanos para las universidades regionales que pueden jugar un rol clave en ello.

## CONCLUSIONES

El documento presentado en estas páginas reúne las opiniones y hallazgos de los análisis realizados por los participantes en el Ciclo de Seminarios “Proceso Constituyente en Chile: reflexiones desde las regiones”, quienes en conjunto demostraron un inmenso interés en trabajar y entregar su esfuerzo para la elaboración de una nueva Constitución para nuestro país.

Uno de los objetivos de este esfuerzo fue fomentar el diálogo y la discusión técnica, informar a los estudiantes, a la comunidad académica y a la ciudadanía en general y convocar a los parlamentarios a conversar sobre los temas más relevantes a nivel regional y nacional que preocupan al Chile de hoy embarcado en este cambio constitucional. En este contexto el Ciclo de Seminarios fue un éxito.

Sus organizadores, tales como la Agrupación de Universidades Regionales, las diversas universidades anfitrionas, el Congreso Nacional y el PNUD, tanto como los académicos, constitucionalistas, parlamentarios, representantes de las universidades y de organizaciones regionales de cinco regiones del país que allí participaron, lograron expresar distintos puntos de vista, vinculados a sus respectivas realidades, aportando al proceso unitario desde su objetivo central, es decir la elaboración de un nuevo texto constitucional para guiar nuestros destinos.

Esta labor, realizada entre los meses de abril y octubre de 2016, produjo el presente Documento de Trabajo que sintetiza la discusión allí realizada y creemos que constituye un aporte importante al Proceso Constituyente, tanto porque contiene la opinión de expertos y académicos, como porque reúne las principales inquietudes que diversos expositores acerca de las demandas regionales, que se consideró, unánimemente, deben estar consideradas entre las disposiciones de una nueva Constitución.

Es notable destacar la coincidencia encontrada entre los diversos ponentes. Todos enfatizaron la necesidad de que la nueva Constitución fuera consagrada con las formas más democráticas y con los mayores grados de legitimidad posibles. En distintos lenguajes se sostuvo este planteamiento insistiendo en el rol que juega la democracia en el mundo de hoy y también en el hecho de que, por primera vez en su historia, los chilenos podamos discutir lo que el documento debe contener, partiendo prácticamente de un papel en blanco. Se insistió en la importancia de ello, especialmente por el hecho de que la Constitución que actualmente nos rige no surgió de una discusión amplia y soberana.

En pocas ocasiones se logran confrontar discutir argumentos técnicos y políticos y el ciclo de seminarios logró justamente eso. Posibilitó un espacio de discusión entre las diferentes posiciones políticas, promoviendo el debate entre parlamentarios de los diferentes sectores políticos en torno al Proceso Constituyente, llevando a autoridades, académicos y expertos a acercar conocimientos y hallazgos a comunidades y localidades que no siempre tienen espacios de este tipo. Junto a esto, se potenciaron espacios de educación cívica a nivel regional enmarcados en un ciclo de seminarios que tuvo alcance nacional. Esto permitió destacar puntos de vistas locales y regionales, sin dejar de lado temas transversales que afectan a todo el territorio por igual. Se relevaron conocimientos propios de las regiones desde sus casas de estudios, y se les hizo dialogar con puntos de vista diferentes, fomentando así el intercambio de opiniones y conocimientos entre académicos, al mismo tiempo que todo ello se transmitió a los estudiantes universitarios interesados en el tema.

Además de potenciar el diálogo regional y nacional, en la mayoría de los seminarios fue posible presentar la experiencia comparada a nivel internacional. La participación del PNUD y la presentación de su informe “Mecanismos de cambio constitucional en el mundo. Análisis desde la experiencia comparada” incluyó una perspectiva internacional en el ciclo de seminarios, presentando evidencias y lecciones aprendidas de experiencias de diversos países, útiles a la hora de considerar el Proceso Constituyente en Chile. A través de ello se destacó la necesidad de legitimidad que debe caracterizar a los textos constitucionales y el hecho de que esta se logra en la medida en que consigna el pensamiento de la mayoría de la ciudadanía y no solo el de las elites dirigentes.

Para ello hubo acuerdo, en la necesidad de que el Proceso Constituyente, independientemente del mecanismo que use, debe incluir instancias participativas desde el comienzo. Las personas deben sentir el proceso como algo importante y que su voz es escuchada y tomada en cuenta. Para esto, el debate informado, la educación cívica y el diálogo de ideas diferentes y de diversos orígenes es fundamental. Dentro de esto, fue claro que no hay una fórmula perfecta. Cada país en cada contexto tendrá que definir el mecanismo de cambio constitucional adecuado para ese momento. Lo importante es que el proceso sea legítimo para la ciudadanía. Esto se puede lograr mediante etapas participativas, pero también fomentando instancias de encuentro y discusión entre actores, sean políticos, expertos o ciudadanos. El Ciclo de Seminarios mostró un camino a seguir y en ese sentido su metodología de trabajo ya es un aporte.

Un elemento que se encontró entre las opiniones de algunos participantes, y pese a la crisis de confianza hacia las instituciones del sistema político que actualmente nos afecta, fue la absoluta necesidad de la amplia participación del Congreso Nacional en el Proceso, Constituyente independientemente del mecanismo que se elija para la aprobación de la nueva Constitución, o si la aprobación la hace el Congreso saliente o el que será elegido en 2017.

Numerosos participantes expresaron, también, su inquietud por que efectivamente se plasmen en el nuevo texto constitucional todas las opiniones de la ciudadanía, puesto que los mecanismos de participación que contempló el Proceso Constituyente, como los encuentros y cabildos, no poseen carácter vinculante. El que la discusión sobre las formas finales de ratificación del nuevo texto, aún estén abiertas, otorgan una garantía a la ciudadanía que quiere hacer escuchar sus opiniones.

También los expositores representantes de instancias de Gobierno, o más ligados a este, describieron el itinerario ofrecido por la Presidenta Michelle Bachelet, cuyas primeras fases ya están terminadas. Más aún, algunos ponentes criticaron los actuales mecanismos definidos por el Gobierno, llamando a una mayor participación de los chilenos y chilenas, puesto que si ello no se logra y, sin haber Asamblea Constituyente, se corre el riesgo de nuevamente contar con una Constitución que solo satisfaga a aquellos que están en el poder y no a todos los que en la actualidad están protestando contra los diversos impactos que ha traído consigo el actual modelo de desarrollo y sociedad que rige al país, donde la Constitución de 1980 -pese a las reformas que ha tenido- sigue siendo percibida su principal garante. Por otra parte, pese a que se valora la participación lograda en encuentros locales, provinciales y cabildos, algunos ponentes opinaron que ello no era suficiente y que habría que remediarlo en los próximos meses. El esfuerzo individual y de las organizaciones existentes tendrá que ser aún mayor y coincidieron en que el fomento a actividades como el Ciclo de Seminarios puede ser un camino.

La unanimidad la ganó, sin dudas, la urgente demanda por la descentralización. En este sentido, es interesante ver la coincidencia en la crítica al exacerbado centralismo existente en el país, aún en expositores pertenecientes a la capital. Se criticó la toma de decisiones concentrada en Santiago, el manejo presupuestario y la discriminación hacia las universidades regionales. La discriminación no solo es injusta desde el punto de vista de la equidad, sino que el país en su conjunto pierde al no aprovechar el conocimiento que crean las universidades regionales de sus propias identidades y de sus relaciones transfronterizas, útiles cultural, económica y comercialmente.

En efecto, dadas las diferencias entre una región y otra, e incluso la lejanía entre las extremas y opuestas, cada una tiene experiencias distintas con los países con que limitan, cuya realidad y relaciones, pueden constituir un aporte importante a las relaciones exteriores del país, como lo testimonia la experiencia de las universidades que se perciben a sí mismas como insertas en regiones "transfronterizas".

Se insistió en que la nueva Constitución debe preservar la equidad regional, pero a través de la comprensión de la diversidad de las regiones entre identidades, recursos naturales, raíces étnicas, de manera de proponer un trato que lo contemple. Así, algunos ponentes se hicieron cargo del análisis de los recursos naturales, como por ejemplo, de los recursos hídricos cuya escasez afecta gravemente a las regiones del norte, explicitando los contenidos de la actual Constitución y lo que debería contener la nueva.

Este Ciclo de Seminarios no solo contribuyó a educar sobre las formas que han asumido los procesos constituyentes en otros países, sino también a la realidad de nuestro país en torno a su historia constitucional, a su actual Constitución y a lo que debería contener la próxima.

También es un punto de partida para que el centro comprenda más a las regiones, que se conozca más de cada una de ellas y que ellas mejoren su conocimiento entre sí. Especial mención tuvo entre los expositores las formas de participación que deberían tener los pueblos indígenas, respecto de los cuales, al concluir nuestro Ciclo de Seminarios, se encontraba aún en pleno desarrollo el denominado Proceso Constituyente Indígena. También la importancia de promover una relación más cercana entre el Congreso, las Universidades Regionales y las organizaciones sociales.

En distinto grado, los seminarios mostraron la necesidad de un diálogo más continuo entre la sociedad civil y los parlamentarios en regiones. A la vez, mostraron que las universidades regionales son un excelente espacio para estos encuentros, donde sea posible conjugar las visiones políticas, las técnicas y las demandas del mundo social.

Los encuentros realizados en distintas regiones mostraron la diversidad de intereses, preocupaciones y demandas entre las distintas zonas geográficas del país y la necesidad de incorporar esa diversidad territorial en la discusión legislativa. Por ejemplo, en el norte fue recurrente la preocupación por el agua, la propiedad y administración de la misma, y los derechos de la sociedad civil sobre ella. En el sur, se enfatizaron temas de descentralización y autonomía regional en términos políticos y financieros.

Por último, un desafío para futuros seminarios es introducir una mayor diversidad entre los panelistas y expositores. Al igual de lo que pasa en la discusión legislativa en las comisiones del Parlamento, los seminarios tuvieron como invitados, predominantemente, a hombres y abogados. Pensar en democratizar el debate legislativo desde los distintos territorios implica generar una perspectiva de diversidad e inclusión social, que contemple como expositores, a mujeres, profesionales de otras áreas del conocimiento, e integrantes de diversas organizaciones sociales, representativas de la más amplia gama de las nuevas temáticas en torno a las cuales, en la sociedad de hoy, se articula la ciudadanía.

## BIBLIOGRAFÍA

- ACKERMAN, B., Neofederalism?, en Elster, J. y Slagstad, R. (eds.), *Constitutionalism and Democracy*, Cambridge University Press, 1993.
- ALZAGA, O., *Del consenso constituyente al conflicto permanente*. Madrid: Trotta, p. 24, 2011.
- AMORIN, O., The presidential calculus executive policy making and cabinet formation in the Americas. *Comparative Political Studies*. 39(4), 415-440, 2006.
- ANDERSON, G., *Federalismo: una introducción*, Barcelona: Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autònòmics, 2008.
- ARAGÓN, M., *Constitución y democracia*. Madrid: Tecnos, p. 34, 1989.
- ARENDT, H., *Sobre la revolución*, Madrid: Alianza, 2004.
- ATRIA, F., *La Constitución tramposa*. Santiago: LOM, pp. 38 y 40, 2013.
- BACHELET, Michelle, Cadena Nacional del 28 de abril de 2015 en <http://www.gob.cl/2015/04/28/presidenta-bachelet-en-cadena-nacional-no-habra-desarrollo-democracia-paz-social-si-no-reconstruimos-la-confianza-en-nuestra-vida-publica/>.
- BÖCKENFÖRDE, E., *Estudios sobre el estado de Derecho y la democracia*, Madrid: Trotta, 2000.
- BOVERO, M., *Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores*, Madrid: Alianza, 2002.
- CARBONELL, M., *Notas para el estudio del derecho a la alimentación y el derecho al agua*. Disponible en [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx), 2004.
- CASTILLO, M., *El derecho humano al agua en el Derecho internacional: aspectos generales*", 2006.
- CEP, *Diálogos Constitucionales. La academia y la cuestión constitucional en Chile*. Editor Lucas Sierra. Santiago: Centro de Estudios Públicos, p. 26., 2015.
- CORTINA, A., *Ciudadanos del Mundo*, Madrid: Alianza, 1997.
- DAHL, R., *Federalism and the Democratic Process*, en: AAVV, *Democracy, Liberty, and Equality*, Oslo: Norwegian University Press, 1986.
- DARNSTAD, T., *La trampa del consenso*. Madrid: Trotta, pp. 65-67, 2005.
- DE CABO, C., *La Reforma constitucional en la perspectiva de las Fuentes del Derecho*. Madrid: Trotta, pp. 37 y 33, 2003.
- DOYLE, D. y ELGIE, R., Maximizing the reliability of cross-national measures of presidential power. *British Journal of Political Science*, DOI: 10.1017/S0007123414000465, 2015.
- EMBID, A., *El derecho al agua*, 2006.
- EMBID, A., *El derecho al agua en el marco de la evolución del derecho de aguas*. En *El derecho al agua*, Cizur Menor, Navarra: Thomson - Aranzadi, Gobierno de Aragón, p. 21, 2006.

- EVANS, P., Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal. ILSA, 2007.
- FLORES, L., GONZÁLEZ, J., RODRÍGUEZ, J, SUGG, D., <http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S078-45652011000200007&script=sciarttext&lng=pt>, 2011.
- GLEICK, P., El derecho humano al agua en *Economía Exterior*, Nº 41, pp. 41, 2007.
- GREPPI, A., La democracia y su contrario. Representación, separación de poderes y opinión pública, Madrid: Trotta, 2012.
- GUERRERO, J.L., La incidencia del Derecho en el control de la inflación, en *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, XXXV, Ediciones Universitarias, Valparaíso, p. 333, 2010.
- HÄBERLE, P. Comparación constitucional y cultural de los modelos federales”, en *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, Nº8, pp. 171-188, 2007.
- HABERMAS, J., La constitución de Europa, Editorial Trotta, Madrid, pp. 21-29, 2012.
- HABERMAS, J., Facticidad y validez, traducción de Manuel Jiménez Redondo, Editorial Trotta, Madrid p. 143., 2005.
- HUNEEUS, C., Chile, un país dividido. La actualidad del pasado. Santiago: Catalonia, 2004.
- HUNEEUS, C., La democracia semisoberana. Chile después de Pinochet. Santiago: Taurus, 2014.
- KATZENSTEIN, P., *Policy and Politics in West Germany. The Growth of a Semisovereign State*. Filadelfia: Temple University Press, 1987.
- KEY, V.O. , *Politics, Parties and Pressure Groups*, 5a edición. Nueva York: Crowell, 1964.
- KIMLYCKA, W., Federalismo, nacionalismo y multiculturalismo, en *Revista Internacional de Filosofía Política*, Nº7, pp. 20-54., 1996.
- Las Universidades Regionales de Chile ante la Reforma a la Educación Superior. *Regiones*, 6 de junio de 2016.
- LINZ, J., Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference? En Linz, J. & Valenzuela (eds.), *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore, MA. The Johns Hopkins University Press, 1994.
- LINZ, J., Democracia, multinacionalismo y federalismo, en *Revista Española de Ciencia Política*, vol. 1, núm. 1, pp. 7-40, 1999.
- LIPSET, S. M., Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy, *American Political Science Review*, vol. LIII: 1, marzo 1959, pp. 69-105.
- LOEWENSTEIN, K., *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel, 1976.
- MARTÍNEZ, C., A.. Presidential survival in South America: rethinking the role of democracy. *International Political Science Review*, 1-16, 2015.
- MIETTINEN, R., *Innovation, human capabilities, and democracy: towards an enabling welfare state*. Oxford University Press. Oxford, 2012.
- MIETTINEN, R., *Innovation, Human Capabilities, and Democracy: Towards an Enabling Welfare State*, Oxford University Press. Oxford, 2013.

MIETTINEN, R., Information technological revolution and institutional innovations" en Center for Research on Activity, Development and Learning. Working Papers 4/2014, University of Helsinki. Helsinki, 2014.

MOUSKHELI, M., Teoría jurídica del Estado Federal, Ciudad de México: Ediciones Coyoacán, 2011.

NINO, C. S., El constructivismo ético, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, p. 131, 1989.

NINO, C. S., La constitución de la democracia deliberativa, 2ª edición, Editorial Gedisa, Barcelona, p. 202, 2003.

OTTO Y PARDO, I., en Esencia y valor de la democracia, Hans Kelsen, Ediciones Guadarrama, Barcelona, p. VII.

PAREDES, F., ¿Por qué es necesario plantear el federalismo como una alternativa a la desigualdad en Chile", en Muñoz, F. Igualdad, inclusión y Derecho. Lo político, lo social y lo jurídico en clave igualitaria, Santiago: LOM Editores, 2013.

PÉREZ-LIÑÁN, A., Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press, 2007.

PÉREZ ROYO, J., Curso de derecho constitucional, 11ª edición, Editorial Marcial Pons, Madrid, p. 249, 2007.

PONTES LIMA, E., Democracia e federalismo. Uma intrincada relação, en Revista de Informação Legislativa, núm. 175, pp. 299-307, 2007.

SALAZAR, P., La democracia constitucional. Una radiografía teórica. México, D.F. Fondo de Cultura Económica, IJ-UNAM, p. 95, 2006.

SALINAS, S., El derecho al agua como derecho humano. Contenido normativo y obligaciones de los Estados En Embid Irujo, Antonio. El derecho al agua, Cizur Menor, Navarra: Thomson - Aranzadi, Gobierno de Aragón, pp. 89-135, 2006.

SAMUELS, D., Separation of powers. En Boix & Stokes, Oxford handbook of comparative politics, pp. 703-726, 2007.

SÁNCHEZ, V. M., Hacia un derecho humano fundamental al agua en el Derecho Internacional en Revista Electrónica de Estudios Internacionales, N°16. Disponible en [www.reei.org](http://www.reei.org).

SANHUEZA P, Valle A. Universidad y Desarrollo Regional. Hacia un país más equitativo. AUR 2014-2018.

SARTORI, G., En defensa de la representación política, en Claves de Razón Práctica, N° 99, pp. 2-6, 1999.

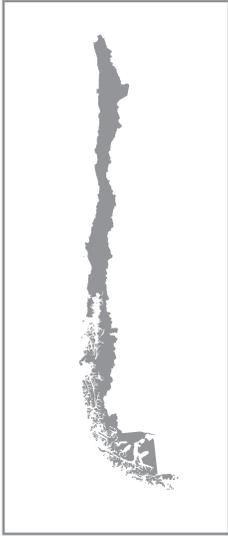
SOLOZÁBAL, J., El Estado autonómico en perspectiva, en Revista de Estudios Políticos, N°124, pp. 9-28, 2004.

UNDP, Human Development Report, Beyond scarcity: Power, poverty and the global water crisis. Disponible en <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2006/> p. v. 2006.

VERGARA BLANCO, A., La propietarización de los derechos, en Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso, v. XIV 1991-1992, Ediciones Universitarias de Valparaíso, Valparaíso, pp. 281-291, 1992.

YASSKY, D., A Two-Tiered Theory of Consolidation and Separation of Powers, en The Yale Law Journal, vol. 99, N°2, pp. 431-452, 1989.

ZÚÑIGA, Francisco, Nueva Constitución y Momento Constitucional. Visiones, Antecedentes y Debates. Santiago: Legal-publishing-Thomson Reuters, p. 2., 2014.



---

# **ANEXOS**

---

## ÍNDICE DE ANEXOS

1.	Informe PNUD: "Mecanismos de cambio constitucional en el mundo: análisis desde la experiencia comparada", 2015.	60
2.	Los procesos constituyentes de establecimiento y de reforma de las Constituciones chilenas. Humberto Nogueira (UT), 2016.	126
3.	El desafío del Proceso Constituyente, discurso del vicepresidente de la Cámara de Diputados, Gabriel Silber, en el Seminario de Lanzamiento del Ciclo en Santiago.	151
4.	Los objetivos del desarrollo sostenible. Discurso del Representante Residente del PNUD en Chile, Antonio Molpeceres, en el Seminario de Lanzamiento del Ciclo en Santiago <sup>59</sup> .	154
5.	El modelo de Educación Superior. Discurso del presidente de la Agrupación de Universidades Regionales, AUR, rector Patricio Sanhueza, en el Seminario de Valdivia.	156
6.	Una mirada a la nueva institucionalidad que Chile necesita. Discurso del rector de la Universidad Austral de Chile, Oscar Galindo, en el Seminario de Valdivia.	158
7.	Una Constitución con ruido de sobres y no de sables. Presentación de Patricio Zapata, presidente del Consejo Ciudadano de Observadores del Proceso Constituyente.	160
8.	Más diálogo y consensos para avanzar. Intervención del Presidente de la Cámara de Diputados, diputado Osvaldo Andrade, y diálogo con participantes en el Seminario de Valdivia.	167
9.	Un esfuerzo regionalizador. Discurso del Intendente de la Región de Los Ríos, Egon Montecinos, en el Seminario de Valdivia.	175
10.	El aporte de las universidades regionales al desarrollo. Presentación del director ejecutivo de la Agrupación de Universidades Regionales, José Antonio Abalos, en el Seminario de Valdivia.	177
11.	Proceso Constituyente en Chile: una mirada desde la Región de Atacama. Discurso del director de la Academia Parlamentaria de la Cámara de Diputados, Gonzalo Vicente.	179
12.	Constitución económica y recursos hídricos: una mirada desde la Región de Coquimbo. Discurso del director de extensión del Centro de Extensión del Senado, Fernando Silva.	180
13.	Perspectiva de una universidad regional y transfronteriza. Discurso del rector de la Universidad Arturo Prat, Gustavo Soto, en el Seminario de Iquique.	182
14.	Debatir, escuchar y participar. Intervención del senador Alfonso De Urresti y diálogo con los participantes en el Seminario de Valdivia.	183
15.	Estado regional, social, democrático y de derecho. Ponencia del profesor Francisco Zúñiga (UCH) en el Seminario de Copiapó.	189

59 Representante Residente del PNUD en Chile entre febrero de 2012 y junio de 2016.

16.	Tres premisas básicas en el Proceso Constituyente chileno. Ponencia del profesor Kamel Cazor (UCN) en el Seminario de Copiapó.	193
17.	Cambio constitucional y principio democrático: relaciones con los principios de deliberación política. Ponencia del profesor Rodrigo Pérez (UDA) en el Seminario de Copiapó.	196
18.	Procesos de Cambio Constitucional en el mundo: Legitimidad es la clave. Ponencia de Marcela Ríos (PNUD) en el Seminario de Lanzamiento en Santiago.	200
19.	Procesos constituyentes en perspectiva comparada: Comentario al Informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo "Mecanismos de Cambio Constitucional en el Mundo". Ponencia del profesor Juan Pablo Beca (UCT) en el Seminario de Temuco.	206
20.	Reflexiones en torno al Proceso Constituyente en Chile. Ponencia del profesor Luis Vivero (UCT) en el Seminario de Temuco.	210
21.	El Proceso Constituyente en una democracia semisoberana. Ponencia del profesor Carlos Huneeus (CERC) en el Seminario de Temuco.	214
22.	Universidades Regionales: Aspiraciones y demandas. Ponencia del prorector Mario Calvo (UACH) en el Seminario de Valdivia.	217
23.	Innovación, capacidades humanas y democracia: Importancia de las Universidades regionales en la Sociedad del Conocimiento. Ponencia del profesor Iván Valenzuela (UNAP) en el Seminario de Iquique.	223
24.	Chile está enfermo de centralismo. Ponencia de la diputada Daniella Cicardini en el Seminario de Copiapó.	227
25.	Retos para construir un Estado al servicio del desarrollo regional. Ponencia del profesor Juan Andrés Varas (UACH) en el Seminario de Valdivia.	230
26.	Desarrollo regional y gobiernos comunales. Ponencia del diputado Lautaro Carmona en el Seminario de Copiapó.	235
27.	El federalismo alternativa válida al centralismo. Ponencia del doctor Felipe Paredes (UACH) en el Seminario de Valdivia.	238
28.	Constitución Neo-Liberal. Ponencia del representante de los estudiantes de UACH, Rommel Straussman, en el Seminario de Valdivia.	247
29.	Constitución económica chilena: ¿Neo-liberal? Ponencia del profesor José Luis Guerrero (UCV) en el Seminario de Coquimbo.	252
30.	El derecho humano al agua. Ponencia de la profesora Carolina Salas (UCN) en el Seminario de Coquimbo.	256
31.	Génesis y contenidos de la Reforma Constitucional: Aguas. Ponencia de la senadora Adriana Muñoz en el Seminario de Coquimbo.	263
32.	Judicialización de los conflictos sobre los recursos hídricos. Ponencia presentada por el profesor Fernando Ochoa (UdeC) en el Seminario de Coquimbo.	267

## Introducción

Luego de más de dos décadas de recuperada la democracia, Chile ha mostrado buenos índices de gobernabilidad, así como avances significativos hacia un mayor desarrollo humano que han redundado en mejoras a las condiciones de vida de las personas y en el reconocimiento internacional como un país que ha logrado establecer un régimen democrático estable. No obstante, la democracia, como régimen político, está en permanente construcción, es un ideal que inspira el perfeccionamiento institucional constante. En este sentido, el tipo de democracia que se fue construyendo en las últimas décadas ha encontrado topes y limitaciones que impiden avanzar en su perfeccionamiento y en su capacidad para promover una igualdad efectiva (PNUD, 2014).

Tal como evidencia el Informe “Auditoría a la Democracia. Más y mejor democracia para un Chile inclusivo” del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en los últimos años han aumentado los cuestionamientos a la legitimidad de origen de las reglas que rigen el sistema político. En particular, sobre la

Constitución Política de Chile que establece la base normativa de la institucionalidad pública del país, la forma de gobierno, la distribución del poder y el catálogo de derechos individuales y sus garantías. Esta Constitución ha sido objeto de constante debate y cuestionamiento desde el momento en que fuera aprobada en 1980 por un plebiscito organizado por el régimen militar. A pesar de las múltiples reformas realizadas durante las últimas tres décadas, y siendo la Constitución más reformada en la historia de la República, diversos sectores mantienen el cuestionamiento respecto a su legitimidad de origen, toda vez que no fue producto de la deliberación democrática y que para su aprobación no existían garantías democráticas esenciales<sup>1</sup>.

Por otra parte, e independientemente de su legitimidad de origen, diversos actores políticos y sociales concuerdan que la actual carta fundamental ya no proporciona un marco normativo adecuado para los desafíos sociales, económicos y políticos que enfrenta la sociedad chilena hoy. Cuestionan en forma específica los bloqueos que ésta impone para que el sistema político pueda

<sup>1</sup> Sobre irregularidades en la convocatoria y el desarrollo del plebiscito de 1980 en Chile ver Fuentes (2013) y Valenzuela (1997).

dar respuestas adecuadas a nuevas demandas sociales y políticas por mayor igualdad y mejor representación específicamente en tanto el diseño institucional contiene fuertes sesgos contra mayoritarios que dificultan la traducción de preferencias electorales en implementación de programas.

Hoy en día, el debate público no se centra ya en si es apropiado reformar o no la Constitución, si no en el tipo de cambios que se requieren y la forma para realizarlos. Según la última Encuesta de Desarrollo Humano realizada en 2013, el 76,2% de los entrevistados considera que es muy importante o bastante importante hacer cambios a la Constitución y el 65,7% cree que esos cambios deben ser profundos (PNUD, 2015). A su vez, se ha ido instalando una discusión respecto de las características del proceso constituyente y al nivel de participación e inclusión de diversos actores sociales que debiera contemplar dicho proceso para ser visto como transparente y legítimo por la ciudadanía. El rol de las instituciones formales en el proceso constituyente es un punto de contención, especialmente dada la baja confianza y apoyo que estas instituciones concitan en la ciudadanía. Más aún, diseñar procesos de participación ciudadana para el debate constitucional en un régimen democrático que carece casi por completo de mecanismos formales de participación y consulta<sup>2</sup>, complejiza aún más el debate sobre quiénes y cómo se puede llevar adelante un debate amplio sobre una nueva Constitución.

**Para cualquier sociedad es un enorme desafío poder impulsar procesos que permitan elaborar nuevas constituciones.**

**Desafío en términos jurídicos, políticos y sociales; de ahí la relevancia de conocer y aprender de experiencias de procesos constituyentes realizadas a nivel internacional.** Entender de experiencias exitosas y de fracasos en países con trayectorias similares o disimiles permite identificar factores claves, identificar actores que participan, conocer distintos procesos, instituciones y facilitadores y bloqueos para llevar adelante un proceso constituyente de manera exitosa.

**A nivel internacional, una gran cantidad de países han cambiado sus constituciones en las últimas décadas.**

**La mayoría de ellas “mueren jóvenes y sólo un puñado ha durado más de 50 años. [...] De hecho, la esperanza de vida de una constitución nacional es 19 años”** (Ginsburg, Melton & Elkins, 2010: 1-2) Para ello, se han utilizado diferentes mecanismos para la elaboración de un nuevo texto constitucional; uno de ellos es la conformación de órganos específicos con el mandato de redactar un texto constitucional, como las asambleas o convenciones constituyentes compuestas por personas electas directa o indirectamente para ese propósito; también se ha encargado esta función a los miembros del Poder Legislativo en ejercicio; o a ciertos expertos designados por la institucionalidad vigente. Además, estos procesos han evidenciado una gran heterogeneidad en los momentos,

<sup>2</sup> Para un diagnóstico sobre el diseño institucional, prácticas y evolución concreta de la participación social y política en Chile, incluyendo un análisis comparado respecto de tendencias a nivel internacional, ver capítulo 2.2 del Informe Auditoría a la Democracia. Más y Mejor Democracia para un Chile inclusivo (PNUD, 2014).

**TABLA 1**

**Cantidad de países que han cambiado su constitución, según región entre los años 1947 y 2015 (Incluye constituciones provisionales y excluye constituciones reinstaladas)**

	1947-1989	1990-2015
Europa occidental, EEUU y Canadá (25)	9	3
Europa Oriental (28)	7	28
América Latina y el Caribe (33)	30	6
Medio Oriente y África del Norte (20)	19	10
África subsahariana (49)	46	41
Asia del Sur (7)	6	3
Asia del Este (17)	11	8
Oceanía (14)	11	1
Total (193)	139	100

**Fuente:** Elaboración propia en base Comparative Constitutions Project. Disponible en <http://comparativeconstitutionsproject.org/>

**Nota 1:** El total de países por región se presenta entre paréntesis.

**Nota 2:** Hay países que cambiaron sus constituciones en ambos periodos.

tipos y formas en que se puede incluir a la ciudadanía, actores de la sociedad civil y expertos en un proceso constituyente.

Como parte de su mandato de contribuir al fortalecimiento de la democracia, el PNUD se propone aportar al debate constituyente en curso en el Chile entregando insumos a partir de la experiencia internacional comparada sobre las posibilidades, alcances y dinámicas de funcionamiento de los diferentes mecanismos de elaboración de un nuevo texto constitucional. Adicionalmente, se analiza en mayor profundidad aquellas experiencias que posean elementos de especial interés para el contexto político-institucional chileno.

La primera parte de este informe se refiere a diferentes procesos constituyentes que han tenido lugar a nivel mundial a partir de la segunda mitad del Siglo XX. Para ello, se distingue entre el concepto de proceso constituyente y las diferentes instituciones que forman parte del mismo. Se describen los distintos mecanismos posibles utilizados para la elaboración de una carta fundamental, sus principales características

y se identifican ejemplos de países que los hayan utilizado. Luego, se señalan algunas formas y momentos en los cuales la ciudadanía puede participar durante un proceso constituyente, cualquiera sea el mecanismo utilizado. Por último, se realiza un análisis a nivel agregado de los mecanismos utilizados para el cambio constitucional según período histórico, región geográfica y tipo de régimen político. Cabe señalar que los procesos constituyentes analizados en este documento, no constituyen un listado exhaustivo de éstos a nivel mundial. Su selección responde a la disponibilidad de información sistematizable de fuentes secundarias sobre el proceso y mecanismo para elaborar la nueva Constitución en cuestión en cada uno de ellos.

La segunda sección describe casos de países que han establecido asambleas constituyentes para dar origen a sus nuevas constituciones distinguiendo entre regiones del mundo. En cada caso se destacan los contextos políticos que les precedieron, así como sus principales características.

La última sección contiene un análisis comparado de los casos de asambleas constituyentes bajo estudio y previamente descritos en base a una serie de variables relativas a su origen, elección y funcionamiento. El objetivo es poder distinguir las diferentes alternativas existentes en relación a este mecanismo e identificar aquellas que puedan ser de interés para el sistema político chileno.

Finalmente se presentan algunas conclusiones y recomendaciones que surgen de la experiencia internacional reciente para el caso chileno y el diseño de un proceso constituyente.

## I. Procesos constituyentes y modelos utilizados a nivel mundial a partir de la segunda mitad del Siglo XX

### i. Proceso constituyente y etapas previas al mecanismo de elaboración constitucional

Antes de describir los distintos tipos de mecanismos para elaborar una nueva Constitución, es importante hacer referencia al concepto de poder constituyente. Este concepto hace referencia al instrumento de génesis constitucional y corresponde a una potestad originaria que no deriva de ninguna previa, sino que directamente del cuerpo político de la sociedad. En el ejercicio de ese poder, el pueblo tiene la libertad política para darse un nuevo orden jurídico a través de la Constitución, teniendo como única limitación el respeto de los derechos fundamentales de las personas.

Este poder pre-jurídico es de carácter extraordinario, ya que opera solamente cuando su titular, el pueblo, demanda la necesidad de un nuevo orden constitucional fundado en la existencia de profundos cambios políticos, sociales o de otra índole, que podrían darse como consecuencia, por ejemplo de un proceso revolucionario, de un golpe de Estado o también por

una decisión pacífica de la sociedad (Nogueira, 2009: 233).

Este poder constituyente originario, se diferencia de los poderes instituidos, constituidos o derivados, que son aquellos establecidos por la propia Constitución y que operan de manera permanente durante la vigencia de la carta fundamental (Nogueira, 2009). Una reforma constitucional corresponde, entonces, a una forma de ejercicio del poder constituido y no forma parte de un proceso constituyente. **La reforma constitucional opera de acuerdo a procedimientos previstos en el orden constitucional, en cambio el proceso constituyente opera de acuerdo a nuevas reglas.**

Por otro lado, es necesario hacer mención al **concepto de proceso constituyente, el cual es utilizado en este documento en un carácter amplio, entendiéndolo como el conjunto de actos que conducen a la creación de una nueva Constitución** (Pisarello, 2014: 11). Es decir, cuando se habla de proceso constituyente, se está haciendo referencia a todo aquel conjunto de hechos, actos e instituciones que intervienen y dan origen a un nuevo orden constitucional.

Análisis desde la experiencia comparada 9

De esta forma, también forman parte del proceso constituyente una serie de acontecimientos que tienen lugar incluso antes de la elección del mecanismo de elaboración constitucional, y que pueden consistir en cambios tanto no jurídicos como jurídicos (Pisarello, 2014).<sup>3</sup>

Los cambios no jurídicos se refieren, en primer término, a la formación de fuerzas o movimientos dentro de la comunidad política que impulsen la necesidad del cambio constitucional. La creación de esta fuerza puede estar dada por diversas circunstancias, como el derrocamiento de un régimen dictatorial, el surgimiento de un movimiento de independencia nacional, o una crisis económica, entre otras. Cualquiera sea su origen, esa fuerza será relevante para que surja lo que Bruce Ackerman denominó “**momento constitucional**” (Taylor, 2013), es decir, un período específico en donde un actor político (persona, partido, institución, entre otros) significa o promueve un desafío para el status quo constitucional vigente, y se caracteriza por venir acompañados de una intensa movilización popular y una ciudadanía involucrada políticamente; y también porque sentará las bases de la identificación que esa comunidad política pueda llegar a tener con la nueva carta fundamental que se elabore.

Por otra parte, también dicen relación con las negociaciones y acuerdos básicos

que se logren entre los diferentes grupos de la sociedad involucrada en el proceso de cambio constitucional. Un cambio constitucional, según Ackerman, ocurre cuando el antiguo status quo constitucional es modificado, ya sea a través del proceso institucional vigente o por medio de medidas diferentes para llevarlos a cabo (Taylor, 2013). Esta etapa previa es de gran importancia ya que se trata de un proceso complejo y que puede hacer surgir muchas divisiones, especialmente cuando hay aspectos étnicos y/o religiosos involucrados (Ghai, 2006: 17). Estas negociaciones por tanto dicen relación con alcanzar acuerdos básicos entre todos los sectores de la sociedad en torno a los objetivos y alcances del nuevo texto constitucional, lo que en algunos países se ha hecho mediante la realización de conferencias nacionales o mesas redondas (Ghai, 2006).

**Las modificaciones jurídicas, por su parte, se refieren al conjunto de cambios en el ordenamiento jurídico e institucional vigente que sirven para transitar desde un antiguo orden constitucional a un nuevo orden constitucional.** Estos cambios pueden tener como base los acuerdos antes descritos, ser el resultado de decisiones adoptadas por una elite política, y en algunos casos también estar influenciados por la participación de la comunidad internacional. Algunos ejemplos de esto son la elaboración de una Constitución provisional que rija el periodo en que

<sup>3</sup> Sin perjuicio de lo anterior, en relación a la legitimidad es necesario indicar que a nivel de teoría constitucional para algunos autores, un proceso sólo puede calificarse como constituyente cuando éste es legítimo, es decir, cuando consigue obtener la aceptación libre de la sociedad (Pisarello, 2014). Dicha legitimidad además estaría dada por el hecho que el proceso constituyente que da origen a una nueva Constitución tiene como única fuente al poder constituyente que reside exclusivamente en el pueblo, es decir, en el cuerpo político de una sociedad.

esté en funcionamiento el mecanismo de cambio constitucional (Sudáfrica 1996); o el establecimiento de un gobierno transitorio (Camboya 1993).

**Tanto los acuerdos básicos, así como los cambios jurídicos que se adopten en esta etapa previa van a influir en la determinación del mecanismo de elaboración constitucional a utilizar, en el éxito del proceso constituyente en general, y en el grado de adhesión social que logrará el texto constitucional que se adopte (Ghai, 2006).**

## ii. Tipos de mecanismos utilizados para la elaboración de una Constitución

La experiencia internacional de los procesos constituyentes muestra distintos mecanismos que han sido utilizados para la elaboración de cartas fundamentales, dependiendo de las circunstancias políticas, de las tradiciones político-institucionales de cada país y también de los mecanismos que las mismas Constituciones vigentes contemplan para dicho proceso.

A continuación se describen los distintos mecanismos y procedimientos que se han utilizados a nivel mundial para la discusión y redacción de un nuevo texto constitucional. **Es importante indicar, que en muchas ocasiones las experiencias a nivel nacional reflejan una combinación de procedimientos utilizados.** El objetivo de esta sección es, por tanto, diferenciar un mecanismo de otro como categorías o tipos ideales, y en ese mismo sentido, la clasificación

de cada uno de los países que aquí se estudian, ha sido determinada por los elementos e instituciones que tuvieron una mayor relevancia o incidencia en ese proceso en particular.

### Vía poder legislativo

Esta denominación se usa para referirse a aquellos casos en los que **el órgano principal a cargo de elaborar y aprobar el nuevo texto constitucional es el congreso o parlamento.** En este caso, se forma también un órgano para ejercer el poder constituyente, sin embargo quienes lo conforman son ciudadanos/as que habían sido electos/as de manera previa para ejercer el poder legislativo (no el constituyente) y bajo las reglas constitucionales que se quieren reemplazar. En este caso, es importante tener en consideración si los miembros de la legislatura son representativos de todos los grupos de la población, y si existen grupos no representados o sub representados dentro de ella (Bisarya, 2014).

Este mecanismo puede adoptar diferentes modalidades, por ejemplo, el Congreso en su totalidad podría ejercer el poder constituyente (Brasil 1988, El Salvador 1992, Corea 1987). Podría también formarse una comisión o un comité compuesto por un número determinado de parlamentarios, de una o ambas cámaras elegidos por ellos mismos, con dedicación exclusiva a la elaboración de la nueva Constitución (Bolivia 1994, Nicaragua 1995, Angola 2010, Croacia 2000, Grecia 1975, Polonia 1997, República Checa 1993). Redactado y acordado el nuevo texto,

el borrador necesitará de su ratificación, que podría ser dada por el Congreso pleno, por la ciudadanía o bien ambos.

**CUADRO 1**  
Procesos constituyentes analizados vía Poder Legislativo

Bolivia (1994)
Brasil (1988)
El Salvador (1992)
Nicaragua (1995)
Uruguay (1967)
Venezuela (1961)
Angola (2010)
Kenia (1969)
Camboya (1976)
China (1954)
China (1975)
China (1978)
China (1982)
Corea (1987)
Tailandia (2007)
Croacia (1990)
Croacia (2000)
Grecia (1975)
Polonia (1997)
República Checa (1993)

### Asamblea constituyente

**Una asamblea constituyente o asamblea nacional constituyente, es un órgano colegiado conformado por un grupo de ciudadanos y ciudadanas electos por sufragio popular para discutir y diseñar exclusivamente un nuevo texto y orden constitucional; y no para ejercer facultades legislativas. Como consecuencia de lo anterior, una vez que cumple con su cometido debe disolverse, para dar paso al ejercicio de los poderes constituidos. En el último tiempo, la tendencia ha sido que los textos constitucionales decididos y aprobados por asambleas constituyentes**

han sido ratificados por la ciudadanía a través de un referéndum.

Los miembros que componen la asamblea constituyente actúan como representantes extraordinarios del resto de la nación, y por tanto, en este grupo deben estar representados la mayor cantidad de sectores y grupos de la sociedad (Nogueira, 2009). En algunos países se han utilizado mecanismos de acción afirmativa como cuotas electorales o escaños reservados<sup>4</sup> para asegurar que las asambleas sean inclusivas y representativas de toda la sociedad (Bisarya, 2014).

**CUADRO 2**  
Procesos constituyentes analizados vía Asamblea Constituyente

Bolivia (2009)
Colombia (1991)
Ecuador (1967)
Ecuador (1998)
Ecuador (2008)
El Salvador (1962)
El Salvador (1983)
Honduras (1957)
Honduras (1982)
Nicaragua (1987)
Perú (1979)
Venezuela (1953)
Venezuela (1999)
Somalia (2012)
Túnez (1959)
Túnez (2014)
Uganda (1995)
Camboya (1993)
Irán (1979)
Nepal (en proceso)
Tailandia (1997)
Timor Oriental (2002)
Italia (1947)
Portugal (1976)
Islandia (2010)

<sup>4</sup> Cuotas electorales implica definir un cierto porcentaje de listas o candidaturas que compiten en las elecciones que deben ser ocupadas por algún sector o grupo de la sociedad (habitualmente se han utilizado para promover equilibrios entre mujeres y hombres en listas electorales). Las cuotas buscan asegurar igualdad de oportunidades en la competencia. Escaños reservados se propone apartar un número determinado de asientos o escaños en la Asamblea o Congreso para un grupo independientemente de cómo esté conformadas las listas que compiten, se trata de asegurar equilibrio o igualdad en el resultado (este mecanismo ha sido utilizado para asegurar presencia de pueblos indígenas y minorías étnicas o religiosas en cuerpos legislativos) (PNUD & IPU, 2010).

### Variante: Congreso o parlamento constituyente

Una variante de este mecanismo, más cercano a la idea de elegir una instancia específicamente para la definición constitucional, **son aquellos congresos o parlamentos que han sido electos por voto popular con el mandato especial de ejercer el poder constituyente originario.** En algunos casos, este congreso constituyente ejerce en primer lugar y de manera exclusiva su función de elaborar una nueva Constitución, y una vez finalizada, empieza a ejercer el poder legislativo (Camboya 1993). En otros, cumple ambas funciones (constituyentes y legislativas) de manera simultánea. En esos casos el parlamento se puede dividir en dos (Sudáfrica 1996), o bien formar una o más comisiones especialmente dedicadas a la redacción constitucional (Túnez 2014), para que posteriormente sea toda la asamblea o congreso constituyente quien la apruebe (Ghai, 2006).

**CUADRO 3**  
Procesos constituyentes analizados vía Congreso Constituyente

Bolivia (1967)
Nicaragua (1974)
Paraguay (1967)
Paraguay (1992)
Perú (1993)
Sudáfrica (1996)
India (1950)
Irak (2005)
España (1978)

### Comisión constituyente o comisión de expertos

Este tipo de mecanismo se refiere a aquellos casos en que la institución a cargo de la discusión de los contenidos

y de la elaboración del nuevo texto constitucional corresponde a un grupo de expertos y personas consideradas como notables en una determinada sociedad, que generalmente incluye abogados y/u otros profesionales relacionados con el área del derecho constitucional o las ciencias sociales. Estos podrían ser expertos nacionales y/o extranjeros, e incluso miembros de distintos poderes del Estado.

A diferencia de la Asamblea Constituyente, la comisión está conformada por personas designadas y no electas vía sufragio popular. Esa designación por lo general la realiza el poder ejecutivo.

**A la comisión constituyente o de expertos se le entrega la facultad de discutir los contenidos de la nueva carta fundamental y la elaboración del texto de la misma, el que luego debe ser ratificado, ya sea por la autoridad u órganos que la designaron, por el poder legislativo, por la ciudadanía mediante plebiscito o referéndum, o por más de uno de ellos.**

**CUADRO 4**  
Procesos constituyentes analizados vía Comisión Constituyente

Brasil (1967)
Chile (1980)
Ecuador (1978)
Argelia (1976)
Argelia (1989)
Argelia (1996)
Afganistán (1977)
Afganistán (1987)
Afganistán (2004)
Kenia (2005)
Iraq (1968)
Iraq (1970)
Marruecos (1962)
Marruecos (1972)
Marruecos (1996)
Marruecos (2011)
Kenia (2010)
Corea (1980)
Fiji (1990)
Fiji (1997)
Filipinas (1987)
Irán (1989)
Nepal (1990)
Tailandia (1976)
Tailandia (1978)
Tailandia (1991)
Eslovenia (1991)
Francia (1958)
Kosovo (2008)
Rusia (1993)
Ruanda (2003)
Sudáfrica (1983)
Suiza (1999)
Turquía (1982)

### Otros mecanismos: Tratados internacionales

En la experiencia internacional es posible encontrar también otros mecanismos constituyentes diferentes de los anteriormente descritos. En la mayoría de los casos, estos han tenido lugar durante el proceso de finalización de conflictos armados y el establecimiento de paz de los territorios involucrados. Estas experiencias son bastante únicas, sin embargo el factor común en ellas es la **fuerte intervención de la comunidad internacional, o de determinados go-**

**biernos extranjeros, en el proceso constituyente, restringiéndose o eliminándose la participación de la comunidad política nacional en la elaboración de la nueva constitución.**

Un ejemplo de este tipo de casos es Bosnia-Herzegovina (1995) cuyo proceso constituyente estuvo bajo el control de un grupo de gobiernos extranjeros. La Constitución fue redactada como uno de los anexos del Acuerdo de Paz de Dayton que puso término a varios años de conflicto armado.

**CUADRO 5**  
Procesos constituyentes analizados vía otros mecanismos

Angola (1992)
Kenia (1963)
Malasia (1957)
Bosnia-Herzegovina (1995)

### iii. Formas de participación ciudadana en los procesos constituyentes

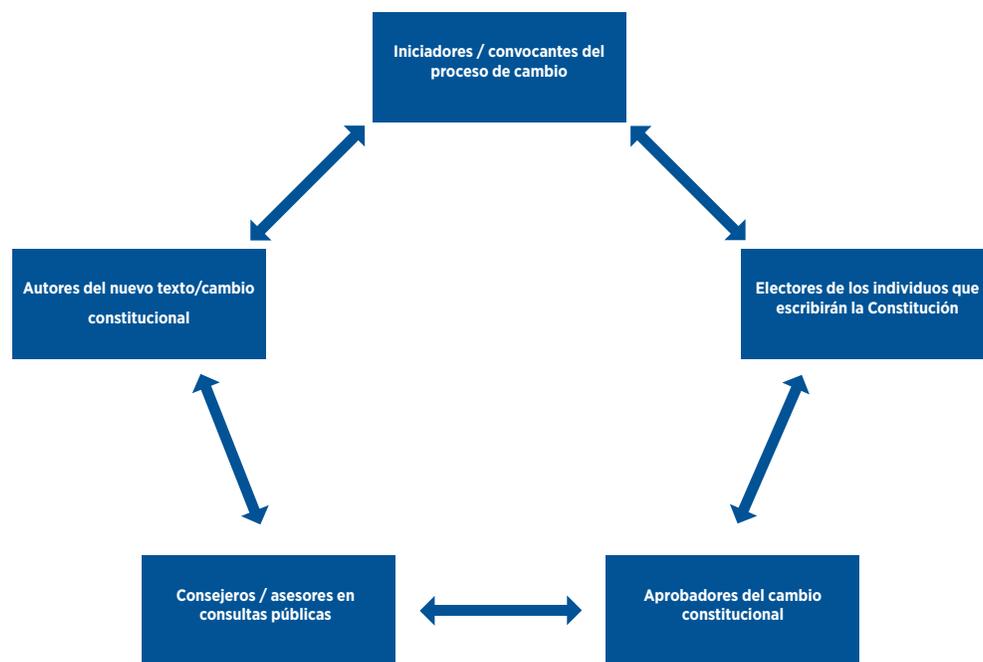
La participación ciudadana es un proceso amplio que contempla el involucramiento en los asuntos públicos o colectivos a nivel comunitario o nacional, en los diversos niveles de gobierno y la sociedad en su conjunto (PNUD, 2014). En este informe se refiere a todas aquellas acciones, iniciativas y mecanismos a través de los cuales la ciudadanía interviene en el proceso de cambio constitucional.

**A nivel internacional, en el último tiempo se ha observado una tendencia creciente a incorporar formas de participación ciudadana más directa en los procesos de reforma o cambio**

**constitucional (Ginsburg, Elkins & Blount, 2009; Bisarya, 2015).** Estas formas varían en las actividades utilizadas, el alcance de la inclusión pública, su carácter vinculante o no, la legitimidad percibida del proceso y el impacto definitivo que éstas tienen en el sistema político (Moehler, 2006). Además, los ciudadanos/as pueden ser incluidos/as y jugar un rol activo en las distintas etapas del diseño constitucional por separado o en su conjunto.

A continuación se describen cinco modalidades utilizadas en la experiencia comparada a través de las cuales la ciudadanía puede intervenir a lo largo de un proceso constituyente. Tal como se mencionó anteriormente, dicha participación puede manifestarse en diferentes etapas del proceso, de distintas formas y grados, cualquiera sea el mecanismo de elaboración constitucional escogido para obtener el cambio constitucional en cuestión.

**Figura 1: Roles de la ciudadanía en distintas etapas del proceso constituyente**



Fuente: Elaboración propia en base a Bisarya (2015).

### **Manifestaciones e iniciativas de carácter social o popular**

Este tipo de participación ciudadana tiene lugar en la etapa preliminar u originaria del proceso constituyente. Se trata de una forma de participación expresada en acciones o iniciativas, como protestas callejeras, formación de movimientos sociales, o campañas electorales, entre otras que instalan en la agenda nacional la necesidad de cambio constitucional.

Esta es una forma de participación no institucional, ya que nace de forma de movilización social y política autónoma, sin utilizar necesariamente los mecanismos establecidos por el ordenamiento jurídico vigente. Como consecuencia de lo anterior, los efectos de la misma no son vinculantes para el poder político gobernante, pero sin embargo tienen claros efectos políticos, actuando como fuerza motora para dar inicio al proceso constituyente, y con distintos impactos posteriormente en dicho proceso.

Algunos ejemplos son las masivas protestas y movilizaciones sociales que dieron origen a los procesos constituyentes de Bolivia a partir del año 2000, en Ecuador también desde comienzos de siglo, en Islandia durante el 2008, en Túnez a partir del 2010 (y otros países que formaron parte de la “Primavera Árabe”), y la campaña “Séptima Papeleta” en Colombia en 1990.

Distintos grados y formas de movilización ciudadana pueden mantenerse en todo el proceso constituyente dependiendo de

factores políticos e institucionales, de la existencia de organizaciones ciudadanas formales, su capacidad de convocatoria y relación con autoridades e instituciones del Estado.

### **Elecciones populares**

Todavía en una etapa inicial pero más avanzada del proceso constituyente, la ciudadanía también puede participar a través de elecciones populares. En este caso, ella podría ser consultada (usualmente a través de un referéndum) sobre la necesidad del cambio constitucional y del mecanismo a utilizar. Luego, también podrá participar eligiendo a los miembros que forman parte del órgano constituyente, ya sea una asamblea constituyente en sentido estricto o los nuevos miembros del parlamento a los que se otorgan especiales facultades constituyentes.

Se trata de una forma de participación institucional, pero puede o no ser vinculante dependiendo de si se trata de una consulta ciudadana o un plebiscito/referéndum. Ejemplos de este tipo de participación se encuentran en Colombia (1991) donde un movimiento popular estudiantil llamó a un plebiscito no oficial para autorizar la reforma de la constitución por medio de una asamblea constituyente. El apoyo a esta alternativa fue tan fuerte que el entonces Presidente Virgilio Barco llamó a un nuevo plebiscito, esta vez oficial para convocar a una asamblea constituyente (Negretto, 2013: 175). Elecciones populares para la elección de los miembros del órgano constituyente se han realizado también

en Sudáfrica (1996), Uganda (1995), Italia (1947), Portugal (1978), Camboya (1993), entre otros.

### **Mecanismos consultivos y/o deliberativos**

Los mecanismos consultivos y/o deliberativos pueden tener lugar de manera previa y/o paralela al funcionamiento del mecanismo que haya sido escogido para la elaboración del texto constitucional. Las modalidades utilizadas en este caso son variadas. Puede tratarse de mesas redondas de discusión de temas constitucionales, la realización de asambleas territoriales o foros nacionales para discutir el texto constitucional, consultas ciudadanas y también la elaboración de informes y/u observaciones por parte de diferentes organizaciones de la sociedad civil, movimientos políticos, e incluso instituciones gubernamentales respecto al contenido del nuevo texto constitucional que son enviadas a la asamblea constitucional, al comité de expertos o al congreso, cuando corresponda, para su consideración.

En este caso, los ciudadanos y ciudadanas pueden expresar sus opiniones, observaciones y consultas en relación al proceso y el contenido del texto constitucional. Se trata de mecanismos de tipo consultivo e informativo, pero que también pueden abrir espacios para la deliberación. Ahora bien, sus efectos no serán necesariamente vinculantes para el órgano a cargo de la elaboración de la carta fundamental. Por tanto, en este tipo de mecanismos

resulta fundamental cuán efectivas son estas reuniones y asambleas en generar insumos para el proceso.

La realización de este tipo de mecanismos es común en aquellos países que han optado por asambleas constituyentes. Sin embargo, también han tenido lugar en procesos constituyentes dirigidos por comisiones designadas por el poder ejecutivo como por ejemplo en Argelia (1976), Afganistán (1987), Fiyi (1997), Rusia (1993), Suiza (1999), Ruanda (2003), y Marruecos (2011), y en otros en que el cambio constitucional fue vía el Poder Legislativo como en Turquía (Constitución 1982), Croacia (1990), Bolivia (1994), Polonia (1997), y Angola (2010).

### **Ratificación del texto constitucional**

Una vez elaborado el nuevo texto constitucional, la participación ciudadana puede tener cabida nuevamente, esta vez a través de la ratificación de dicho documento. Este espacio de participación es de relevancia, puesto que constituirá un mecanismo de control ciudadano (accountability) sobre aquellos a quienes se les otorgó el mandato de ejercer el poder constituyente. Existe por tanto una intervención directa en el proceso, que en la mayoría de los casos es vinculante.

**No obstante, este tipo de participación no es sustitutivo de la deliberación pública que otros mecanismos pueden fomentar de mejor manera ya que no permite una incidencia en el contenido del texto constitucional.**

En tal sentido puede servir como un

en Sudáfrica (1996), Uganda (1995), Italia (1947), Portugal (1978), Camboya (1993), entre otros.

### **Mecanismos consultivos y/o deliberativos**

Los mecanismos consultivos y/o deliberativos pueden tener lugar de manera previa y/o paralela al funcionamiento del mecanismo que haya sido escogido para la elaboración del texto constitucional. Las modalidades utilizadas en este caso son variadas. Puede tratarse de mesas redondas de discusión de temas constitucionales, la realización de asambleas territoriales o foros nacionales para discutir el texto constitucional, consultas ciudadanas y también la elaboración de informes y/u observaciones por parte de diferentes organizaciones de la sociedad civil, movimientos políticos, e incluso instituciones gubernamentales respecto al contenido del nuevo texto constitucional que son enviadas a la asamblea constitucional, al comité de expertos o al congreso, cuando corresponda, para su consideración.

En este caso, los ciudadanos y ciudadanas pueden expresar sus opiniones, observaciones y consultas en relación al proceso y el contenido del texto constitucional. Se trata de mecanismos de tipo consultivo e informativo, pero que también pueden abrir espacios para la deliberación. Ahora bien, sus efectos no serán necesariamente vinculantes para el órgano a cargo de la elaboración de la carta fundamental. Por tanto, en este tipo de mecanismos

resulta fundamental cuán efectivas son estas reuniones y asambleas en generar insumos para el proceso.

La realización de este tipo de mecanismos es común en aquellos países que han optado por asambleas constituyentes. Sin embargo, también han tenido lugar en procesos constituyentes dirigidos por comisiones designadas por el poder ejecutivo como por ejemplo en Argelia (1976), Afganistán (1987), Fiyi (1997), Rusia (1993), Suiza (1999), Ruanda (2003), y Marruecos (2011), y en otros en que el cambio constitucional fue vía el Poder Legislativo como en Turquía (Constitución 1982), Croacia (1990), Bolivia (1994), Polonia (1997), y Angola (2010).

### **Ratificación del texto constitucional**

Una vez elaborado el nuevo texto constitucional, la participación ciudadana puede tener cabida nuevamente, esta vez a través de la ratificación de dicho documento. Este espacio de participación es de relevancia, puesto que constituirá un mecanismo de control ciudadano (accountability) sobre aquellos a quienes se les otorgó el mandato de ejercer el poder constituyente. Existe por tanto una intervención directa en el proceso, que en la mayoría de los casos es vinculante.

**No obstante, este tipo de participación no es sustitutivo de la deliberación pública que otros mecanismos pueden fomentar de mejor manera ya que no permite una incidencia en el contenido del texto constitucional.**

En tal sentido puede servir como un

paso altamente deseable para finalizar un proceso constituyente con un alto grado de legitimidad, pero no asegura el involucramiento de la ciudadanía en las otras fases del proceso constituyente.

Este mecanismo de participación ciudadana es el más habitual en el proceso de diseño constitucional (Ginsburg, Elkins & Blount, 2008), y se ha desarrollado en procesos constituyentes muy disímiles. Así, por ejemplo, la ratificación del texto elaborado por sus respectivas asambleas constituyentes ha ocurrido en Venezuela (1999), Ecuador (2008), Bolivia (2009) e Islandia (2012).

Países que han elegido una comisión constituyente o que el cambio ha sido vía el parlamento, que han ratificado el texto popularmente y donde además han operado otros mecanismos participativos son Turquía (1982), Rusia (1993), Polonia (1997), Suiza (1999), Ruanda (2003) y Marruecos (2011).

Finalmente, entre los países donde la única oportunidad de participación ciudadana se ha dado a través de la ratificación del texto final que ha sido elaborado por un comité designado destacan Francia (1958), Filipinas (1987), y Argelia (1996).

### **Educación cívica**

Finalmente, un mecanismo de participación ciudadana que puede ser gatillado transversalmente en todas las etapas de un proceso constituyente, es la educación cívica que se entrega a la comunidad. Los contenidos de ella pueden decir relación con qué es una Constitución, cuál es su impor-

tancia, la necesidad del cambio constitucional, con el trabajo que realiza el órgano a cargo de elaborar la nueva Constitución, y finalmente en relación a la implementación del texto aprobado.

Se trata de una modalidad de participación pasiva y de carácter informativo, pero que a la vez puede detonar una participación más directa y activa en otros espacios. **La educación cívica podría estar a cargo del propio Gobierno, de la asamblea o congreso constituyentes, de los partidos políticos, organismos internacionales, y/o de organizaciones o movimientos ciudadanos, entre otros (Ghai, 2006).**

#### iv. Procesos constituyentes a nivel mundial a partir de la segunda mitad del Siglo XX

En este apartado se presenta un análisis en conjunto de los procesos de cambio constitucional a nivel mundial que se produjeron a partir de la segunda mitad del Siglo XX. En particular, se revisan los principales mecanismos utilizados, analizando estos resultados por región geográfica, sub-período histórico y régimen político imperante al momento en el que se realizó cada proceso constituyente.

En total, se sistematizaron 95 procesos constituyentes realizados entre 1947 y 2015. Estos procesos conforman un sub-conjunto de los 239 procesos constituyentes que se han realizado en el mundo a partir de 1947 (Tabla 1), de los cuales se pudo obtener información. En muchos casos, un país puede haber tenido más de un proceso constituyente en el período estudiado.

El material que se empleó para la sistematización de estos procesos constituyentes proviene de distintas fuentes, incluyendo gran parte de la bibliografía.

Al final de la sección se presentan los casos estudiados, agrupados por región geográfica, que resumen la información sistematizada. Además del mecanismo utilizado, las tablas aportan información respecto de la forma de elección del órgano constituyente (si resulta aplicable, de lo contrario se indica “No aplica” o “N/A”; y finalmente si existió participación ciudadana (SI/NO) y el mecanismo para ello. La

información no disponible está indicada como “n.d.”.

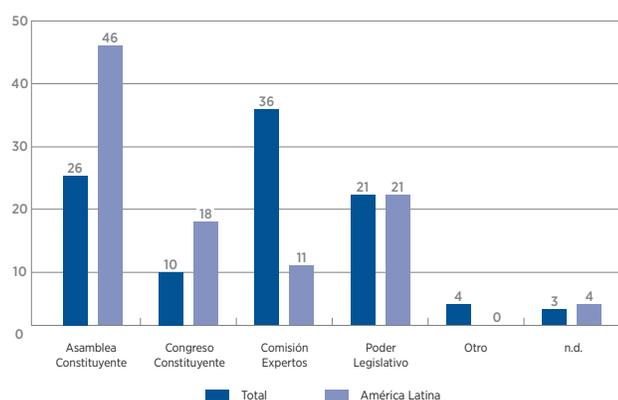
#### Principales mecanismos utilizados

En términos globales, el principal mecanismo utilizado en los procesos constituyentes estudiados en el período, es la comisión de expertos (36%). Luego le sigue la asamblea constituyente (26%). Cabe destacar que solo en un quinto de los procesos constituyentes estudiados, es el mismo parlamento que existía antes de iniciar el proceso constituyente el que se encarga de elaborar la nueva constitución (Gráfico 1).

Sin embargo, existen importantes diferencias si se analiza este período en profundidad. **En América Latina, casi la mitad de los 28 cambios constitucionales realizados a partir de 1947 han sido a través de una Asamblea Constituyente (46%).** En esta región, la comisión de expertos se ha utilizado muy poco (11%) (Gráfico 1). A la vez, la comisión de expertos predomina, principalmente, en los 22 procesos constituyentes de África y en los 29 de Asia-Pacífico, 50% y 48% respectivamente (Tabla A.1.1. del Anexo).

A la vez, al analizar los mecanismos utilizados en los procesos constituyentes por sub-periodos históricos, apreciamos que en los últimos quince años, la mayoría de los cambios constitucionales se ha realizado a través de una asamblea constituyente (41%). Esta situación es similar a lo sucedido entre 1947 y

**GRÁFICO 1**  
Mecanismo utilizados en procesos constituyentes, total países y América Latina, 1947-2015 (Porcentajes) (N=95)



Fuente: Elaboración propia.

1965. Por el contrario, en el período que va de 1966 a 1989, predominan las comisiones de expertos (45%).

La evidencia muestra, además, que los mecanismos utilizados para impulsar cambios constitucionales están relacionados con el contexto político y social de cada país y con los momentos históricos cuando se producen. De este modo, entre las décadas de 1960 y 1990 se produjeron la mayor cantidad de cambios constitucionales (65 de 95), muchos de ellos teniendo lugar en contextos de regímenes autoritarios o transiciones de esos regímenes a la democracia. En este sentido, los datos muestran que a medida que se conso-

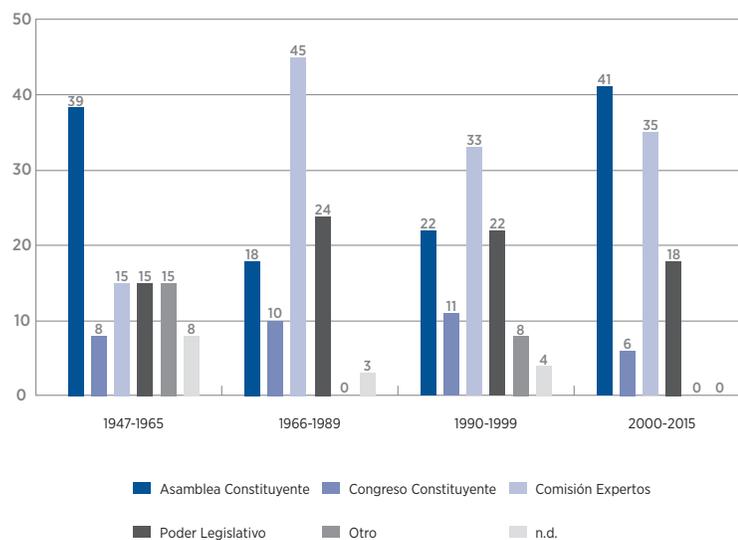
lidan regímenes efectivamente democráticos, aumenta la probabilidad que el cambio constitucional se produzca a través de una asamblea constituyente. En cambio, a medida que la democracia se restringe, aumenta la probabilidad que el proceso constituyente sea a través de una comisión de expertos

**Consistentemente, en el gráfico 3 se aprecia que bajo regímenes autoritarios y semi democracias el mecanismo más utilizado para realizar un cambio constitucional es la comisión de expertos. Por el contrario, en democracia el mecanismo más utilizado es la asamblea constituyente<sup>5</sup>.**

De esta forma, contextualizar histórica y políticamente los mecanismos utilizados para cambiar las constituciones, resulta sumamente relevante. Más aun teniendo en cuenta que el 44% de los procesos constitucionales realizados en el período analizado, ocurrieron bajo regímenes autoritarios (principalmente en África), mientras que un 31% fue realizado bajo regímenes democráticos (principalmente en Europa) (ver Anexo Tabla A.1.2.).

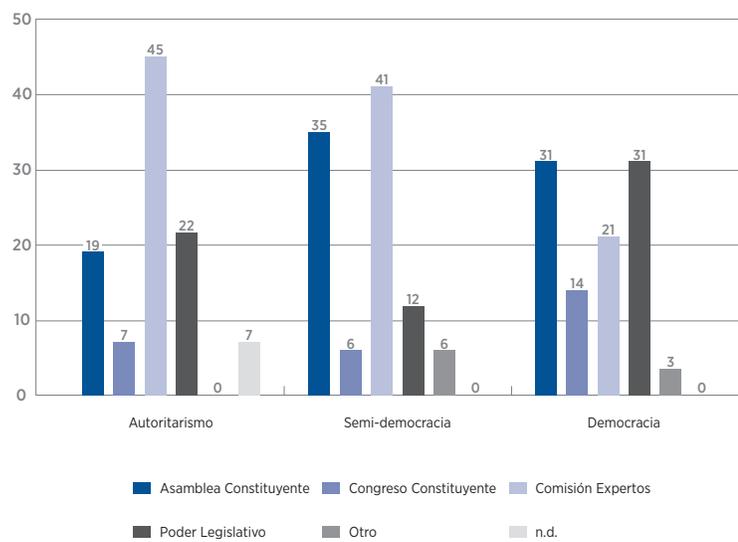
<sup>5</sup> El tipo de régimen político en el cual se realizó cada proceso constituyente se elaboró a partir de la base de datos "Polity IV Project: Regime Authority Characteristics and Transitions Datasets - Annual Time-Series, 1800-2014". Esta base de datos asigna un valor entre -10 y +10 a los regímenes políticos de distintos países anualmente. Siguiendo los protocolos de esta base de datos, los regímenes autoritarios son aquellos que en un determinado año tienen un valor entre -10 y -1, los regímenes semi-democráticos (denominados en la base de datos como democracias parciales) son aquellos que tienen un valor de entre +1 y +6. Los regímenes democráticos son los que tienen un valor entre +7 y +10 (denominados en la base de datos como democracias totales). Aquellos regímenes que en un determinado año obtuvieron otros valores (-66, -88, -77 y 0, correspondiente a períodos de transición, anarquía o de influencia extranjera (e.g. Afganistan 2004 o Irak 2005), se los clasificó como en "Otra situación". Para efectos de la gráfica no se considerarán los siete casos que están en otra situación. Ver: <http://www.systemicpeace.org/inscrdata.html>

**GRÁFICO 2**  
Mecanismos utilizados en procesos constituyentes, según período. (Porcentaje) (N=95)



Fuente: Elaboración propia.

**GRÁFICO 3**  
Mecanismos utilizados en procesos constituyentes, según régimen político, 1947-2015 (Porcentaje) (N=88)



Fuente: Elaboración propia.

**TABLA 2**  
**Procesos constituyentes a partir de 1947 analizados: Según región geográfica**

PAÍS	CONSTITUCIÓN	MECANISMO	ELECCIÓN MIEMBROS	PARTICIPACIÓN CIUDADANA / FORMA
BOLIVIA	1967	Congreso Nacional Constituyente	Elecciones directas	SÍ / elección popular representantes
	1994	Vía Poder Legislativo	Electa por el Congreso	SÍ / Mecanismo consultivo
	2009	Asamblea Constituyente	Elecciones directas	SÍ (detalle Tabla N°3 C)
BRASIL	1967	Comisión Constituyente	Designados por Ejecutivo	NO
	1988	Vía Poder Legislativo	Elecciones directas	SÍ / Mecanismo consultivo y/o deliberativo
CHILE	1980	Comisión Constituyente	Designada por Junta Militar	SÍ / Ratificación final (referendo)
COLOMBIA	1991	Asamblea Constituyente	Elecciones directas	SÍ (detalle Tabla N°3 C)
ECUADOR	1967	Asamblea Constituyente	n.d.	n.d.
	1978	Comisión constituyente	n.d.	NO
	1998	Asamblea Constituyente	Elecciones directas	SÍ / Elección popular representantes
	2008	Asamblea Constituyente	Elecciones directas	SÍ (detalle Tabla N°3 C)
EL SALVADOR	1962	Asamblea Constituyente	n.d.	n.d.
	1983	Asamblea Constituyente	Elecciones directas	SÍ / Elección popular representantes
	1992	Vía Poder Legislativo	Elecciones directas	SÍ / Elección representantes Asamblea Nacional
HONDURAS	1957	Asamblea Constituyente	Elecciones directas	SÍ / Elección representantes
	1965	n.d.	n.d.	n.d.
	1982	Asamblea Constituyente	Elecciones directas	SÍ / Elección representantes
NICARAGUA	1974	Congreso Constituyente	Elecciones directas	SÍ / Elección representantes
	1987	Asamblea Constituyente	Elecciones directas	SÍ / elección representantes
	1995	Vía Poder Legislativo	Electa por el Congreso	NO
PARAGUAY	1967	Congreso Constituyente	Convocada por Junta Militar / Elecciones directas (2/3 para partido mayoritario oficialista)	SÍ / Elección representantes
	1992	Congreso Constituyente	Elecciones directas	SÍ / Elección representantes
PERÚ	1979	Asamblea Constituyente	Elecciones directas	SÍ / elección representantes / mecanismo consultivo y/o deliberativo
	1993	Congreso Constituyente	Elecciones directas	SÍ / Elección representantes / mecanismo consultivo y/o deliberativo
URUGUAY	1967	Vía Poder Legislativo	n.d.	SÍ / Ratificación final (referendo)
VENEZUELA	1953	Asamblea Constituyente	Elecciones directas	SÍ / Elección representantes
	1961	Vía Poder Legislativo	N.D	NO
	1999	Asamblea Constituyente	Elecciones directas	SÍ (detalle Tabla N°3 C)

PAÍS	CONSTITUCIÓN	MECANISMO	ELECCIÓN MIEMBROS	PARTICIPACIÓN CIUDADANA / FORMA
ALGERIA	1976	Comisión constituyente	Designada por Ejecutivo	Sí / Mecanismo consultivos y/o deliberativos / Ratificación final (referendo)
	1989	Comisión constituyente	Designado por Ejecutivo	Sí / Protestas ciudadanas
	1996	Comisión constituyente	Convocadas por Ejecutivo	Sí / Mecanismo consultivo y/o deliberativo / Ratificación final (referendo)
ANGOLA	1992	Otro (Acuerdos de Paz y mediación internacional)	Representantes designados por partes en conflicto	Sí / Mecanismo consultivo y/o deliberativo
	2010	Vía Poder Legislativo	Elegido por Congreso	Sí / Mecanismo consultivo
KENIA	1963	Otro (Negociación Corona Británica y Partidos Políticos locales)	n.d.	NO
	1969	Vía Poder Legislativo	n.d.	n.d.
	2005	Comisión constituyente	Designados por Ejecutivo	Sí / Ratificación final (se rechaza)
	2010	Comisión constituyente	Designada por Ejecutivo	Sí / Mecanismo consultivo
MARRUECOS	1962	Comisión Expertos	Designada por el Rey	Sí / Ratificación final
	1972	Comisión Expertos	Designada por el Rey	Sí / Ratificación final
	1996	Comisión Expertos	Designada por el Rey	Sí / Ratificación final
	2011	Comisión Expertos	Designada por el Rey	Sí / Manifestaciones populares / Mecanismos consultivos y/o (observaciones no son atendidas) / Ratificación final (referendo)
	1978	n.d.	n.d.	n.d.
RUANDA	1991	n.d.	n.d.	n.d.
	2003	Comisión Constituyente	Electos por Asamblea Nacional de Transición (ANT). La ANT fue designada por el Frente Patriótico Ruandés.	Sí / Formación y educación cívica / Mecanismos consultivos y deliberativos / Ratificación final (referendo)
SOMALIA	2012	Asamblea Constituyente	Miembros elegidos por Consejo de Ancianos	n.d.
SUDÁFRICA	1983	Comisión Constituyente	Designada por el Ejecutivo	Sí / Discusión parlamentaria del proyecto / Ratificación final (voto no universal)
	1996	Congreso Constituyente	Elecciones directas	Sí (detalle Tabla N°3 C)
TÚNEZ	1959	Asamblea Constituyente	Elecciones directas	Sí/ Elección representantes
	2014	Asamblea Constituyente	Elecciones directas	Sí (detalle Tabla N°3 C)
UGANDA	1995	Asamblea Constituyente	Elecciones directas / indirectas y designaciones por grupos	NO (Detalle Tabla N°3 C)

PAÍS	CONSTITUCIÓN	MECANISMO	ELECCIÓN MIEMBROS	PARTICIPACIÓN CIUDADANA / FORMA
AFGANISTÁN	1977	Comisión Constituyente	Comisión nombrada por Ejecutivo	Sí / Discusión y ratificación por parte de la Loya Jirgah ("Gran Asamblea Nacional" que suele convocar a representantes ilustres de todas las tribus y comunidades del país para discutir temas puntuales)
	1987	Comisión Constituyente	Comisión nombrada por Ejecutivo	Sí / Discusión y ratificación por parte de la Loya Jirgah
	2004	Comisión Constituyente	Comisión designada por la Administración Afgana Transitoria	Sí / Discusión y ratificación por parte de la Loya Jirgah
CAMBOYA	1976	Vía Poder Legislativo	n.d.	n.d.
	1993	Asamblea Constituyente	Elecciones directas	Sí (detalle Tabla N°3 C)
CHINA	1954	Vía Poder Legislativo	n.d.	NO
	1975	Vía Poder Legislativo	n.d.	
	1978	Vía Poder Legislativo	n.d.	
	1982	Vía Poder Legislativo	n.d.	
COREA	1980	Comisión Constituyente	n.d.	Sí / Ratificación final (referendo)
	1987	Vía Poder Legislativo	n.d.	Sí / Ratificación final (referendo)
FIJI	1990	Comisión Constituyente	Comité designado por Ejecutivo	Sí / Mecanismos consultivos y deliberativos
	1997	Comisión Constituyente	Comité designado por el Ejecutivo	Sí / Mecanismos consultivos y deliberativos
FILIPINAS	1987	Comisión Constituyente	Designada por Ejecutivo	Sí / Ratificación final (referendo)
INDIA	1950	Congreso Constituyente	Elecciones indirectas vía Asambleas Legislativas Provinciales	NO
IRAK	1968	Comisión Constituyente	n.d.	NO
	1970	Comisión Constituyente	n.d.	NO
	2005	Congreso Constituyente	Elecciones directas	Sí / Mecanismos consultivos / Ratificación final (referendo)
IRÁN	1979	Asamblea Constituyente	Elecciones directas	n.d.
	1989	Comisión Constituyente	Designados	Sí / Mecanismos consultivos y/o deliberativos (recepción de observaciones sólo de ciudadanos "informados") / Ratificación final (referendo)
MALASIA	1957	Otros mecanismos (Comisión multinacional independiente)	Designada durante la Conferencia Constitucional de Londres (1956)	NO
NEPAL	1990	Comisión Constituyente	n.d.	Sí / Manifestaciones populares para derrocar monarquía absoluta
	2007 Constitución Provisoria (proceso en curso)	Asamblea Constituyente	Elecciones directas	Sí / elección popular de una 2da AC a fines de 2013
TAILANDIA	1976	Comisión Constituyente	n.d.	NO
	1978	Comisión Constituyente	n.d.	NO
	1991	Comisión Constituyente	Redactores nombrados por el NPKC (Junta Militar)	NO
	1997	Asamblea Constituyente	Elecciones directas y designaciones hechas por el Parlamento	Sí / elección popular miembros / Mecanismos consultivos
	2007	Vía Poder Legislativo	Designada por la Junta Militar	Sí / Ratificación final (referendo)
TIMOR ORIENTAL	2002	Asamblea Constituyente	Elecciones directas	Sí / Mecanismo consultivo (una semana de consulta pública, sin impacto real)

EUROPA	PAÍS	CONSTITUCIÓN	MECANISMO	ELECCIÓN MIEMBROS	PARTICIPACIÓN CIUDADANA / FORMA
	BOSNIA - HERZEGOVINA	1995	Otro (Tratado Internacional - Acuerdos de Dayton)	n.d.	NO
	CROACIA	1990	Vía Poder Legislativo	Designado por Parlamento	Sí / Mecanismos consultivos y/o deliberativos
		2000	Vía Poder Legislativo	Designado por Parlamento	n.d.
	ESLOVENIA	1991	Comisión Constituyente	Comisión designada por Gobierno	NO
	ESPAÑA	1978	Congreso Constituyente	Elecciones directas	Sí / elección miembros / educación cívica / Ratificación final (referendo)
	FRANCIA	1958	Comisión Constituyente	Designado por Ejecutivo	Sí / Ratificación final (referendo)
	GRECIA	1975	Vía Poder Legislativo	Elecciones directas	Sí/ Mecanismos consultivos y/o deliberativos
	ISLANDIA	2010 (proceso en desarrollo)	Asamblea Constituyente	Miembros AC elegidos directamente	Sí (detalle Tabla N°3 C y páginas 39-41)
	ITALIA	1947	Asamblea Constituyente	Elecciones directas	n.d.
	KOSOVO	2008	Comisión Constituyente	Designados por Ejecutivo y Legislativo	Sí / Mecanismos consultivos y/o deliberativos
	POLONIA	1997	Vía Poder Legislativo	Designado por Asamblea Nacional	Sí / Comité invita organizaciones (partidos, sindicatos, profesionales, religiosos, otros) a sesiones / Ratificación final (referendo)
	PORTUGAL	1976	Asamblea Constituyente	Elecciones directas	NO (Detalles en Tabla N°3 C)
	REPÚBLICA CHECA	1993	Vía Poder Legislativo	Designado por Legislativo	n.d.
	RUSIA	1993	Comisión Constituyente	Designado por Ejecutivo	Sí / Referendo para aprobar proyecto inicial / Mecanismos consultivos y/o deliberativos / Ratificación final (referendo)
	SUIZA	1999	Comisión Constituyente	n.d.	Sí / Mecanismos consultivos y/o deliberativos (consulta pública previa a discusión parlamentaria) / Ratificación final (referendo)
TURQUÍA	1982	Comisión Constituyente	Designado por Consejo Nacional de Seguridad (militares)	Sí/ Mecanismos consultivos y/o deliberativos / Ratificación final (referendo)	

**Fuente:** Elaboración propia en base a la sistematización de diversas fuentes señaladas en la bibliografía

## II. Casos de cambios constitucionales a través de asambleas constituyentes

Con el objetivo de presentar un panorama global en relación al uso de la asamblea constituyente como mecanismo de cambio constitucional, en esta sección se revisan algunas experiencias de cambios constitucionales realizados mediante esta vía, y de su variante, el congreso constituyente desde 1947 a partir de las definiciones entregadas en la sección anterior. Como se puede observar en la tabla 2 (anterior), de los casos estudiados se observa un total de 25 asambleas constituyentes a partir de la segunda mitad del Siglo XX para redactar constituciones en un total de 19 países. El análisis se realiza de manera regional, describiendo las experiencias de determinados países de África, América Latina, Asia y el Pacífico y Europa. Estos países han sido seleccionados en base a las características especiales presentes en cada uno de ellos y que los hacen relevantes para la experiencia chilena. En particular, se hace una revisión en mayor profundidad de las experiencias en América Latina en los últimos 25 años dadas las similitudes presentes en los sistemas políticos; pero además de otros casos de asambleas constituyentes a nivel mundial que evidencian dinámicas de funcionamiento interno diversas con el objetivo de entregar una mirada amplia de este tipo de mecanismo.

El análisis se centra en el proceso constituyente más reciente de cada país seleccionado y en cada caso se expone brevemente el contexto político en que se inicia el proceso constituyente (principalmente el sistema político imperante y las fuerzas relevantes involucradas en la convocatoria de la asamblea constituyente), y las principales características del mecanismo de cambio y del proceso constituyente en general en cada caso.

### Asambleas constituyentes a nivel regional

#### I. América Latina

En América Latina, particularmente América del Sur, los procesos constituyentes realizados a través de Asambleas Constituyentes más relevantes comienzan en la década de los 90. Los casos a los que se hace referencia a continuación son: Colombia (1991), Venezuela (1999), Ecuador (2008), Bolivia (2009). Particularmente estos tres últimos, forman parte de lo que se ha denominado procesos constituyentes de tercera generación (Pisarello, 2014: 108), caracterizados por tener su origen

en el rechazo a las políticas neoliberales y privatizadoras impuestas en las últimas décadas y la deslegitimación de las elites políticas que las habían promovido y como contrapartida, el surgimiento de movimientos populares y políticos que exigían una opción constituyente y no meramente de reforma política (Pisarello, 2014).

### Constitución de Colombia de 1991

El proceso constituyente colombiano que finalizó con la promulgación de la Constitución de 1991, tuvo su origen en una crisis institucional acompañada de una importante violencia política (Pisarello, 2014). En rechazo a esa violencia, la corrupción política y la situación de descomposición social, surgió un movimiento ciudadano liderado por estudiantes universitarios y profesores que presionó por el cambio constitucional.

Para ello, y considerando que la institucionalidad vigente no contemplaba un mecanismo democrático de cambio constitucional, el movimiento ideó y promovió la campaña “Séptima Papeleta”. Ella consistía en que en las elecciones municipales y legislativas de 1990, los ciudadanos debían depositar una papeleta extra en las urnas demandando la convocatoria a una Asamblea Constituyente. Como resultado, más de dos millones de votos fueron contados a favor de la propuesta.

Este fuerte apoyo a favor de la asamblea constituyente llevó a que el Presidente Barco, por medio de un decreto,

llamara a un plebiscito oficial. Como la constitución no estipulaba el mecanismo propuesto de cambio constitucional, el decreto fue puesto en duda en términos constitucionales. No obstante, la Corte Suprema, encargada de ejercer el control constitucional durante ese período, apoyó el decreto y declaró la constitucionalidad del plebiscito, donde se preguntó si la ciudadanía apoyaba la convocatoria de una asamblea constituyente (Negretto, 2013: 175). Más aún, la Corte Suprema también le otorgó un mandato y facultades de reformas mucho más amplias a la asamblea constituyente que las que tenía contempladas originalmente (Restrepo, 2002).

Las elecciones de sus miembros se realizaron en diciembre de 1990. La Asamblea estaba compuesta por 74 miembros, 70 de ellos elegidos popularmente y 4 designados. Los 70 asambleístas fueron elegidos en un distrito nacional, no departamentales, y a través de listas electorales sin umbral electoral. La Asamblea era bastante representativa, ya que incluyó miembros de todos los sectores de la sociedad, e incluso representantes de pueblos indígenas que nunca habían tenido representación en elecciones previas (Negretto, 2013: 177).

La Asamblea formó 5 subcomités temáticos, los cuales desarrollaron el texto inicial, basándose en parte en información obtenida de los 1580 grupos de trabajos formados a lo largo del país tres meses antes de la formación de la Asamblea, así como de miles de

recomendaciones escritas de grupos civiles, gubernamentales y de otro tipo. Gabriel Negretto señala que “una de las características más destacada del proceso de diseño constitucional en Colombia fue el relativamente alto nivel de acuerdo observado en la asamblea, a pesar de que el proceso fue altamente descentralizado y que no se formó una coalición mayoritaria permanente” (Negretto, 2013: 179). Este consenso se debió, sumado a lo anterior, a un diagnóstico común entre elites y ciudadanía sobre dónde radicaban las raíces de la crisis institucional.

La Constitución fue adoptada por la Asamblea en julio de 1991.

### Constitución de Venezuela de 1999

El contexto político venezolano que precedió a la elaboración de la Constitución de 1999 se caracterizó por ser un período colmado de protestas y movilizaciones populares de amplios sectores de la sociedad, que manifestaban su descontento con la corrupción política existente y las políticas de los años 90 que habían llevado a una importante crisis económica. Existía además, una creciente deslegitimación de la Constitución de 1961 originada en el Pacto de Punto Fijo, acordado por los principales partidos políticos y ratificada luego por el Congreso.

Bajo esas circunstancias y una inhabilidad de los partidos políticos tradicionales de cumplir sus promesas de campañas, se abrió el espacio para competir en las

elecciones de 1998 a políticos fuera del sistema de partidos (King, 2013: 372) lo que permitió la elección de Hugo Chávez como presidente en diciembre de ese año. Chávez había recogido durante su campaña el descontento ciudadano y había prometido el cambio constitucional a través del ejercicio del poder constituyente popular. Como la Constitución de 1961 no contemplaba el cambio constitucional a través de una Asamblea Constituyente, se discutió ante la Corte Suprema la necesidad de una reforma constitucional previa para que ello tuviera lugar. El máximo tribunal se manifestó a favor de la posibilidad de llamar a un referéndum popular para decidir la formación de una asamblea constituyente.

En febrero de 1999, Chávez dictó un decreto convocando a dicho referéndum, medida que nuevamente fue impugnada por la oposición ante la Corte Suprema, sin éxito. El Presidente Chávez había fundado la convocatoria en dos normas vigentes, el artículo 4 de la propia Constitución de 1961 que señalaba que “la soberanía reside en el pueblo, quien la ejerce, mediante sufragio, por los órganos del poder público” (Pisarello, 2014: 113), y en la atribución presidencial contenida en el artículo 181 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, que le confería “la iniciativa para convocar a un referéndum, con el objeto de consultar a los electores sobre decisiones de especial trascendencia nacional” (Jarufe, 2012).

**En el caso venezolano, al igual que en el caso colombiano, destaca el rol de la Corte Suprema, que dirimió a favor**

**de llevar adelante la convocatoria a la asamblea constituyente, declarándola constitucional** (Brewer-Carías, 2010).

El referendo se realizó en abril de 1999 y se realizaron 2 preguntas, la primera sobre la aprobación o no de la creación de una asamblea constituyente para escribir una nueva constitución, y la segunda sobre la aprobación o no de las bases propuestas por el Ejecutivo para la convocatoria. La primera pregunta obtuvo un 87,9% de apoyo y la segunda un 81,9%; no obstante, el porcentaje de abstención fue de 62,1% (Lissidini, 2008: 9).

En julio de 1999 se realizaron las elecciones de los 131 miembros de la asamblea. De ellos, 104 fueron electos en base a circunscripciones regionales, 24 en base a una circunscripción nacional y 3 cupos quedaban reservados para representantes de pueblos indígenas, que fueron escogidos por Hugo Chávez (Bejarano & Segura, 2008). A pesar de los intentos de la oposición, que se presentó por partidos políticos o de manera independiente pero en coalición, los adherentes al Presidente Chávez obtuvieron una mayoría abrumadora: 126 electos, constituyendo el 95,3% de los escaños definidos por la elección<sup>6</sup>. Esto le permitió a la asamblea declararse poder originario y plenipotenciario, aún en contra de decisiones anteriores

del Tribunal Supremo, y además emitir decretos de reorganización del poder judicial y legislativo (Pisarello, 2014).

La Asamblea Constituyente trabajó por un periodo de aproximadamente 4 meses. Se formaron una veintena de comités para la preparación del texto, se recibieron borradores de distintos grupos de la ciudadanía y se realizaron asambleas regionales para su discusión. El texto final fue sometido a referéndum nacional en diciembre de 1999, en el que participó casi el 45% de los electores, siendo aprobado por más del 71% de votantes.

### Constitución de Ecuador de 2008

El último proceso constituyente de Ecuador se inicia el año 2007 cuando asume Rafael Correa como Presidente, cuya principal promesa de campaña era “liderar una profunda reforma política que termine en una nueva asamblea constituyente” (Basabe-Serrano, Pachano & Mejía Acosta, 2010: 76). En los años previos, el país había estado sumido en una crisis institucional y económica junto a un vasto ciclo de movilización indígena y de sectores medios y urbanos, lo que había provocado la caída de tres presidentes en los años 1997, 2000-2002 y 2005 (Pisarello, 2014).

<sup>6</sup> El alto nivel de abstención (53,8%), el sistema electoral, la desorganización de la oposición y las tácticas de campaña influyeron en este resultado (Bejarano & Segura, 2008). Respecto al sistema electoral, este permitió que con un 62,1% de las preferencias a los adherentes a Hugo Chávez, se lograra el 95,3% de los puestos. Según Coppedge (2002), dos fueron los elementos que afectaron este resultado. El primero fue que los candidatos podían inscribirse por partido, movimiento social o como independientes. El bloque oficialista fue capaz de ir en una gran lista del partido (previas negociaciones internas), mientras que todos los candidatos de oposición corrieron como independientes, compitiendo unos con otros por los votos de oposición. El segundo elemento se complementó al primero en el sentido que los votantes tenían tantas preferencias como puestos en juego en su circunscripción electoral, siendo electos los candidatos con las primeras mayorías.

Una vez que Correa asumió el poder, decide consultar a la ciudadanía sobre la conveniencia de convocar a una asamblea constituyente. Este mecanismo no estaba contemplado en la Constitución vigente de 1998 y el Legislativo se negaba a aprobar la convocatoria. No obstante, el Tribunal Supremo Electoral decidió destituir de sus funciones a 57 diputados que estaban en contra de los mecanismos y de la convocatoria en cuestión (Basabe-Serrano, Pachano & Mejía Acosta, 2010: 77). Así, y tras negociaciones con los suplentes, la convocatoria no tuvo oposición y el referendo se llevó a cabo en abril de 2007, siendo apoyada la convocatoria a una Asamblea Constituyente por el 81% de los votos, con una participación electoral del 71%<sup>7</sup>.

Las elecciones para escoger a los 130 asambleístas se realizaron 5 meses después. 100 de ellos fueron electos en base a una circunscripción provincial, 24 en base a listas partidarias, y 6 en representación de ecuatorianos residentes en el extranjero. Resultaron electos 80 candidatos pertenecientes al partido oficialista.

La Asamblea Constituyente comenzó a sesionar en noviembre de 2007, con un plazo de mandato de 6 meses. Durante su funcionamiento en la ciudad de Montecristi se decretó el receso del Congreso, y la Asamblea actuó como poder originario con poderes plenos.

Dictó 6 leyes en materias como tributación y endeudamiento, y 21 mandatos constituyentes (Basabe-Serrano, 2009: 400). Además trabajó en el texto constitucional, cuyo borrador final fue ratificado por referendo popular en septiembre de 2008 con el 63% de los votos, elección que tuvo una alta participación electoral (75%)<sup>8</sup>.

### **Constitución de Bolivia de 2009**

En diciembre de 2005 Evo Morales es elegido Presidente de Bolivia. Uno de los ejes de su campaña había sido la convocatoria a una asamblea constituyente para refundar de esta forma el Estado boliviano. Previo a su elección, y de manera similar a lo ocurrido en otros países de la región como Venezuela y Ecuador, “el camino que conduce a la promulgación de la constitución de Bolivia de 2009 estuvo lleno de agitaciones políticas y económicas” (King, 2013: 384). Además, a partir de comienzos de los años 90 habían emergido importantes movimientos sociales, con un fuerte elemento indigenista. Las denominadas “Guerra del Agua”, en el año 2000, y la “Guerra del Gas” de 2003, correspondieron a manifestaciones populares masivas (integradas por pueblos indígenas y sectores sociales urbanos y rurales) contrarias a la exclusión sistemática de los pueblos originarios, el creciente empobrecimiento del país, y a la desprestigiada clase política (Bizarro,

<sup>7</sup> Datos obtenidos de Political Database of the Americas de Georgetown University. Disponible en <http://pdba.georgetown.edu/Elecdata/elecdata.html>

<sup>8</sup> Datos obtenidos de Political Database of the Americas de Georgetown University. Disponible en <http://pdba.georgetown.edu/Elecdata/elecdata.html>

Moricz & González, 2009: 168). En este contexto se sitúa el Movimiento al Socialismo (MAS) y su líder Evo Morales en el centro de la arena política boliviana, el cual ganó las elecciones presidenciales de 2005 con casi el doble de votos que su más cercano contendor.

Una vez en el poder, una de sus primeras medidas fue iniciar el proceso de convocatoria de una asamblea constituyente. En el caso de Bolivia, este mecanismo sí estaba contemplado en la Constitución vigente como ejercicio del poder popular; sin embargo las fuerzas políticas que apoyaban al presidente Morales debieron pactar con la oposición su forma de convocatoria, ya que no tenían la mayoría suficiente para su aprobación en el Congreso (Pisarello, 2014).

La Asamblea fue elegida en Julio de 2006, y contó con un plazo de un año para su funcionamiento. Compuesta por 255 miembros electos con un sistema de representación proporcional. En cada una de las 70 circunscripciones territoriales se eligieron los tres representantes más votados, pero si todos ellos pertenecían al mismo partido político, el tercer escaño debía ser ocupado por aquel representante de otro partido que les siguiera en cantidad de votos. Una fórmula similar se usó en las otras 9 circunscripciones de mayor tamaño y que elegían 5 representantes. Esto permitía resguardar la presencia de las minorías en la Asamblea.

El funcionamiento de la Asamblea Constituyente fue complejo y disputado

debido a la alta fragmentación en su conformación y la oposición a su trabajo en ciertos sectores del país. Si bien, logró adoptar un texto a fines de 2007, que fue enviado al Congreso para su aprobación, este permaneció en la incertidumbre por un largo plazo. En el intertanto incluso, el Presidente Morales se sometió a un referéndum revocatorio en agosto de 2008 para que la ciudadanía decidiera su continuidad en el poder, proceso en el que obtuvo el 67% de ratificación, lo que favoreció el avance en el proceso constituyente (Pisarello, 2014).

Habiendo transcurrido más de 10 meses desde que la Asamblea había remitido el texto aprobado por ella, se adoptó el texto constitucional final para ser sometido a consulta popular. Para ello el Gobierno acudió al Congreso para negociar cambios con la oposición, y ésta exigió que se hicieran dos referendos, uno en relación al conjunto del texto y otro relativo al alcance máximo de los latifundios (5.000 o 10.000 hectáreas).

A comienzos de 2009 se realizaron las consultas a la ciudadanía, en las que participaron más del 90% del electorado. El texto constitucional fue aprobado por más del 61% de los votos, y en la otra consulta, más del 80% de la población apoyó que el límite máximo de propiedad fuera de 5.000 hectáreas. La Constitución fue promulgada por el Presidente Morales en febrero de 2009 y bajo su vigencia se celebraron nuevas elecciones presidenciales ese mismo año, en las cuales Morales fue reelegido con el 64% de los votos.

## ii. África

### Constitución de Sudáfrica de 1996

El proceso constituyente sudafricano que concluye con la promulgación de la Constitución de 1996 formó parte del largo y complejo proceso de transición a la democracia de un país que había vivido bajo las leyes del Apartheid durante más de cuatro décadas. Por lo mismo, se trata de un proceso con características muy particulares, en el que diversos actores cumplieron un rol central en la promulgación del nuevo texto constitucional, entre ellos el Tribunal Constitucional y la comunidad internacional.

La presión internacional, las acciones de las fuerzas revolucionarias sudafricanas y movimientos democráticos existentes en otros países africanos, fueron factores que determinaron que en 1990 el gobierno del Partido Nacionalista dejara sin efecto la prohibición que existía respecto de las organizaciones políticas, como el Congreso Nacional Africano y la liberación del líder opositor, Nelson Mandela, que había estado 27 años en prisión.

A partir de esa fecha, y en un contexto de intensa violencia política, se inicia un periodo de arduas negociaciones entre el Partido Nacionalista, el Congreso Nacional Africano y otras organizaciones políticas, que se desarrollaron conforme a los acuerdos alcanzados en la Convención para una Sudáfrica Democrática. Las partes acordaron redactar una Constitución

Provisional. Estos acuerdos fueron sometidos a referéndum exclusivamente para la población blanca, y fueron aprobados por el 60% de los votos.

La Constitución Provisoria de 1993 estableció un gobierno de unidad nacional, y consagró 34 principios fundamentales que deberían ser respetados por la asamblea constituyente en la redacción que ésta hiciera de la nueva constitución. Bajo la vigencia de esta carta transitoria en abril de 1994 se celebraron las primeras elecciones no raciales, resultando elegido por el Congreso Nacional Africano Nelson Mandela como Presidente, con una participación electoral del 86,9% (IPU, 1994).

En estas elecciones se eligieron además a los representantes de ambas Cámaras del Parlamento, quienes cumplirían además el rol de asamblea constituyente. De esta manera, el Parlamento se dividió en dos, formando un comité constitucional con representantes de ambas cámaras para asumir la redacción del nuevo texto (Ghai, 2006).

El nuevo parlamento estaba conformado por 490 miembros: 400 representantes de la Cámara Baja, elegidos en un sistema de representación proporcional mediante el uso de listas nacionales y provinciales de candidatos; y 90 representantes del Senado, 10 para cada una de las 9 provincias (posteriormente renombrado como Consejo Nacional de Provincias). Respecto a la composición, siete partidos lograron representación, liderando el Congreso Nacional Africano

con el 63% de los asientos, seguido por el Partido Nacionalista con el 20% de los escaños y el Inkatha Freedom Party con el 10%. Los otros cuatro partidos lograron cerca del 6% de los puestos restantes. El Congreso Nacional Africano logró a su vez una amplia mayoría en el Senado, controlando 7 de las 9 provincias (IPU, 2015). A pesar del éxito electoral del Congreso Nacional Africano, éste no logró los dos tercios de los escaños necesarios para aprobar la constitución y tuvo que negociar con los otros partidos políticos.

Se formaron además seis comités técnicos temáticos, y se recogieron las opiniones de los partidos políticos, los cuales recogieron las demandas e inquietudes de sus militantes y de la comunidad en general. El Estado sudafricano organizó diversas actividades y campañas de difusión para motivar la participación de los ciudadanos y ciudadanas a través de diversos medios como por ejemplo grupos y mesas de trabajo; además el primer borrador se distribuyó a la población junto con documentos informativos y gráficos. No obstante, esta participación siempre estuvo mediada por los partidos políticos y por los reportes que sistematizaban la opinión ciudadana, no a través de un contacto directo de la ciudadanía con la asamblea (Barnes & de Klerk, 2002).

En mayo de 1996, con una aprobación del 86% (Goldstone, 1997), la asamblea constituyente aprobó el texto final, que

contó con una difusión de 7 millones de copias en los once idiomas oficiales del país. El texto fue remitido al Tribunal Constitucional para verificar que cumpliera con los principios constitucionales establecidos en la Constitución Provisoria. El Tribunal Constitucional devolvió el texto a la asamblea para su revisión, ésta hizo modificaciones y finalmente el texto fue aprobado en diciembre de 1996. El Presidente Mandela promulgó la nueva constitución a fines de 1996 y entró en vigencia a comienzos de 1997.

### Constitución de Uganda de 1995

Uganda es un país conformado como colonia de Gran Bretaña por más de 50 grupos étnicos distintos. Su historia como país independiente (desde 1962) se ha caracterizado por golpes de Estado, persecuciones étnicas, guerrillas internas y elecciones fraudulentas.

A partir de 1986, cuando tomó el poder Yoweri Museveni<sup>9</sup>, Uganda ha alcanzado una relativa estabilidad política, con excepción de los territorios del norte del país, donde continúan actuando grupos armados. En 1988 el Ejecutivo, con la aprobación del Congreso, nombró una Comisión Constitucional (Uganda Constitutional Commission), compuesta por 21 miembros, cuya misión era consultar a la ciudadanía y redactar propuestas para una constitución democrática basada en el consenso nacional. Luego de 4 años

<sup>9</sup> Yoweri Museveni ha sido reelecto como Presidente en todas las elecciones realizadas con posterioridad, siendo el actual primer mandatario.

de trabajo, la Comisión concluyó que la mayoría de los ugandeses preferían una asamblea constituyente cuyos miembros fueran directamente elegidos por el pueblo.

Las elecciones para ésta última se realizaron en marzo de 1994. De los 284 miembros que la componían, 214 fueron electos directamente por votación popular, 39 mujeres fueron elegidas de manera indirecta por mujeres miembros de consejos distritales, y los restantes eran representantes designados por diferentes grupos de interés de la sociedad.

Respecto a las mujeres electas de manera indirecta y a los miembros designados, 66 de estos 70 miembros respondían de alguna u otra manera al partido oficialista, el Movimiento de Resistencia Nacional, y por tanto a Museveni, el cual incluso designó a 10 miembros directamente. Además, tanto el presidente como el vicepresidente de la asamblea fueron electos a partir de una quina de candidatos elaborada exclusivamente por Museveni así como también el Comisionado a cargo de las elecciones. Lo anterior redundó en una amplia mayoría para el Movimiento de Resistencia Nacional (Tripp, 2010).

En septiembre de 1995 la asamblea constituyente aprobó el texto constitucional final. Si bien el Presidente tenía el poder para convocar a referéndum popular para su ratificación, esto no tuvo lugar y la constitución fue promulgada en Octubre de 1995.

### **Constitución de Túnez de 2014**

El proceso constituyente tunecino, así como los de otros países del norte de África, surge a partir del fenómeno iniciado a partir del año 2010, denominado “Primavera Árabe”. Países como Túnez, Egipto, Libia y Siria, llevaban largos años bajo regímenes autoritarios. El malestar social por la restricción de derechos civiles y políticos, la pobreza y la corrupción se expresó en multitudinarias protestas ciudadanas, que derivaron en una violenta reacción de los respectivos gobiernos.

En Túnez, la autoinmolación de un vendedor ambulante en señal de protesta por la violencia policial, acrecentó la lucha social encabezada por jóvenes, mujeres y la Unión General Tunecina del Trabajo; lo que finalmente detonó la caída del gobierno, y la huida del Presidente Ben Ali, que llevaba 23 años en el poder (Pisarello, 2014). Un nuevo gobierno fue nombrado bajo las normas de la Constitución de 1959; sin embargo, el recrudecimiento de las protestas sociales provocó su caída, y el Gobierno se vio obligado a convocar a una asamblea constituyente.

Las elecciones para conformar esta asamblea se realizaron en octubre de 2011, y los principales partidos políticos tuvieron una alta injerencia en las mismas. De los 217 miembros, el Partido Islámico Moderado (Ennahda) obtuvo un importante número de escaños (37%), pero también había un número no menor de representantes de partidos laicos. La asamblea comenzó a funcionar

en febrero de 2012, y sus funciones no sólo estuvieron restringidas al ámbito constitucional, sino que además tuvo facultades legislativas.

El trabajo de la asamblea constituyente tunecina estuvo marcado por las tensiones entre islamistas y laicos, y cuatro proyectos fueron elaborados entre agosto de 2012 y junio de 2013. El asesinato del líder opositor laico, Shoukri Belaid, en febrero de 2013, interrumpió las labores de redacción de la nueva constitución por unos meses. En Abril de 2013 se diseñó un nuevo borrador, y finalmente en Junio de 2013 se adoptó el texto final que fue enviado a la legislatura provisoria.

La Constitución fue finalmente aprobada con 200 votos a favor, versus 12 en contra y 4 abstenciones de los miembros de la asamblea en enero de 2014 (The Tunisian Times, 2014).

### iii. Asia y Pacífico

#### Constitución de India de 1950

Durante 1946, Gran Bretaña decide iniciar el proceso de independencia de India, enviando a este país una comisión para negociar los términos del traspaso de poder. En agosto de 1946 se realizaron las elecciones para formar la Asamblea Constituyente, de acuerdo a las recomendaciones hechas por la Misión Gabinete (Cabinet Mission

en inglés) enviada por el Reino Unido para discutir el traspaso de poder (Parliament of India, s.f.). De acuerdo a estas recomendaciones, la Asamblea Constitucional quedó formada por 389 miembros, de los cuales 292 fueron electos indirectamente por las 11 Asambleas Legislativas Provinciales de la India Británica (de manera proporcional a su población), 93 fueron nominados por los gobernantes de los Estados Nativos de la India<sup>10</sup> (Indian Princely States en inglés) y 4 nominados por las provincias de Deli, Ajmer-Mewar, Coorg y las Islas Nicobar y Andaman respectivamente (Johari, 2004). Este número se redujo a 299 luego de que algunos miembros se retiraran luego de la secesión de Pakistán en 1947.

Los partidos representados en ella fueron el Partido del Congreso que ocupaba más de dos tercios de los asientos (202 puestos), la Liga Musulmana, segunda mayoría con 73 puestos, la Federación de Castas Registradas, el Partido Comunista de la India y el Partido de la Unión, que en total alcanzaron 15 puestos. Como señala Chiriyankandath (2008), si bien los líderes del Partido del Congreso se encargaron de representar a las minorías al interior de la Asamblea Constituyente, la composición de ésta no representaba completamente a la sociedad india. Las castas superiores estaban sobrerrepresentadas, así como las personas con altos niveles de formación académica<sup>11</sup>, la población urbana y los profesionales. Al mismo

<sup>10</sup> Estados indios que durante la colonia británica contaban con mayores niveles de autonomía y autogobierno

<sup>11</sup> Para ese año, se estima que cerca de un sexto de la población sabía leer y escribir. Por su parte, 68% de los miembros de la Asamblea Constituyente se había graduado y el 18% tenía estudios en la educación superior (Chiriyankandath, 2008).

tiempo, solo 15% de los miembros de la Asamblea Constituyentes eran mujeres. Por otro lado, 200 miembros (más de la mitad) ocupaban algún cargo en otra legislatura al momento de la elección y 61 miembros servían como ministros a nivel provincial o central (Chiriyankandath, 2008).

La asamblea funcionaba con diferentes comités temáticos, pero la redacción final del texto estaba encargada a un Comité Redactor, quien presentó el proyecto final para la aprobación de la asamblea constituyente en febrero de 1948.

La Constitución entró en vigor en enero de 1950 luego de ser ratificada por la asamblea, que a su vez se convirtió en un Parlamento provisional.

### **Constitución de Camboya de 1993**

El proceso constituyente de Camboya se enmarca dentro de un proceso de restablecimiento de la paz y de reconciliación nacional, que precedió a los sangrientos años de gobierno comunista de Pol Pot y los jermes rojos (1975-1978), donde más de un millar de camboyanos murieron víctimas de genocidio; y a la posterior invasión vietnamita que puso término a ese gobierno.

En el marco de los Acuerdos de París, tratado internacional celebrado en 1991 para restablecer la paz y fundar las bases de un Estado democrático, Camboya quedó bajo la autoridad transitoria de las Naciones Unidas (UNTAC, United Nations Transitional Authority in Cambodia). La UNTAC gobernó

hasta la elección de una asamblea constituyente, que luego de promulgar la Constitución se constituyó en el Poder Legislativo o Asamblea Nacional.

Los 120 miembros de la asamblea constituyente fueron elegidos mediante un mecanismo de representación proporcional en una elección monitoreada internacionalmente. Estaba compuesta por 58 representantes del partido monárquico “Frente Unido Nacional por una Camboya independiente, neutral, pacífica y cooperativa”, 51 del Partido Popular de Camboya, 10 del Partido Budista Liberal Democrático, y 1 del Movimiento de Liberación Nacional de Kampuchea.

Una vez establecida, la asamblea designó un Drafting Committee de 12 miembros (6 representantes del Frente Unido Nacional, 5 del Partido Popular de Camboya, y 1 del Partido Budista Liberal Democrático) para elaborar la Constitución. Si bien el comité trabajó aparentemente de manera autónoma, la Asamblea en su conjunto no era completamente independiente de los dos partidos mayoritarios (Marks, 2010). Es más, se le presentaron dos proyectos al Príncipe Sihanouk para su aprobación, uno producto de la Asamblea, con características más republicanas, y otro elaborado exclusivamente por el Frente Unido Nacional, restaurando la monarquía. El Príncipe hizo algunos cambios a este último anteproyecto y lo envió de vuelta a la asamblea constituyente para su aprobación, lo que ocurrió en septiembre de 1993 con 113 votos a favor, 5 en contra y 2 abstenciones (Marks, 2010).

#### iv. Europa

##### Constitución de Italia de 1947

Tras la derrota de Italia en la Segunda Guerra Mundial, fue nombrado un Gobierno transitorio; sin embargo, la impopularidad de la monarquía obligó a convocar a dos votaciones ciudadanas paralelas. En la primera, los electores debían decidir la continuidad del sistema monárquico o su reemplazo por un sistema republicano de gobierno. Y en la segunda, debían elegir a los representantes de la asamblea constituyente que redactaría la nueva Constitución. El 54% de la ciudadanía votó a favor de la instauración de una República.

Los 556 miembros de la asamblea constituyente fueron elegidos mediante un sistema de representación proporcional, en base a 32 colegios electorales. La mayoría de los escaños fueron ocupados por los partidos que habían participado del Comité de Liberación Nacional<sup>12</sup>, siendo la primera mayoría la Democracia Cristiana con un 35,2%, seguida por el Partido Socialista con un 20,7% y el Partido Comunista con un 18,7%, los que pactaron la mayoría de los aspectos constitucionales. Si bien el principal mandato otorgado a la asamblea era la redacción del nuevo texto constitucional, también se le reconocieron ciertas facultades legislativas (Pisarello, 2014).

Para la elaboración del texto, la asamblea eligió una Comisión Constitucional

compuesta por 75 de sus miembros, la que a su vez se dividió en tres comisiones temáticas. La Comisión presentó un texto que sometió al debate de la Asamblea en enero de 1947, y ésta finalmente lo aprobó en diciembre de 1947, sin ratificación ciudadana posterior.

Cumplido su mandato, la asamblea constituyente se disolvió el 31 de enero de 1948, siendo reemplazada por el nuevo Parlamento italiano elegido conforme a las nuevas reglas constitucionales (Jarufe, 2012).

##### Constitución de Portugal de 1976

El proceso constituyente portugués, al igual que en el caso italiano, refleja el rechazo popular a un régimen dictatorial y corporativista (el Estado Novo, de Antonio de Oliveira Salazar y Marcelo Caetano), que además se vio debilitado por los movimientos anticolonialistas de fines de los años sesenta en Angola, Mozambique y la Guinea Portuguesa.

Un papel fundamental en el camino constituyente le correspondió al Movimiento de Fuerzas Armadas (MFA), compuesto por oficiales intermedios en la jerarquía militar, quienes el 25 de abril de 1974 protagonizaron un golpe militar, conocido como “La Revolución de los Claveles”. El MFA, con el apoyo de la ciudadanía, logró la renuncia de Marcelo Caetano, e instaron a la formación de la Junta de Salvación Nacional, compuesta exclusivamente

<sup>12</sup> El Comité de Liberación Nacional fue la oposición democrática al régimen de Mussolini y al fascismo en general y estaba compuesto por diversos partidos y movimientos políticos.

por militares (Sánchez Cervelló, 1998). Esta Junta definió una estructura constitucional provisoria y nombró una Comisión a cargo de elaborar la ley que regiría las elecciones para una asamblea constituyente (Pisarello, 2014).

Las elecciones de la asamblea constituyente se realizaron en abril de 1975, dando una mayoría al Partido Socialista, seguido por el Partido Popular Democrático y el Partido Comunista. Los representantes (249) fueron electos por votación directa, existiendo colegios plurinominales, en los que se usó un sistema de representación proporcional, y otros uninominales, en los que era elegido el candidato con mayor votación. Los portugueses residentes en el extranjero también estaban representados.

El funcionamiento de la asamblea estaba previsto para un periodo bastante breve (90 días), pero se prorrogó hasta alcanzar casi un año. El trabajo de la asamblea fue mayoritariamente obra de los partidos políticos (sólo ellos podían presentar candidatos), y como ninguno tenía la mayoría debían avanzar en base a acuerdos. No obstante, el MFA también tuvo una influencia importante en el proceso de elaboración constitucional, a través de las denominadas Plataformas de Acuerdo Constitucional. En ellas, el poder revolucionario militar negoció con los partidos políticos con representación en la asamblea la transición hacia una democracia representativa (Gómez, 2003: 265).

La Constitución fue finalmente aprobada y decretada por la asamblea constituyente, en sesión plenaria de abril de 1976, sin

ser sometida a una ratificación popular directa.

### Proceso constituyente de Islandia

El proceso constituyente islandés ha sido reconocido como uno de los procesos más innovadores y participativos a nivel mundial (Elkins, Ginsburg & Melton, 2012), en el cual “en casi cada etapa del proceso, el público estuvo involucrado y a menudo muy activamente” (Meuwese, 2013:470), tanto en seleccionar a los que diseñarían la Constitución, en diálogos con ellos y votando en un referendo.

Este proceso se origina en 2008 impulsado por la ciudadanía en respuesta a una grave crisis económica y política. En términos económicos, en 2008 colapsó el sistema bancario, estallando una crisis financiera que condujo a una deslegitimación de todo el sistema político. Miles de islandeses salieron a la calle para exigir la dimisión del gobierno y una nueva Constitución. A fines de ese año, el primer ministro Gier H. Haarde, del Partido de la Independencia, presentó su renuncia y a comienzos de 2009 se formó un nuevo gobierno de coalición integrado por la Alianza Socialdemócrata (AS) y el Partido de Izquierda Verde, apoyado por el Partido Progresista (Meuwese, 2013: 477).

Después de un intento fallido, los partidos de la coalición decidieron enviar una propuesta al Parlamento que proponía una asamblea constituyente, la cual fue aprobada, especificando el período en que ella debería funcionar, su mandato. Además, se estableció la creación de una

Comisión Constitucional que precediera y facilitara el trabajo de la asamblea. No obstante, este diseño no fue llevado de tal forma a la práctica.

Así, se nombró la comisión constitucional de 7 miembros quienes convocaron un Foro Nacional, en el que se discutiría la necesidad de una nueva Constitución y las materias claves que debían estar contenidas en ella. El Foro Nacional se realizó el 6 de noviembre 2010, con la participación de 950 ciudadanos (0,3% de la población total) elegidos por sorteo del registro electoral, bajo ciertos criterios que permitieran respetar la diversidad territorial y de género (Meuwese, 2013). Finalizado el Foro, la Comisión Constitucional recogió sus conclusiones, aportó nuevas ideas, y elaboró un borrador indicando las principales orientaciones que debía contener la nueva Constitución.

Paralelamente, se llamó a elecciones para conformar una asamblea constituyente, proceso que se realizó el 27 de noviembre del mismo año. Se usó un nuevo mecanismo de elección individual, usando al territorio nacional como única circunscripción electoral por medio de un voto único transferible. El porcentaje de participación en estas elecciones alcanzó el 36% y se eligieron 25 representantes (10 mujeres y 15 hombres).

Los resultados de las elecciones fueron impugnados ante la Corte Suprema, alegando el incumplimiento de ciertas normas técnicas en las votaciones. El máximo tribunal acogió los reclamos, y

declaró nulas las elecciones. En respuesta, el Gobierno, con el acuerdo del Parlamento, decidió sustituir la asamblea por un Consejo Constitucional para cumplir el mismo mandato, nombrando como sus miembros a los mismos 25 ciudadanos que habían sido elegidos en las elecciones anuladas. Al término de sus funciones, el Consejo debía entregar al Parlamento sus conclusiones a través de un proyecto constitucional.

El Consejo Constitucional trabajó durante 4 meses, donde sus miembros debían trabajar a tiempo completo, recibiendo el mismo salario que el de los miembros del Parlamento; además, debían establecer ellos mismos los procedimientos y la organización de su trabajo (Meuwese, 2013: 482). Al finalizar este período, aprobaron un texto en forma unánime que enviaron al Parlamento en julio de 2011. El proyecto constitucional incorporó la mayoría de las conclusiones del Foro Nacional, y además consideró las opiniones de expertos en diversas áreas y las observaciones que realizaban directamente los ciudadanos que podían participar a través de sesiones destinadas para ello, de la página web (<http://stjornlagarad.is/english>) y de las redes sociales (Facebook y Twitter). No obstante, y dado que el Consejo se propuso escuchar a todos los ciudadanos por igual, sin acceso privilegiado de ningún grupo o persona, no cooperó ni negoció con el Parlamento ni con los partidos políticos, considerándose esta una de las principales razones de la fría recepción que tuvo este proyecto constitucional en el Parlamento (Meuwese, 2013: 486).

Entregado el proyecto, el Consejo Constitucional se disolvió y el Parlamento quedó a cargo del proceso. Luego de meses de debates en el Parlamento, éste aprobó la realización de un referéndum nacional para la ratificación del proyecto del Consejo como la base del proyecto constitucional parlamentario. Este se realizó en octubre de 2012 con un porcentaje de participación ciudadana del 48%, donde un 66% de los electores votó favorablemente por esta propuesta. Además, en dicha consulta se realizaron 5 preguntas más sobre materias específicas del proyecto constitucional. Sin embargo, el referéndum no tenía carácter vinculante, y conforme a la Constitución vigente de 1944, para que poder realizar una reforma constitucional era necesario el voto conforme de dos parlamentos consecutivos, lo que no ha ocurrido hasta hoy (Gylfason, 2012).

El parlamento anterior, cuya mayoría de representantes estaba abiertamente a favor de la nueva Constitución, no logró aprobar el proyecto debido a tácticas políticas de la oposición y falta de voluntad política de aquellos que buscaban aprobarla (Gylfason, 2013). Respecto al Parlamento actual, tras las elecciones de 2013 se formó un gobierno de coalición formado por el conservador Partido de la Independencia y el Partido Progresista, quienes evitaron el tema del cambio constitucional en sus campañas y más bien concentraron sus promesas en la solución de cuestiones económicas concretas de la población (Pisarello,

2014: 132). Así, el proceso se encuentra paralizado desde fines del 2012, ya que ha sido imposible lograr la ratificación del nuevo texto constitucional en el Parlamento.

### III. Análisis comparado de casos de asambleas constituyentes

A partir de los casos anteriormente descritos, se observa que no existe un modelo único de asamblea constituyente. Por ello, a continuación se analizan cuatro variables relacionadas a las asambleas constituyentes (origen o convocatoria; elección de sus miembros; funcionamiento; participación ciudadana y ratificación del texto constitucional), así como las alternativas que se pueden dar respecto de cada una de ellas, identificando las opciones que han adoptado los distintos países que la han utilizado.

#### i. Origen o convocatoria

Analizar el origen o quién ha convocado una asamblea constituyente permite identificar si ésta se ha conformado de acuerdo a un procedimiento previamente establecido en el ordenamiento jurídico vigente, o asamblea constituyente derivada; o bien si ella nace sin estar prevista, y surge a partir de decisiones políticas tomadas como consecuencia de una crisis o decisiones tomadas en la institucionalidad existente, o asamblea constituyente originaria (BCN, 2012a). En este último caso, además se puede distinguir entre aquellos casos en que el Gobierno o las principales fuerzas

políticas son quienes adoptan un rol activo promoviendo su convocatoria, que se denominará asamblea constituyente originada “desde arriba”, y aquellos en que ésta surge como consecuencia de la presión ejercida preponderantemente por la ciudadanía, o asamblea constituyente originada “desde abajo”.

Casos de una asamblea constituyente derivada los encontramos en el proceso constituyente de Bolivia, Sudáfrica y Camboya. En el caso boliviano, la Constitución de 1967 contemplaba este mecanismo como ejercicio del poder constituyente, pero fue necesario negociar con la oposición la forma de convocarla. En Sudáfrica, las elecciones para el congreso constituyente se realizaron conforme a las reglas de la Constitución Provisoria 1993, que había sido elaborada en base a los acuerdos entre las diferentes fuerzas políticas en conflicto. Finalmente, en el caso de Camboya, la asamblea se encontraba contemplada en los términos de los Acuerdos de París que establecían las bases para la transición a un gobierno democrático.

Los casos de asambleas constituyentes originarias son más comunes. Cabe

hacer presente que en todos los casos analizados, la movilización ciudadana es un factor determinante para que esta opere, la diferencia que se hace a continuación se refiere más bien a la existencia de un rol más activo por parte de la institucionalidad en su convocatoria. Por ejemplo, en Venezuela y Ecuador, los respectivos presidentes electos, Chávez y Correa, una vez que asumieron el poder, llamaron a referéndum popular para decidir si se conformaba una Asamblea Constituyente. En Uganda, el Gobierno convocó a una asamblea constituyente porque así se lo recomendó la Comisión Constitucional, y en el caso de India, la asamblea constituyente había sido acordada entre las fuerzas políticas que negociaron la independencia. Finalmente, en Portugal, es el Movimiento de Fuerzas Armadas quien da forma a una nueva estructura transitoria de Gobierno que da paso a la asamblea constituyente.

En los casos de Colombia e Islandia en cambio, es la ciudadanía organizada la que tiene un rol más activo para determinar la convocatoria. En el proceso constituyente italiano, no es tan clara esta diferencia. Se trata de un proceso que nace a partir de la finalización de una dictadura, en la que tanto las fuerzas políticas como la ciudadana en general impulsaron el cambio, partiendo por la decisión de convertirse en una República.

En relación a esta variable, es importante destacar el rol que otras instituciones han tenido para hacer posible la convocatoria a la asamblea constituyente. Las Cortes

Supremas de Colombia y Venezuela, y el Tribunal Supremo Electoral de Ecuador, fueron determinantes para otorgar legitimidad a estos mecanismos que no estaban considerados en sus ordenamientos jurídicos.

## ii. ¿Cómo se eligen los miembros de una Asamblea Constituyente?

### Número e inhabilidades

El número de miembros que conforman una asamblea constituyente y el establecimiento de ciertas inhabilidades para ser electo, son factores relevantes a la hora de analizar este tipo de mecanismo. En un análisis muy general, un mayor número de asambleístas podría servir de base para obtener un mayor grado de representatividad. Sin embargo, una gran cantidad de miembros podría tener el efecto negativo de obstaculizar los debates y la adopción de acuerdos (Ghai, 2006). Por otro lado, inhabilidades respecto de parlamentarios y miembros del poder Ejecutivo, en ejercicio, se establecen con el objetivo de evitar que se promuevan normas para defender o perpetuar sus intereses políticos (Elster, 1995).

De los casos anteriormente descritos, es posible detectar que en general las asambleas constituyentes **no se han caracterizado por ser especialmente numerosas**. Con las excepciones de las asambleas constituyentes de Islandia (25 representantes para 318.000 habitantes aproximados), Bolivia (255 para alrededor de 10 millones de habitantes), Portugal (249 para aproximadamente 10 millones) y Túnez (217 miembros

en un país de aproximadamente 11 millones), la cantidad de representantes no es muy elevada en consideración el número de habitantes. **El promedio de miembros en los casos de estudiados es 195 con 1 representante cada 250 mil habitantes.**

El requisito básico, y en algunos casos el único, para poder ser elegible como miembro de la asamblea constituyente es cumplir con las condiciones que cada país establece para elegir y ser electo en cualquier otro cargo de elección popular. Sin embargo, en el caso de la elección de una asamblea constituyente y en consideración a la ruptura que se produce con la institucionalidad anterior, **en ocasiones se establecen determinadas restricciones para que ciertas personas puedan ser electas.** Estas inhabilidades han recaído en algunos casos sobre los parlamentarios en ejercicio (Colombia, Bolivia, Islandia), miembros del Poder Ejecutivo (Bolivia e Islandia), altas magistraturas del Poder Judicial (Venezuela), otros funcionarios públicos (Bolivia), y miembros de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad (Ecuador, Portugal y Venezuela).

#### **Mecanismo de elección y medidas de acción afirmativa**

Por regla general, los integrantes de asambleas constituyentes han sido electos por votaciones populares directas. La única excepción de los casos estudiados es el de la India, en la que sus representantes fueron elegidos de manera indirecta por las respectivas Asambleas Legislativas Provinciales.

Otras excepciones se encuentran en aquellos casos en que se reservan escaños para determinados grupos, y son éstos los que designan a sus representantes. Así por ejemplo, en Colombia dos escaños fueron reservados para miembros de la guerrilla, en Venezuela 3 para representantes de pueblos indígenas, y en Uganda 39 para mujeres que fueron elegidas por mujeres miembros de consejos distritales, y 31 para determinados grupos de interés (sindicatos, discapacitados, el Ejército Nacional de Resistencia, partido políticos, entre otros).

El sistema electoral utilizado para la elección de los miembros de estas asambleas es bastante variado en cada país, desde casos que han adoptado sistemas mayoritarios a otros con sistemas proporcionales. Entre estos últimos, las alternativas posibles son variadas. La elección puede ser en base a una circunscripción nacional o circunscripciones territoriales (de tamaño variable), y en uno y otro caso, los candidatos podrían presentarse individualmente o a través de listas. Por ejemplo, el territorio nacional como circunscripción única se utilizó en Islandia y en Colombia. En el primer caso, los candidatos se presentaban como individuos, y fueron elegidos con un sistema de voto único transferible, que transfiere el voto a otra preferencia en caso que la primera no tenga opciones de ser elegida o ya tenga suficiente votación para resultar electa. De los 552 candidatos, 30% eran mujeres y 70% hombres, resultando electos 10 mujeres (40%) y 15 hombres. En el caso de Colombia, los 70 representantes fueron elegidos con un sistema de listas electorales.

En otros casos, un número determinado de escaños fueron seleccionados en base al territorio nacional y otros en base a circunscripciones territoriales más pequeñas. Así ocurrió por ejemplo en Venezuela, Ecuador y Sudáfrica. En Venezuela, 24 escaños fueron elegidos en base a una representación nacional y 104 en base a circunscripciones regionales (el número en cada una de ellas dependía del número de habitantes). En ambos casos el sistema de elección era de mayoría simple.

**El análisis de los casos estudiados muestra que la mayoría de países han optado por utilizar sistemas electorales diferentes para la elección de los miembros de las asambleas constituyentes respecto de la elección de los miembros del Parlamento, ya sea en cuanto al tipo de sistema, el distritaje o ambos. Sudáfrica y Camboya constituyen excepciones a la tendencia general.**

Algunos países optaron por diseñar un sistema electoral enteramente nuevo para elegir sus respectivas Asambleas Constituyentes (como India). Otros ocuparon uno completamente diferente al existente, por ejemplo Islandia escogió a sus parlamentarios a través de un sistema electoral proporcional usando listas cerradas de partidos, y para la asamblea constituyente se eligieron a sus representantes a través del sistema de voto único transferible, con distrito nacional único.

En Portugal se pasó de un sistema mayoritario de listas de partidos en distritos plurinominales (donde el partido que obtenía más votos se llevaba

todos los escaños), a la elección de los miembros de la asamblea mediante un sistema proporcional con listas de partidos mediante la fórmula D'Hont en los distritos plurinominales y se continuó usando el sistema mayoritario para los uninominales. No obstante, se mantuvo el número de distritos en 22.

En el caso de Bolivia, se pasó de una fórmula que combinaba el sistema mayoritario con el proporcional, a uno únicamente proporcional para la elección de los miembros de la asamblea constituyente. Sin embargo, el distritaje se mantuvo: 70 circunscripciones territoriales (que correspondían a las usadas para elegir a los miembros de la Cámara de Representantes) y 9 nacionales (que correspondían a las del Senado).

Algo similar ocurrió en Ecuador, donde para la elección de la Asamblea Legislativa (unicameral) se usaba el sistema mayoritario en algunos escaños y el proporcional en otros, pasándose a uno proporcional para la elección de todos los miembros de la asamblea constituyente, salvo en el caso de los 6 escaños correspondientes a los representantes de los nacionales en el extranjero, donde se mantuvo el sistema mayoritario.

En Venezuela, la elección de la Asamblea Legislativa (unicameral con 165 miembros) usaba un sistema mayoritario para la elección de 110 de sus miembros, y uno proporcional con lista cerrada de partidos (cifra repartidora D'Hont) para la elección de 52 escaños. Los 3 restantes estaban reservados para pueblos indígenas. En este caso, en cambio, para elegir

a los miembros de la asamblea constituyente se prefirió el sistema mayoritario para la elección en todos los distritos (24 nacionales y los 104 regionales).

### iii. Funcionamiento

#### Atribuciones y período de ejercicio

La función fundamental de toda asamblea constituyente es la discusión y elaboración de una nueva Constitución. Sin embargo, es posible que ella también cumpla con otros mandatos, que por lo general corresponden al ejercicio de facultades legislativas. El tipo de atribuciones está determinado hasta cierto punto, por el tipo de relación que ella tenga con el Parlamento. En el caso de un Congreso Constituyente es común que ambas atribuciones (constituyente y legislativa) estén reunidas en el mismo órgano, ejerciéndose de manera simultánea o no.

La asamblea constituyente como tal siempre tendrá un periodo de funcionamiento acotado, es decir, el mandato constituyente es ejercido por un tiempo acotado y finito. Si se está frente a una asamblea constituyente propiamente tal, ella debe disolverse para dar paso al funcionamiento de los poderes constituidos. En el caso de un Congreso Constituyente, una vez finalizada tal labor éste puede continuar operando como una legislatura ordinaria.

De los casos analizados, los que han tenido atribuciones meramente constituyentes son los de Colombia, Bolivia, Uganda,

Portugal e Islandia. La asamblea constituyente de Colombia ejerció sus funciones durante 5 meses y la de Bolivia, durante 1 año. En ambos casos, les correspondió elaborar el borrador inicial de la Constitución y el Congreso funcionaba en forma independiente. En el caso portugués, la asamblea funcionó por 10 meses, pero en ese periodo regía un gobierno transitorio y no se había elegido el poder legislativo. En Uganda, esta institución trabajó durante 17 meses, pero lo hizo basándose en un proyecto elaborado previamente por una Comisión Constitucional nombrada por el Ejecutivo. En el caso de Islandia, el Consejo Constitucional, sesionó durante 4 meses, tomando como base el informe realizado por el Comité Constitucional donde se recogieron las conclusiones del Foro Nacional.

En el caso de Venezuela, su funcionamiento fue de 6 meses y si bien en principio sólo tenía mandato constituyente, también designó a los miembros del Tribunal Supremo de Justicia, al Contralor General de la República, disolvió el Congreso y nombró una Comisión Nacional Legislativa, que ejerció el poder legislativo hasta las elecciones siguientes. En Italia, el decreto que la convocó le otorgaba como principal función la elaboración constitucional, pero también realizó ciertas funciones legislativas, como votar la confianza del Gobierno, aprobar leyes presupuestarias y ratificar tratados internacionales. Funcionó en total durante 18 meses. En el caso de Ecuador, se decretó el receso del Congreso, por lo tanto, aun cuando la asamblea constituyente no constituía

una legislatura propiamente tal, ella ejerció atribuciones constituyentes y legislativas durante los 8 meses de su funcionamiento.

En los casos de Camboya, Sudáfrica, existió un Congreso Constituyente. En Camboya, las facultades constituyentes fueron ejercidas por un lapso de 4 meses y, luego de finalizar el texto constitucional, siguió funcionando como legislativo. En el otro caso en cambio el Congreso se dividió y una parte de sus miembros, reunidos en un Comité Constitucional, se dedicaron a la elaboración del texto constitucional, para su posterior aprobación por la totalidad de la asamblea.

**En cuanto a la duración del funcionamiento de las asambleas constituyentes, se ha indicado que el establecimiento de plazos breves para el funcionamiento de las mismas, y en general para el desarrollo de todo el proceso constituyente, puede limitar la participación ciudadana. Pero por el contrario, la extensión excesiva del mismo, podría desconectar a la ciudadanía del proceso, sumar gastos innecesarios y perder la oportunidad de un cambio constitucional** (Ghai, 2006). Por lo tanto, es importante considerar ambos aspectos para lograr un equilibrio adecuado.

En los casos analizados, los plazos son bastante disímiles (desde 4 meses hasta 3 años, y en **promedio 13,8** meses) y ello depende de diferentes circunstancias que acompañan el proceso constituyente respectivo. Así por ejemplo, las asambleas de

Camboya e Islandia (el Consejo Constitucional en este último caso), tuvieron una duración de 4 meses. En el caso de Camboya, la intervención de la comunidad internacional en el proceso fue un factor que influyó al fijar un plazo breve de duración (Ghai, 2006: 23). En Islandia, por su parte, si bien el plazo para el ejercicio de las funciones del Consejo Constitucional fue muy breve, se debe considerar que el trabajo del mismo se basó de manera importante en las conclusiones obtenidas del Foro Nacional realizado previamente.

#### **Orgánica de trabajo y publicidad del debate**

En relación al funcionamiento interno de la asamblea constituyente, en aquellos casos en que ella cumple además funciones legislativas lo más común es que el Congreso se divida, conformando un Comité o Comisión Constitucional a cargo de la discusión y elaboración del texto constitucional, para que luego el pleno de la asamblea lo apruebe.

La Comisión Constitucional si la hubiera, o bien la asamblea constituyente, además de sesionar en pleno, puede formar comités temáticos o especiales, donde se discuten materias específicas. El número de comités varía según cada experiencia: en Colombia fueron 5; en Ecuador habían 10 mesas temáticas más otras comisiones especiales para revisar temas complejos específicos, y una Unidad de Participación Social para recoger, sistematizar y hacer llegar a cada mesa las propuestas de la ciudadanía. En Venezuela se conformaron 20 comités y en Bolivia

21, en este último caso con temáticas muy específicas como por ejemplo “Desarrollo integrado del Amazonas”, “Educación e Interculturalidad”, “Coca” e “Hidrocarburos, minerales y metalurgia”.

**En algunos casos estaban asesoradas por expertos externos, como en el caso de Sudáfrica, o existía un panel independiente de expertos, como en Túnez. Adicionalmente, en general en todas las asambleas constituyentes es común que se forme un comité especial para la coordinación del trabajo de las comisiones y la redacción del texto final para ser presentado en el pleno.** Sin embargo, en algunos casos un borrador alternativo elaborado por un determinado partido político ha sido el que finalmente logra ser aprobado, como ocurrió en Camboya.

En cuanto a la publicidad del debate, todos los casos estudiados optaron por la política de **puertas abiertas para las sesiones de la asamblea** con la excepción de la India. En el caso Venezolano, el funcionamiento de los comités temáticos ocurría a puertas cerradas, sin embargo, las sesiones del Pleno eran transmitidas vía web y televisión abierta. En este sentido, la publicidad del debate es beneficiosa para garantizar la transparencia y evitar que ciertos grupos de interés puedan manejar el proceso; sin embargo, también se ha indicado que la total publicidad, especialmente en el debate de las comisiones, podría hacer muy difícil las negociaciones y la adopción de acuerdos (Elster, 1995).

## Adopción de decisiones

La toma de decisiones sobre el contenido de un nuevo texto constitucional es tal vez una de las partes más complejas del proceso constituyente, sobre todo cuando existe una alta fragmentación de fuerzas políticas dentro de la asamblea constituyente.

Para la aprobación del articulado y del texto constitucional final se han usado diferentes fórmulas. En algunos casos se ha privilegiado el consenso o la obtención de mayorías calificadas, y en el menor número de ellos, solamente se ha exigido la existencia de mayorías absolutas. Las primeras dos alternativas se indican como preferibles, aún bajo el riesgo de no llegar a ningún acuerdo, especialmente en sociedades que tengan profundas divisiones políticas, religiosas o étnicas (Ghai, 2006: 35).

La adopción de acuerdos mediante consenso fue una práctica bastante usada en el funcionamiento de las asambleas constituyentes de Sudáfrica, Uganda, Islandia, y también de Bolivia. En el caso sudafricano, se dieron muchas negociaciones entre el Partido Nacionalista y el Congreso Nacional Africano para obtener tales consensos, y en aquellos casos en que no fue posible, las decisiones debían adoptarse por los 2/3 de los miembros de la asamblea constituyente. El texto final también exigía este quórum de aprobación y obtuvo una votación favorable del 87%. En Uganda, operaba el mismo sistema, consenso en primer término y de no ser posible, la mayoría calificada de 2/3 se aplicaba para acuerdos

en particular y también para la aprobación del texto final.

En las comisiones temáticas de la asamblea constituyente de Bolivia también se privilegiaba el consenso o unanimidad para la elaboración de sus textos finales, y si ello no era posible, la comisión entregaba al comité redactor más de un borrador para su consideración, los que en todo caso debían estar apoyados por al menos 1/3 de los miembros de la respectiva comisión. El texto final fue votado artículo por artículo en el pleno, necesitando para su aprobación los 2/3 de los miembros presentes.

Una combinación de votaciones por mayoría absoluta y mayorías calificadas se usó tanto en Colombia como en Túnez. En el primer caso, por ejemplo, en un primer plenario se decidía por mayoría absoluta el articulado decidido por las diferentes comisiones, y luego en un segundo plenario, se discutían temas calificados como sensibles o que no habían podido ser resueltos en el primer plenario, y en este caso las decisiones debían obtenerse a través de mayorías calificadas.

En Túnez, el pleno votaba artículo por artículo, aprobándolos por mayoría absoluta. Pero para la aprobación del texto final, se exigía un quórum de 2/3, el que si no se obtenía en un plazo de un mes, exigía una nueva revisión del mismo y una segunda votación, y de no alcanzarse dicho quórum, el texto debía ser sometido a referéndum popular (lo que finalmente no fue necesario).

En los casos de Ecuador y Portugal, en cambio, sólo se exigió para la aprobación del texto, tanto a nivel de comisiones como en el pleno respecto del documento final, la votación favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la asamblea constituyente. En el caso de Ecuador, en todo caso, ello no resultaba difícil si se considera que 80 de los 130 miembros pertenecían a la fuerza oficialista.

#### **iv. Participación ciudadana**

En base a la distinción realizada previamente a continuación se analizan tres modalidades de participación ciudadana relacionadas con el funcionamiento de una asamblea constituyente. La primera dice relación con la intervención de la ciudadanía en el origen y conformación de la asamblea, a través del ejercicio del derecho a elegir y ser elegido. La segunda se refiere a la participación directa que tienen los ciudadanos que no han sido elegidos como asambleístas durante su funcionamiento. Y finalmente, la tercera dice relación con la ratificación ciudadana del documento final elaborado por la asamblea.

#### **Elecciones populares y representatividad**

En este ámbito la participación de la ciudadanía puede tener lugar en dos oportunidades. En primera instancia, puede ser consultada mediante referendo sobre la conveniencia de convocar a una asamblea constituyente como mecanismo para la elaboración constitucional, como sucedió en Colombia, Venezuela y Ecuador. Adicionalmente, también podría someterse a decisión popular las normas de funciona-

miento de la asamblea, como se hizo en Venezuela, aunque en ese caso, las bases habían sido elaboradas previamente por el Ejecutivo.

En Uganda, si bien no hubo referendo popular, la decisión de convocar a una asamblea constituyente se toma en base a la consulta que había hecho la Comisión Constitucional a la ciudadanía previamente. Asimismo, en Islandia, las elecciones de la asamblea estuvieron precedidas de un masivo Foro Nacional donde se acordó la necesidad de una nueva Constitución que debía elaborarse a través de ese mecanismo.

Una vez que la convocatoria ha sido decidida, ya sea por aprobación popular u otro camino, la población puede participar eligiendo, directa o indirectamente, a sus representantes.

No obstante lo anterior, el nivel de participación en materia de elecciones, no sólo a los niveles de participación electoral y la capacidad de elegir, sino también a la de ser elegido. **En este punto, se ha venido produciendo un consenso a nivel internacional, refrendado por acuerdos y pactos del sistema de naciones unidas y otros organismos, que poblaciones o grupos históricamente marginados de las esferas de poder (como los pueblos indígenas o las mujeres), o ciertas minorías étnicas, religiosas, lingüísticas deben ser representadas por**

**sus propios integrantes para asegurar una representación adecuada.** Para que esto ocurra se han diseñado mecanismos específicos de acción afirmativa que aseguran una presencia efectiva y representación equilibrada de estos grupos. Mecanismos<sup>13</sup> como los escaños reservados para pueblos indígenas o cuotas electorales de género para las mujeres por ejemplo han permitido una mejor representatividad de las asambleas de la diversidad presente en las distintas sociedades (PNUD & IPU, 2010). De esta forma, la existencia de escaños reservados para ciertos grupos como los pueblos indígenas (Venezuela) o los nacionales residentes en el extranjero (Ecuador y Túnez), junto con la exigencia de que un número o porcentaje de candidatos electos sean mujeres (Bolivia), constituyen medidas positivas para lograr tal objetivo.

**De los casos estudiados, es posible observar que en prácticamente todos ellos los partidos políticos han tenido un papel preponderante en el proceso constituyente, en comparación con otras organizaciones y movimientos sociales.** Incluso, en algunos de estos procesos sólo los partidos pudieron competir en las elecciones y presentar candidatos (Portugal). Las excepciones son Islandia, donde los candidatos se presentaban de manera individual, sin representar a un partido, y Uganda, donde les estaba prohibido a los partidos patrocinar candidatos o realizar campañas electorales.

<sup>13</sup> Respecto a la consideración de acciones afirmativas para garantizar cierto grado de representación a algunos grupos vulnerables, Naciones Unidas ha desarrollado una serie de mandatos en donde recomiendan la implementación de estas acciones. Para más información revisar la resolución aprobada por la Asamblea General de la Cumbre Mundial de 2005 de la ONU, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, el Informe de la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer, entre otros.

La alta presencia de los partidos políticos, particularmente en la elección de los miembros de la asamblea constituyente, está directamente relacionada con el rol que a ellos cumplen en un sistema democrático de conectar a la ciudadanía con el Estado, de competir y elaborar programas para acceder al poder, y seleccionar a quienes ocuparán cargos en el Estado (PNUD, 2014: 264). No obstante, ese rol preponderante es positivo siempre y cuando tales partidos tengan suficiente legitimidad en la ciudadanía y sean representativos de todos los grupos de la sociedad (Ghai, 2006: 27).

#### **Mecanismos consultivos y/o deliberativos**

Este tipo de mecanismo se refiere a aquellas formas a través de las cuales los ciudadanos y ciudadanas que no han sido elegidos como miembros de la asamblea constituyente puedan intervenir y participar en el proceso de deliberación y elaboración del nuevo texto constitucional. Independientemente del tipo de institución utilizada para redactar una constitución, la inmensa mayoría de procesos constituyentes estudiados utilizaron algún tipo de mecanismos consultivo o deliberativo con diferentes grados de participación en complemento a las reglas formales de funcionamiento y representación de las Asambleas.

Excepcionalmente, en los casos de India y Portugal, durante el funcionamiento de la asamblea constituyente no hubo espacio para la participación ciudadana directa de este tipo más allá de la elección de los asambleístas, ya que esta par-

te del proceso estuvo dominada por las discusiones y deliberaciones de los partidos políticos. En Uganda, por su parte, las consultas directas a la sociedad civil sólo se realizaron de manera previa a la elección de la asamblea constituyente, por la Comisión Constitucional nombrada por el Ejecutivo.

**Los procesos constituyentes que destacan por su grado de participación a través de mecanismos de consulta y/o deliberativos son Islandia, Ecuador, Bolivia y Colombia. Islandia es un caso paradigmático en esta materia,** ya que la ciudadanía era consultada permanentemente de los avances en la redacción del texto. Esto se lograba por el uso de **plataformas electrónicas** (página web, Facebook, Twitter), donde eran publicados los artículos constitucionales en discusión y se recibían los comentarios de las personas, que en su gran mayoría fueron recogidos en el texto final adoptado.

En el caso de Ecuador, se realizaron diversos **foros y mesas a nivel territorial** para obtener los comentarios y sugerencias de la ciudadanía. Los diferentes grupos de la sociedad podían enviar informes con sus observaciones, y además fueron invitados a la asamblea para su discusión. Un trabajo territorial similar se realizó en Bolivia, donde se recopilaron alrededor de tres mil propuestas. En Colombia, por su parte, se realizaron más de 1.500 **grupos de trabajos** y también fueron recibidas propuestas de diferentes organizaciones de la sociedad civil.

El proceso constituyente sudafricano también tuvo un nivel de participación ciudadana directa destacado. En este caso, la asamblea constituyente aprobó un borrador inicial, y este texto fue sometido a consultas públicas, recibiendo comentarios y opiniones de diferentes grupos de la sociedad. Por otro lado, en Túnez las comisiones a cargo de la elaboración del texto sostuvieron **reuniones con diferentes representantes de la sociedad civil, junto con expertos y ex líderes políticos.**

#### Ratificación final

Como se indicó previamente, esta modalidad de participación ciudadana permite controlar si existió un adecuado ejercicio del mandato constituyente que ésta entregó a sus representantes. **No obstante, la ratificación popular del texto elaborado y aprobado por la asamblea constituyente no es la regla general de los casos analizados. De los 18 casos de estudiados, en solo 5 se realizó un plebiscito ratificatorio (27,7%).** Por otro lado, es importante distinguir si el proceso de ratificación es vinculante (Venezuela, Ecuador y Bolivia) o no (Islandia).

#### v. Aprobación del texto constitucional

La nueva constitución elaborada por la asamblea constituyente necesita una aprobación o ratificación final. En primer lugar el texto final debe ser aprobado por la propia asamblea constituyente, con las mayorías que previamente hayan sido establecidas. Sin embargo, pueden existir pasos posteriores necesarios para que la

nueva Constitución sea promulgada como nueva carta fundamental.

**En algunos casos, la aprobación y posterior ratificación realizada por el pleno de la asamblea constituyente es suficiente. Así ha ocurrido en los procesos constituyentes de Colombia, Túnez, Uganda, India, Camboya, Italia y Portugal. En otros, el texto final ha sido sometido a referendo popular, como fue el caso de Venezuela, Ecuador y Bolivia.**

Finalmente, algunos procesos constituyentes exigen la intervención de otro órgano para obtener la promulgación final. Este es el caso de Sudáfrica, donde el texto aprobado por la asamblea debió ser revisado por el Tribunal Constitucional, quien debía verificar que el texto fuera concordante con los 34 principios constitucionales acordados en la Constitución Provisoria de 1993. En Islandia, por su parte, conforme a la Constitución vigente, para que pueda adoptarse el nuevo texto es necesario el voto favorable de dos Parlamentos consecutivos.

A continuación se presentan tres tablas que resumen los análisis de las variables antes descritas para los 12 casos analizados. La información no disponible está identificada con las siglas “n.d.”.

**TABLA 3 (A)**

**Origen y elección de miembros de las asambleas constituyentes analizadas**

REGIÓN	CASO	ORIGEN	ELECCIÓN DE MIEMBROS			
			Número miembros/población total del país	Inhabilidades	Sistema Electoral / Distritos / Cuotas	Modifica Sistema electoral parlamentario
AMÉRICA	BOLIVIA 2009	Derivada	255 9.993.406	Sí	Proporcional / circunscripciones territoriales plurinominales (3 y 5), límite de 2 escaños por partido / 3 escaños indígenas y mínimo 1 mujer por distrito	Sí
	COLOMBIA 1991	Originaria	74 33.957.286	Sí	Listas en circunscripción nacional única/ 2 escaños representantes guerrilla (designados)	Sí
	ECUADOR 2008	Originaria	130 14.512.402	Sí	24: circunscripción nacional, proporcional cuota de Hare / 100. 15 distritos plurinominales (cuota de Hare), 7 binominales / 6: 3 distritos, mayoría simple (residentes extranjero).	Sí
	VENEZUELA 1999	Originaria	131 23.945.002	Sí	Mayoría simple / 24: circunscripción nacional y 104: circunscripciones regionales plurinominales/se reservaron 3 cupos para representantes de pueblos originarios.	Sí
ÁFRICA	SUDÁFRICA 1996	Derivada	490 40.000.247	n.d.	400 (Cámara Baja): proporcional, listas a nivel nacional y provincial / 90 (Senado): 10 escaños por provincia	NO
	TÚNEZ 2014	Originaria	217 11.235.000	n.d.	Proporcional lista cerrada partidos / 199: 27 circunscripciones plurinominales (entre 4 y 10) / 18: 6 distritos en extranjero	Sí
	UGANDA 1995	Originaria	284 20.740.726	Sí	214: Mayoría simple, circunscripciones territorial uninominal / 39: mujeres (elección indirecta), 31: designados por grupos sociedad y Presidente	Sí
ASIA	CAMBOYA 1993	Derivada	120 10.077.404	n.d.	Proporcional, lista cerrada partidos (cuota de Hare) / circunscripciones territoriales	NO
	INDIA 1950	Originaria	300 376.325.000	n.d.	Elección indirecta a través de Asambleas Legislativas Provinciales	Sí
EUROPA	ISLANDIA 2010	Originaria	25 318.041	Sí	Voto único transferible / circunscripción nacional única	Sí
	ITALIA 1947	Originaria	75 46.367.000	n.d.	n.d.	Sí
	PORTUGAL 1976	Originaria	249 9.186.000	Sí	Proporcional lista cerrada partidos (D'Hont) en circunscripciones territoriales plurinominales (+ de 37.000 electores) y mayoría simple en uninominales. 22 circunscripciones totales a nivel nacional y 3 para portugueses en el extranjero.	NO

Fuente: Elaboración propia

**TABLA 3 (B)**

**Duración, funcionamiento y toma de decisiones en las asambleas constituyentes analizadas**

REGIÓN	CASO	FUNCIONAMIENTO			
		Duración	Atribuciones	Orgánica y Publicidad debates	Adopción decisiones
AMÉRICA	BOLIVIA 2009	1 año	Constituyente	21 comisiones temáticas / Comité redactor / Debate público	Comisiones: consensos o + de 1 informe / Pleno: 2/3 cada artículo
	COLOMBIA 1991	5 meses	Constituyente	5 subcomités / Comité de codificación / Debate público	1er pleno: mayoría absoluta / 2do: mayoría calificada
	ECUADOR 2008	6-8 meses	Constituyente + legislativas	10 mesas temáticas / Comisión redactora y unidad de participación social / Debate público	Mayoría absoluta (comisiones y pleno)
	VENEZUELA 1999	4-6 meses	Plenos poderes (constituyente y de designación de autoridades: Contralor General del República, jueces del Tribunal Supremo de Justicia y disolvió el Congreso para nombrar a una Comisión Nacional Legislativa)	20 comités / Comisión integración proyectos de c/ comisión / Debate público sólo pleno	n.d.
ÁFRICA	SUDÁFRICA 1996	2 años	Constituyente + legislativas	6 comités temáticos (asesoría expertos externos) / comités administrativos / Debate público	Consenso o 2/3
	TÚNEZ 2014	2 años	Constituyente + legislativo	Comités constitucionales-legislativos-especiales / Comité coordinación y redacción / Panel independiente de expertos	Pleno: mayoría absoluta c/artículo; 2/3 texto completo
	UGANDA 1995	17 meses	Constituyente	n.d.	Consenso o 2/3; texto completo 2/3
ASIA	CAMBOYA 1993	4 meses	Constituyente + legislativa	Comité redactor	2/3 texto final
	INDIA 1950	3 años	Constituyente + legislativa	Comités temáticos / Comité redactor / Sesiones cerradas	n.d.
EUROPA	ISLANDIA 2010	4 meses	Constituyente	3 grupos temáticos / Comité especial comentarios ciudadanos / Debates públicos	Consenso / texto final: unanimidad
	ITALIA 1947	18 meses	Constituyente y legislativas	Comisión constitucional dividida en 3 comisiones temáticas.	n.d.
	PORTUGAL 1976	10 meses	Constituyente	10 comisiones especiales / Comité de redacción	Mayoría absoluta

Fuente: Elaboración propia

**TABLA 3 (C)**

**Participación ciudadana y ratificación final en las asambleas constituyentes analizadas**

REGIÓN	CASO	PARTICIPACIÓN CIUDADANA			APROBACIÓN CONSTITUCIÓN
		Elecciones y representatividad	Mecanismos consultivos / deliberativos	Ratificación	
AMÉRICA	BOLIVIA 2009	16 fuerzas políticas (pero MAS con 137 escaños) / representantes indígenas y 1/3 mujeres	Sí / Foros territoriales / 3.000 propuestas recopiladas	Sí	61% referéndum (90% participación)
	COLOMBIA 1991	Alta (partidos, indígenas, sindicatos, académicos, ex guerrilleros etc.) No hay mayoría de 1 partido político	Sí / 1.500 grupos de trabajo territoriales (previo a AC) / recomendaciones escritas de grupos civiles	NO	AC
	ECUADOR 2008	81% apoya convocatoria (71% participación) / Acuerdo PAIS (oficialismo) 61% de los escaños	Sí / Foros / mesas territoriales / recepción informes sociedad civil	Sí	63% referéndum (75% participación)
	VENEZUELA 1999	87% apoya convocatoria (38% de participación) / Oficialismo 94% escaños	Sí / Asambleas regionales de discusión / recepción comentarios grupos ciudadanos	Sí	71% referéndum (45% participación)
ÁFRICA	SUDÁFRICA 1996	Alta / Partidos políticos dominan proceso (ANC tiene 63% de los escaños del Congreso y domina 7 de las 9 provincias senatoriales), pero priman acuerdos / 87% de participación	Sí / 1er borrador aprobado es sometido a observaciones ciudadanas / recepción comentarios / consultas públicas / mesas de trabajo (95.000 participantes) / participación de militantes a través de los partidos políticos.	NO	86% de la AC + Ratificación Tribunal Constitucional
	TÚNEZ 2014	Partidos dominan proceso (Islamistas moderados 37%, laicos segunda fuerza) / 52% de participación	Sí / Comités se reúnen con representantes sociedad civil	NO	92% de la AC
	UGANDA 1995	39 mujeres elección indirecta / 31 designados por grupos / prohibición partidos de patrocinar candidaturas	NO / sólo consultas ciudadanas previas a la formación de la AC	NO	AC por 2/3
ASIA	CAMBOYA 1993	Predominan partidos (monárquico 45% y Partido Popular de Camboya 42,5%)	Sí / algunas consultas ciudadanas	NO	94% de la AC, previa revisión de la Monarquía
	INDIA 1950	Cada provincia eligió representantes de 3 principales grupos religiosos	NO		
EUROPA	ISLANDIA 2010	Alta / Candidaturas individuales, baja injerencia de partidos / 15 hombre y 10 mujeres / 36% de participación	Sí / formación del Foro Nacional mediante sorteo para recoger intereses de la ciudadanía / Consultas ciudadanas / publicación de redacción de cada artículo para comentarios / opiniones populares son incorporadas al texto	Sí (no vinculante)	AC unanimidad / Pendiente aprobación por dos parlamentos
	ITALIA 1947	Representación de principales partidos de oposición al fascismo (DC 35,2%, PS 20,7% y PC 18,9%)	n.d.	NO	AC
	PORTUGAL 1976	Sólo partidos políticos (principales fuerzas: Socialista, Partido Popular Democrático y Comunista) / alta influencias del MFA (militares)	NO	NO	AC

Fuente: Elaboración propia

# Conclusiones

## Hacia un proceso constituyente inclusivo, participativo y democrático

Las constituciones sintetizan reglas y normas que ordenan la convivencia social y política de una comunidad. Hasta hace poco la teoría jurídica planteaba que la longevidad de estos cuerpos normativos era una característica esencial de las sociedades democráticas, sin embargo, estudios comparados desde las ciencias sociales muestran que los cambios totales a las constituciones ocurren mucho más frecuentemente de lo anticipado. De hecho, entre 1947 y 1989, 139 países redactaron nuevas constituciones, mientras 100 países lo hicieron entre 1990 y 2015; y si bien, existen textos constitucionales centenarios, **la longevidad promedio de una constitución es de sólo 19 años cuando evaluamos el comportamiento del conjunto de países en todas las regiones del planeta (Ginsburg, Melton y Elkins, 2010).**

¿Cómo se han realizado estos procesos de cambio constitucional a nivel mundial? ¿A través de qué mecanismos? ¿Cuánto tiempo han tomado? ¿Quiénes participan y con qué fines? ¿Cómo se han resuelto las trabas jurídicas para redactar nuevos textos cuando esta posibilidad no estaba contemplada en

las constituciones vigentes? Son algunas de las preguntas que éste documento ha buscado responder. A partir de la revisión y análisis de procesos constituyentes a nivel internacional desde la segunda mitad del siglo XX, y con una mirada en profundidad a casos paradigmáticos y de los cuales se pudo obtener información sistematizable en función de estas preguntas, este informe muestra las distintas estrategias y mecanismos a través de los cuales es posible diseñar un nuevo orden constitucional, y los momentos y formas en las que cada uno ha integrado la participación de la ciudadanía. Se analiza con mayor profundidad, además, casos de cambio constitucional realizados a través de asambleas constituyentes, poniendo énfasis en entender su origen jurídico, convocatoria, elección de sus miembros, toma de decisiones internas y la existencia de otras instancias de participación ciudadana.

El análisis comparado de procesos constituyentes presentado en este informe arroja un conjunto de resultados respecto de los desafíos que distintas sociedades han enfrentado a la hora de enfrentar un cambio constitucional. Muestra que las prácticas

constitucionales de mitad del siglo pasado han ido mutando en el tiempo y que las tradiciones políticas y jurídicas tienen un fuerte impacto en condicionar la selección de mecanismos y estrategias. **Más aún, mientras en gran parte del siglo XX los cambios constitucionales totales estaban vinculados en forma casi exclusiva a cambios de régimen político producto de guerras civiles, intervenciones extranjeras, levantamientos populares o desplome institucional, en la actualidad ha ido aumentando la cantidad de democracias que deciden impulsar procesos de cambio constitucional sin que esto esté vinculado a un cambio de régimen (como en los casos de Islandia y Colombia).** Esto no significa que los cambios constitucionales no estén precedidos por otro tipo de procesos que terminan cuestionando desde la ciudadanía o las élites, tanto la eficacia normativa como la legitimidad de los textos constitucionales que terminan siendo reemplazados.

**Más allá de la frecuencia y volumen de los cambios constitucionales ocurridos en el último siglo, la evidencia muestra que no existe un solo modelo o fórmula ideal para realizar dichos procesos, sino múltiples estrategias, dependiendo de las circunstancias políticas, de las tradiciones político-institucionales y de los mecanismos que las constituciones vigentes contemplan, o no, para su reemplazo.** Distintos países han optado por redactar nuevos textos constitucionales mediante órganos colegiados electos exclusivamente para ese propósito por un tiempo determinado (asambleas constituyentes),

entregar la tarea al parlamento habitual que debe cumplir un doble rol legislativo y constituyente, definir una elección legislativa específicamente para elegir un congreso/parlamento que cumpla el rol constituyente (además del legislativo posterior), designar comisiones o comités de expertos; o diseñar una combinación de estos mecanismos.

De los 95 procesos constituyentes analizados entre 1947 y 2015, en 25 casos (26%) se eligió una asamblea constituyente para redactar el nuevo texto constitucional, en 20 (21%) se designó al parlamento en ejercicio, en otros 9 (10%) se eligió un Congreso con un mandato constituyente específico, en 34 casos (36%) la responsabilidad fue entregada a una comisión de expertos, y finalmente 4 (4%) utilizaron otros mecanismos y en tres casos no se dispuso de datos (3%). Cuando se analiza los cambios que han venido ocurriendo con el tiempo vemos que se ha modificado la prevalencia de los distintos mecanismos de acuerdo a los periodos. Mientras entre 1947 y 1965 el mecanismo más utilizado fue la asamblea constituyente, entre 1966 a 1989 y entre 1990 a 1999 las comisiones de expertos fueron utilizadas con mayor frecuencia. En la presente década, las asambleas constituyentes se han transformado nuevamente en el mecanismo predominante para impulsar cambios constitucionales; utilizados en 7 de los 17 países que han cambiado sus constituciones entre el 2000 y el 2015.

La evidencia presentada en este Informe muestra que los mecanismos utilizados para impulsar cambios constitucionales

están relacionados también con los momentos históricos y políticos en los cuales se producen. Entre las décadas de los 60s y 90s se produjeron la mayor cantidad de cambios constitucionales (65 de 95), muchos de ellos teniendo lugar en contextos de regímenes autoritarios o transiciones a la democracia. **Más aun, los datos indican que las comisiones de expertos han sido el mecanismo más utilizado por dictaduras y regímenes autoritarios (45% del total), mientras que en las democracias completas los mecanismos más utilizados son la asamblea constituyente y el Parlamento (con 31% cada uno).**

Cuando se analiza el origen de los procesos de cambio constitucional, el Informe muestra que todos los países deben enfrentar desafíos jurídicos, institucionales, políticos y sociales para lograr las condiciones necesarias para que estos sean considerados y aceptados por todos los actores como legítimos. Esto en la medida que la mayoría de las constituciones contemplan mecanismos claros para su reforma, pero no así para su sustitución por completo. Se produce por tanto un vacío legal que ha sido necesario subsanar. **En la práctica, la inmensa mayoría de procesos constituyentes son impulsados por una decisión política que logra el acuerdo y apoyo de actores clave tanto entre las élites políticas como en la ciudadanía; decisión que es posteriormente traducida o refrendada por cambios jurídicos que permiten formalizar una estrategia de cambio constitucional.** En particular, la experiencia internacional revisada en este informe muestra que frecuentemente se han producido innovaciones con respecto a la institucionalidad vigente al momento

de gatillarse los procesos de cambios constitucionales. **Los procesos exitosos han sido aquellos que logran redactar nuevas cartas fundamentales que son aceptadas como legítimas tanto por las élites políticas y la ciudadanía, han logrado encontrar soluciones que conjugan factores políticos y jurídicos, incluyendo amplio apoyo popular.** En algunos países (Colombia y Venezuela, por ejemplo) fue necesario realizar modificaciones al ordenamiento jurídico para convocar un plebiscito al inicio y/o al final del proceso de cambio constitucional, o para conformar una asamblea constituyente; en otros, la definición del mecanismo o los métodos de elección de los respectivos representantes tuvieron que ser consultados a poderes autónomos del Estado.

**En la búsqueda de soluciones políticas viables en términos jurídicos, el rol de poderes autónomos de los Estados garantes de la constitucionalidad vigente en cada caso ha sido esencial. Tribunales constitucionales, Cortes Supremas o Tribunales Electorales se han tenido que pronunciar sobre los acuerdos políticos para buscar vías jurídicas que permitan allanar el camino para la redacción de nuevas constituciones.** Los ejemplos de Sud África, Islandia, Colombia, Venezuela y Ecuador son algunos de los más paradigmáticos en este sentido.

Independientemente del mecanismo elegido para llevar a cabo el proceso de cambio constitucional, los casos analizados en este estudio, y diversa literatura comparada, muestran que en décadas recientes, **los procesos**

**constituyentes han ido incorporando cada vez con mayor frecuencia diversas fórmulas de participación ciudadana** que han permitido, en un mayor o menor grado, la intervención más directa de los diferentes sectores de la sociedad en sus distintas etapas, para incorporar sus visiones e intereses en el nuevo orden constitucional. La elección de las formas y/o mecanismos que se utilicen para incluir a la ciudadanía en estos procesos no está necesariamente relacionada con el mecanismo que se utilice para redactar la nueva constitución. **Es decir, desde la experiencia internacional, distintas formas de participación ciudadana se han utilizado en el contexto de regímenes democráticos en procesos de cambio constitucional llevados a cabo por Congresos, comisiones de expertos o asambleas constituyentes.**

Lo que es evidente es que si hace un siglo era posible redactar una nueva constitución por un grupo reducido de especialistas por encargo del respectivo gobierno o gobernante, sin involucrar o consultar a la ciudadanía, hoy el estándar de participación ciudadana ha cambiado en forma significativa. En sociedades contemporáneas, y en especial en aquellas con regímenes democráticos, los/as ciudadanos piden ser parte de los procesos de deliberación en todas las etapas del proceso constituyente, y aspiran a que estos cumplan, a lo menos, los mismos estándares de transparencia y entrega de información que la definición regular de políticas públicas o diseño legislativo.

Entre las formas de participación para incluir a la ciudadanía en los procesos

constituyentes destacan: mecanismos de democracia directa como elecciones para decidir si convocar dicho proceso (Colombia, Venezuela, Ecuador), y para aprobar el nuevo texto constitucional; elecciones para elegir a quienes redactarán el nuevo texto constitucional; y mecanismos consultivos y deliberativos que permitan conocer la opinión ciudadana ya sea al iniciar el proceso, durante la redacción del texto o al final sobre diversos temas constitucionales. La forma **más habitual y más acotada de participación ciudadana han sido los plebiscitos de ratificación de los nuevos textos constitucionales. Se puede pensar que hoy en día este es el mínimo en términos de estándar participativo. Es importante precisar, que este mecanismo ha sido ampliamente utilizado por regímenes autoritarios que buscan legitimar procesos constituyentes poco inclusivos.** No obstante, en los últimos años se ha observado, particularmente en América Latina, plebiscitos que consultan sobre la necesidad de convocar una asamblea constituyente para diseñar una nueva Constitución.

**En relación a las asambleas constituyentes, se observa que no existe un modelo único. No obstante, en todos los casos analizados se trata de una institución representativa, similar a un parlamento, pero que difiere de este último en que tiene un mandato constituyente específico.** Distintas variables y los diversos contextos sociales y políticos en los que se han desarrollado han afectado tanto su convocatoria, etapas y funcionamiento interno. En términos de **origen y convocatoria,**

las asambleas constituyentes pueden ser promovidas por un gobierno o las principales fuerzas políticas (desde arriba) o bien pueden surgir como consecuencia de una demanda ciudadana principalmente ante crisis política-institucional y/o económica (desde abajo). No obstante, en todos los casos analizados en este documento, la movilización ciudadana ha sido importante para que se lleve a cabo la asamblea constituyente, y más bien los matices pasan por la existencia o no de un rol más activo por parte de la institucionalidad en su convocatoria.

**Los casos de asambleas constituyentes analizadas tienen en promedio un total de 195 miembros, con 1 representante por cada 250 mil habitantes.** El requisito básico, y en algunos casos el único, para poder ser elegible como miembro es cumplir con las condiciones que cada país establece para ser electo en cualquier otro cargo de elección popular. Sin embargo, y en consideración a la ruptura que se produce con la institucionalidad anterior, en ocasiones se han establecido restricciones adicionales, tales como para parlamentarios en ejercicio, miembros del Poder Judicial, funcionarios públicos, miembros de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad. Con respecto a su **elección**, por regla general es por votación popular directa, con pocas excepciones. **El sistema electoral varía de país en país, pero si se compara con el utilizado para la elección de los miembros de los parlamentos, en general, la mayoría de países que ha convocado a una asamblea constituyente utiliza para**

**su elección un sistema electoral y/o distritaje distintos.** Cabe destacar que en muchos de los casos analizados se han incorporado medidas de acción afirmativa, como por ejemplo escaños reservados y cuotas electorales para mujeres, pueblos indígenas, minorías étnicas y lingüísticas, con el objetivo de lograr una representación equilibrada de la sociedad en su conjunto. Sobre su mandato, la función fundamental es la discusión y elaboración de una nueva Constitución, con un período de actividad acotado en un tiempo determinado. En los casos analizados, los plazos son bastante disímiles (desde 4 meses hasta 3 años, con un promedio de 13,8 meses). Sin embargo, es posible que la asamblea cumpla también con otros mandatos, que por lo general corresponden al ejercicio de facultades legislativas.

En relación a su funcionamiento, en general sesionan en pleno y pueden formar comités temáticos o especiales donde se discuten materias específicas. En algunos casos han estado asesoradas por expertos externos. Además, en la mayoría es común que se forme un comité especial para la coordinación del trabajo de las comisiones y la redacción del texto final para ser presentado al pleno. Finalmente, en cuanto a la publicidad del debate, la gran mayoría de los casos analizados optaron por la política de puertas abiertas para las sesiones de la asamblea, y transparencia para con sus decisiones.

Es importante mencionar que, junto con la relevancia de incorporar a la ciudadanía,

no se debe dejar de lado a los actores políticos partidarios e institucionales que tienen la responsabilidad de agregar y representar intereses en democracia. De la misma forma, se ha demostrado que poderes ejecutivos y legislativos, poderes autónomos como el poder judicial u otros órganos vinculados a la interpretación constitucional, así como el mundo académico y la sociedad civil organizada pueden jugar roles esenciales en las distintas etapas de un proceso constituyente. En otras palabras, el creciente llamado a la participación e inclusión de la ciudadanía y de todos los sectores de la sociedad no puede ser entendido como un llamado a la exclusión de las élites políticas o las instituciones formales. **Un proceso constituyente exitoso requiere que todos los sectores e instituciones relevantes de la sociedad participen de manera activa en sus distintas etapas, lo que dotará de legitimidad al proceso y sentará las bases para una futura adhesión al nuevo texto constitucional.**

Los aprendizajes a nivel mundial pueden contribuir a orientar las decisiones y rumbo del proceso constituyente que se ha iniciado en Chile. Muestran que es posible un rango de innovación en materia de mecanismos y participación ciudadana mucho más amplio de lo que el debate público ha reconocido hasta ahora. Ratifica además la importancia de involucrar a todos los actores sociales, políticos e institucionales, para definir estrategias que permitan orientar el proceso y dotarlo de la legitimidad necesaria para que sea exitoso.

Desde la perspectiva de las demandas de la ciudadanía, todos los estudios de opinión realizados en los últimos años (PNUD 2015) muestran que **los chilenos están cada vez más dispuestos a que se lleven a cabo reformas y un cambio a la Constitución. Más aún, los ciudadanos y ciudadanas creen que estas reformas deben ser profundas y realizadas por procesos participativos e inclusivos de la ciudadanía. En la medida que se ha venido agudizando la desconfianza en las instituciones y actores formales como el Congreso y los partidos aumenta el rechazo para que sean estos actores quienes realicen los procesos de cambio constitucional. Lo anterior muestra que el desafío es, por tanto, desarrollar un proceso constituyente inclusivo y democrático, en el cual todos los chilenos y chilenas se sientan no sólo partícipes, sino que actores protagónicos.**

# Anexo

**TABLA A.1.1.**

**Mecanismo utilizados en procesos constituyentes, según región geográfica, 1947-2015. Porcentaje columna (N=95)**

Mecanismos	Región				Total
	África	América Latina	Asia / Pacífico	Europa	
	% col	% col	% col	% col	% col
Asamblea Constituyente	18	46	17	19	26
Congreso Constituyente	5	18	7	6	10
Comisión Expertos	50	11	48	38	36
Poder Legislativo	9	21	24	31	21
Otro	9	0	4	6	4
n.d.	9	4	0	0	3
<b>Total general</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia en base a Tabla 2 (ver páginas 22 a 25 del presente informe).

**TABLA A.1.2.**

**Regímenes políticos imperantes durante procesos constituyentes, según región geográfica. (Porcentaje fila) (N=95)**

Mecanismos	Régimen político				Total
	Autoritarismo	Semi-democracia	Democracia	Otra situación	
	% fila	% fila	% fila	% fila	% fila
África	63,6	13,6	18,2	4,5	100
América Latina	42,9	17,9	35,7	3,6	100
Asia / Pacífico	48,3	24,1	13,8	13,8	100
Europa	12,5	12,5	68,8	6,3	100
<b>Total general</b>	<b>44,2</b>	<b>17,9</b>	<b>30,5</b>	<b>7,4</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia en base a Tabla 2 (ver páginas 22 a 25 del presente informe) y la base de datos "Polity IV Project: Regime Authority Characteristics and Transitions Datasets - Annual Time-Series, 1800-2014", disponible en <http://www.systemicpeace.org/inscrdata.html>

## Bibliografía

- Abioye, F. (2011). Constitution-making, legitimacy and rule of law: a comparative analysis. *The Comparative and International Law Journal of South Africa*, 44(1), 59-79.
- AceProject. (s.f.). *Sistemas Electorales*. Recuperado el 30 de Julio de 2015, de AceProject: <https://aceproject.org/main/espanol/es/esc06.htm>
- Ackerman, B. (1991). *We The People*. Volume 1. Foundations. Cambridge: Harvard University Press.
- Andolina, R. (2003). The Sovereign and its Shadow: Constituent Assembly and Indigenous Movement in Ecuador. *Journal of Latin American Studies*, 35(4), 721-750.
- Asamblea Nacional de Nicaragua. (s.f.). *Constitución Política de la República de Nicaragua de 1987: Reseña Histórica*. Recuperado el 05 de Agosto de 2015, de Digestos Jurídicos: <http://www.asamblea.gob.ni/opciones/digesto/6.1/1/1.resena%20historica.pdf>
- Atria, F. (2013). *La Constitución tramposa*. Santiago: LOM Ediciones.
- Aucoin, L., & Brandt, M. (2010). East Timor's Constitutional Passage to Independence. En L. Miller, *Framing States in Times of Transition: Case Studies in Constitution Making* (págs. 245-274). Washington D.C.: United States Institute of Peace Press.
- Barnes, C., & de Klerk, E. (2002). South Africa's multi-party constitutional negotiation process. *Accord*(13), 26-33.
- Basabe-Serrano, S. (2009). Ecuador: Reforma Constitucional, nuevos actores políticos y viejas prácticas partidistas. *Revista de Ciencia Política*, 29(2), 381-406.
- Basabe-Serrano, S., Pachano, S., & Mejía Acosta, A. (2010). La Democracia Inconclusa: Derechos fundamentales, instituciones políticas y rendimientos gubernamentales en Ecuador. *Revista de Ciencia Política*, 30(1), 65-85.
- Bauman, R., & Schneiderman, D. (1996). Introduction: The South African Constitution in Transition. *Review of Constitutional Studies*, 3(1), 1-17.
- Becerra Ramírez, M. (1995). *La Constitución Rusa de 1993*. México D.F.: UNAM.

- Bejarano, A. M., & Segura, R. (2008). Reforma constitucional en tiempos de crisis. *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, 1(1), 151-176.
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2012a). *Las Asambleas Nacionales Constituyentes: concepto y formas de implementación*. Santiago: Serie Informes.
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2012b). *Asambleas Constituyentes a nivel mundial: paradigmas más recientes*. Santiago: Serie Informes.
- Bisarya, S. (2014). Presentación sobre cambios constituyentes. *Taller sobre experiencias constitucionales comparadas: procesos constituyentes y participación ciudadana*. Montevideo: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bisarya, S. (2015). Presentación sobre cambio constitucional. *Seminario Internacional: Cambio Constitucional en Democracia*. Santiago: SEGPRES; Banco Interamericano de Desarrollo; IDEA Internacional & PNUD.
- Bizarro, C., Moricz, M., & González, M. (2009). Los procesos de las Asambleas Constituyentes de Bolivia, Ecuador y Venezuela: la institucionalización de otros paradigmas. *Otra Economía*, 3(4), 155-176.
- Bonime-Blanc, A. (2010). Constitution Making and Democratization: The Spanish Paradigm. En L. Miller, *Framing the State in Times of Transition: Case Studies in Constitution Making* (págs. 417-432). Washington D.C.: United States Institute of Peace Press.
- Brandt, M., Cottrell, J., Ghai, Y., & Regan, A. (2011). *Constitution-making and Reform: Options for the Process*. Interpeace.
- Brewer-Carias, A. (2010). The 1999 Venezuelan Constitution-Making Process as an Instrument for Framing the Development of an Authoritarian Political Regime. En L. Miller, *Framing the State in Times of Transition: Case Studies in Constitution Making* (págs. 505-531). Washington D.C.: United States Institute of Peace Press.
- Chasquetti, E. (2003). El proceso constitucional uruguayo. En B. Nahum, & G. Caetano, *El Uruguay del Siglo XX: La Política* (págs. 65-93). Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Chávez, S. (2005). Las Asambleas Constituyentes en Bolivia. *Opiniones y Análisis*(74), 11-50.
- Chile Transparente & Transparency International. (2013). *Transparencia en los Partidos Políticos: Revisión de la experiencia internacional y propuesta de estándares de transparencia*. Santiago: Chile Transparente.
- Chiriyankandath, J. (2008). 'Creating a secular state in a religious country': The debate in the Indian constituent assembly. *Commonwealth & Comparative Politics*, 38(2), 1-24.
- Combellas, R. (2003). El proceso constituyente y la Constitución de 1999. *Revista Politeia*(30), 183-208.

- Comparative Constitutions Project. (2015). *Chronology: Timeline of Constitutions*. Obtenido de Comparative Constitutions Project: <http://comparativeconstitutionsproject.org/chronology/>
- Constitute Project. (2015). *The World's Constitutions to Read, Search and Compare*. Obtenido de <https://www.constituteproject.org/>
- Constitutional Court of South Africa. (s.f.). *The history of the Constitution*. Recuperado el 05 de <http://www.constitutionalcourt.org.za/text/constitution/history.html> de 2015, de The Constitution: <http://www.constitutionalcourt.org.za/text/constitution/history.html>
- ConstitutionNet. (2014). *Constitutional History of Colombia*. Obtenido de Country Profiles: <http://www.constitutionnet.org/country/constitutional-history-colombia>
- ConstitutionNet. (2015). *Supporting Constitution Building Globally*. Obtenido de <http://www.constitutionnet.org/>
- Constituyentes. (2012). *Declaración de la Asamblea Ciudadana Constituyente de Cádiz*. Obtenido de Documentación: [http://constituyentes.org/wp-content/uploads/2014/09/DeclaracionAsambleaCiudadanaConstituyenteCadiz\\_Marzo2012.pdf](http://constituyentes.org/wp-content/uploads/2014/09/DeclaracionAsambleaCiudadanaConstituyenteCadiz_Marzo2012.pdf)
- Coppedge, M. (2002). Venezuela: popular sovereignty versus liberal democracy. *Kellogg Institute Working Papers*(294), 1-43.
- Cornejo, R. (2009). Las Constituciones de China en Contexto. En A. Oropeza García, *China-Latinoamérica: una visión sobre el nuevo papel de China en la región* (págs. 355-377). México D.F.: UNAM.
- Cottrell, J., & Ghai, Y. (2007). Constitution Making and Democratization in Kenya (2000-2005). *Democratization*, 14(1), 1-25.
- Cottrell, J., & Ghai, Y. (2010). Between Coups: Constitution Making in Fiji. En L. Miller, *Framing the States in Times of Transition: Case Studies of Constitution Making* (págs. 275-308). Washington D.C.: United States Institute for Peace Press.
- Cullimore, C. (1994). Uganda: The Making of a Constitution. *Journal of Modern African Studies*, 32(4), 707-711.
- Díaz, S. (2010). *El Parlamento como reformador: Cuatro Modelos*. Obtenido de Instituto de Investigaciones Jurídicas: <http://www.juridicas.unam.mx/wcccl/ponencias/14/380.pdf>
- Elkins, Z., Ginsburg, T., & Melton, J. (2012). *A Review of Iceland's Draft Constitution*. Obtenido de Reports and Other Publications: <http://comparativeconstitutionsproject.org/wp-content/uploads/CCP-Iceland-Report.pdf>
- Elser, J. (1995). Forces and Mechanism in the Constitution-Making Process. *Duke Law Journal*, 45(2), 364-396.
- Elster, J. (1993). Constitution - Making in Eastern Europe: Rebuilding the Boat in the Open Sea. *Public Administration*, 71(1-2), 169-217.

- Fox, D., Gallón-Giraldo, G., & Stetson, A. (2010). Lessons of the Colombian Constitutional Reform of 1991: Toward the Securing of Peace and Reconciliation? En L. Miller, *Framing the State in Times of Transition: Case Studies in Constitution Making* (págs. 467-482). Washington D.C.: Unites States Institute for Peace Press.
- Frost, F. (1994). Cambodia: from UNTAC to Royal Government. *Southeast Asian Affairs*, 79-101.
- Fuentes, C. (2013). El Fraude. *Crónica sobre el Plebiscito de la Constitución de 1980*. Santiago: Hueders.
- Furley, O., & Katalikawe, J. (1997). Constitutional Reform in Uganda: The New Approach. *African Affairs*, 96(383), 243-260.
- Galligan, D., & Versteeg, M. (2013). *Social and Political Foundations of Constitutions*. Nueva York: Cambridge University Press.
- García Belaunde, D. (2006). *Poder Constituyente: Orígenes, Desarrollo y Modalidades*. Obtenido de Artículos: <http://www.garciabelaunde.com/articulos/poderconstituyente.pdf>
- García Jaramillo, L. (2013). La paz como proyecto constitucional. Araucaria: *Revista Iberoamericana de filosofía, política y humanidades*, 15(29), 138-153.
- Gardels, N., & Lowenthal, A. (1993). Saving the State in Peru: Latin America's New Face. *New Perspective Quarterly*.
- Garlicki, L., & Garlicka, Z. (2010). Constitution Making, Peace Building, and National Reconciliation. En L. Miller, *Framing the State in Times of Transition: Case Studies in Constitution Making* (págs. 391-416). Washington D.C.: United States Institute for Peace Press.
- Gasamagera, W. (2007). *The Constitution Making Process in Rwanda: Lessons to be learned*. Viena: 7th Gobar Forum for Reinventing Government.
- Ghai, J. (2006). *La Asamblea Constituyente en la elaboración de la Constitución Política*. Estocolmo: International IDEA.
- Ginsburg, T., Elkins, Z., & Blount, J. (2008). The Citizen as Founder: Public Participation in Constitutional Approval. *Temple Law Review*, 81(2), 361-382.
- Ginsburg, T., Elkins, Z., & Blount, J. (2009). Does the Process of Constitution-Making Matter? *Annual Review of Law and Social Science*, 5, 201-223.
- Ginsburg, T., Melton, J., & Elkins, Z. (2009). *The Endurance of National Constitution*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Ginsburg, T., Melton, J., & Elkins, Z. (Enero de 2010). The Endurance of National Constitution. *John M. Olin Law & Economics Working Paper*(511), 1-11.
- Glos, G. (1994). The Constitution of the Czech Republic of 1992. *Hastings Constitutional Law Quarterly*, 21(4), 1050-1069.

- Godoy, V. (1976). *Nicaragua: Informe sobre el proceso constitucional 1950-1975*. Oaxtepe: Coloquio Evolución de la Organización Político-Constitucional en América Latina.
- Goldstone, R. (1997). The South African Bill of Rights. *Texas International Law Journal*, 32(3), 451-470.
- Gómez, B. (2003). De la revolución hacia la democracia representativa: el 2º Pacto MFA-Partidos Políticos. En A. Barreto, B. Gómez, & P. Magalhães, *Portugal: democracia y sistema político* (págs. 249-266). Madrid: Siglo XXI.
- Gylfason, T. (2012). *Constitution making in action: The case of Iceland*. Obtenido de Articles: <http://www.voxeu.org/article/constitution-making-action-case-iceland>
- Gylfason, T. (19 de Junio de 2013). *Democracy on ice: a post-mortem of the Icelandic constitution*. Recuperado el 01 de Mayo de 2015, de Open Democracy: <https://www.opendemocracy.net/can-europe-make-it/thorvaldur-gylfason/democracy-on-ice-post-mortem-of-icelandic-constitution>
- Hellenic Parliament. (2008). *The Constitution of Greece: As revised by the parliamentary resolution of May 27th 2008 of the VIIIth Revisionary Parliament*. Atenas: Hellenic Parliament's Publication Department. Obtenido de <http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/f3c70a23-7696-49db-9148-f24d-ce6a27c8/001-156%20aggliko.pdf>
- Iceland Constitutional Council. (2011). *General Information*. Obtenido de <http://stjornlagarad.is/english/>
- Inter-Parliamentary Union. (1994). *South Africa - Parliamentary Chamber: National Assembly*. Recuperado el 21 de Mayo de 2015, de Historical Archive: [http://www.ipu.org/parline-e/reports/arc/2291\\_94.htm](http://www.ipu.org/parline-e/reports/arc/2291_94.htm)
- Jarufe, J. (2012). *Asambleas Nacionales Constituyentes: Francia, Italia, España, Venezuela, Bolivia y Finlandia*. Obtenido de Asambleas Constituyentes: <http://www.gobernabilidad.cl/modules.php?-name=News&file=print&sid=2683>
- Johari, J. (2004). *The Constitution of India: a Politico-Legal Study*. Nueva Deli: Sterling Publishers.
- Jonas, S., & Stein, N. (1990). The Construction of Democracy in Nicaragua. *Latin American Perspectives*, 17(3), 10-37.
- King, P. (2013). Neo-Bolivarian Constitutional Design. Comparing the 1999 Venezuelan, 2008 Ecuadorian and 2009 Constitutions. En D. Galligan, & M. Versteeg, *Social and Political Foundations of Constitutions* (págs. 366-398). Nueva York: Cambridge University Press.
- Klug, H. (1996). Participating in the Design: Constitution-Making in South Africa. *Review of Constitutional Studies*, 3(1), 18-59.
- Koller, H., & Biagnni, G. (2002). La Nueva Constitución Federal Suiza. Una visión general de las novedades y los aspectos más destacados. *Teoría y Realidad Constitucional*(10-11), 611-634.

- Lezcano, L. (2012). *Historia Constitucional del Paraguay* (período 1870-2012). Obtenido de <https://luislezcanoclaude.wordpress.com/2012/08/15/169/>
- Lions Signoret, M. (1958). La Nueva Constitución Francesa de 4 de Octubre de 1958: estudio descriptivo y comparativo. *Revista de la Facultad de Derecho de México*(30), 165-207.
- Lissidini, A. (2008). La democracia directa en Venezuela: ¿democracia participativa o democracia plebiscitaria? *C2D Working Paper*(25).
- Lobel, J. (1988). The Meaning of Democracy: Representative and Participatory Democracy in the New Nicaraguan Constitution. *University of Pittsburgh Law Review*, 49, 823-889.
- Madani, M., Maghraoui, D., & Zerhouni, S. (2012). *The 2011 Moroccan Constitution: a critical analysis*. Estocolmo: International IDEA.
- Marks, S. (2010). The Process of Creating a New Constitution in Cambodia. En L. Miller, *Framing the State in Times of Transition: Case Studies in Constitution Making* (págs. 207-244). Washington D.C.: United States Institute of Peace Press.
- Mataitoga, I. (1991). Constitution-Making in Fiji: The Search for Practical Solution. *Melanesian Law Journal*, 221-238.
- McCool, M. (2004). *The Role of Constitution-Building Processes in Democratization: Case Study Afghanistan*. Estocolmo: International IDEA.
- McFarland Sánchez-Moreno, M. (2001). When a 'Constitution' is a Constitution: Focus on Peru. *New York University Journal of International Law and Politics*, 561-616.
- Meuwese, A. (2013). Popular Constitution-Making. The Case of Iceland. En D. Galligan, & M. Versteeg, *Social and Political Foundations of Constitutions* (págs. 469-496). Nueva York: Cambridge University Press.
- Miranda, J. (1988). La Constitución de 1976 en el Ámbito del Constitucionalismo Portugués. *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), 569-606.
- Moehler, D. (2006). Participation and support for the constitution in Uganda. *Journal of Modern African Studies*, 44(2), 275-308.
- Moreno, F. (1985). El reformismo en El Salvador. *Cuadernos Políticos*(42), 66-86.
- Morrow, J. (2010). Deconstructing Mesopotamia: Cutting a Deal on the Regionalization of Iraq. En L. Miller, *Framing the State in Times of Transition: Case Studies in Constitution Making* (págs. 563-598). Washington D.C.: United States Institute of Peace Press.
- Negretto, G. (1999). Constitution-Making and Institutional Design: The Transformations of Presidentialism in Argentina. *Archives Européennes de Sociologie*, 40(2), 193-233.
- Negretto, G. (2009). Paradojas de la Reforma Constitucional en América Latina. *Journal of Democracy en Español*, 1(1), 38-54.

- Negretto, G. (2012). Replacing and Amending Constitutions: The Logic of Constitutional Change in Latin America. *Law & Society Review*, 46(4), 749-779.
- Negretto, G. (2013). *Making Constitutions: Presidents, Parties, and Institutional Choice in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Nobre, A. (1990). The Political Structure of the Federal Brazilian Republic under the Constitution of 1988. *University of Miami Inter-American Law Review*, 21(3), 551-593.
- Nogueira, H. (2009). Consideraciones sobre Poder Constituyente y Reforma de la Constitución en la Teoría y la Práctica Constitucional. *Revista Ius et Praxis*, 15(1), 229-262.
- Nolte, D. (2008). *Constitutional Change in Latin America: Power Politics or Symbolic Politics?* Hamburgo: Paper presentado en ECPR Joint Session of Workshops.
- Nussbaum, M. (2012). Personal Laws and Equality in India. En T. Ginsburg, *Comparative Constitutional Design* (págs. 266-293). Nueva York: Cambridge University Press.
- O'Brien, J. (2010). The Dayton Constitution of Bosnia and Herzegovina. En L. Miller, *Framing the State in Times of Transition. Case Studies in Constitution Making* (págs. 332-3349). Washington D.C.: United States Institute for Peace Press.
- Ottaway, M. (2011). Obtenido de Carnegie Endowment for International Peace: <http://carnegieendowment.org/2011/06/20/new-moroccan-constitution-real-change-or-more-of-same>
- Palombella, G. (2000). *Constitución y Soberanía. El sentido de la democracia constitucional*. Granada: Comares.
- Parliament of India. (s.f.). *Some Facts of the Constituent Assembly*. Recuperado el 30 de Julio de 2015, de Indian Parliament: <http://parliamentofindia.nic.in/ls/debates/facts.htm>
- Pimlott, B. (1981). Portugal - Two Battles in the War of the Constitution. *West European Politics*, 4(3), 286-296.
- Pisarello, G. (2014). *Procesos Constituyentes. Caminos para la ruptura democrática*. Madrid: Trotta.
- Pogany, I. (1996). Constitution Making or Constitutional Transformation in Post-Communist Societies? *Political Studies*, 44(3), 568-591.
- Princeton University. (s.f.). *Country Report: Iraq 1977*. Recuperado el 05 de Agosto de 2015, de Constitution Writing & Conflict Resolution: <http://www.princeton.edu/~pcwcr/reports/afghan1977.html>
- Princeton University. (s.f.). *Country Report: Iraq 1987*. Recuperado el 05 de Agosto de 2015, de Constitution Writing & Conflict Resolution: <http://www.princeton.edu/~pcwcr/reports/afghan1987.html>

- Princeton University. (s.f.). *Country Reports*. Recuperado el 05 de Agosto de 2015, de Constitution Writing & Conflict Resolution: <http://www.princeton.edu/~pcwcr/country/index.html>
- Proctor, B., & Ben Moussa, I. (2012). *The Tunisian Constituent Assembly by Laws: A brief analysis*. Estocolmo: International IDEA.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) & IPU. (2010). *Promover parlamentos incluyentes: la representación de las minorías y los pueblos indígenas en el parlamento*. PNUD & IPU.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2014). *Auditoría a la Democracia. Más y mejor democracia para un Chile inclusivo*. Santiago: PNUD.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2015). *Informe de Desarrollo Humano 2015*. Los tiempos de la politización. Santiago: PNUD.
- Quinn, K. M. (1977). Cambodia 1976: Internal Consolidation and External Expansion. *Asian Survey*, 17(1), 43-54.
- Restrepo, E. (2002). Reforma Constitucional y Progreso Social: La "Constitucionalización de la Vida Cotidiana" en Colombia. *SELA (Seminario en Latinoamérica de Teoría Constitucional y Política)*.
- Romero, J. E. (2002). Hugo Chávez: construcción hegemónica del poder y desplazamiento de los actores tradicionales en Venezuela (1998-2000). *Utopía y Praxis Latinoamericana*, 7(17), 73-86.
- Rosenn, K. (1990). Brazil's New Constitution: An Exercise in Transient Constitutionalism for a Transitional Society. *American Journal of Comparative Law*, 38(4), 773-802.
- Rosenn, K. (2010). Conflict Resolution and Constitutionalism: The Making of the Brazilian Constitution of 1988. En L. Miller, *Framing the State in Times of Transition: Case Studies in Constitution Making* (págs. 435-466). Washington D.C.: United States Institute for Peace Press.
- Sagues, N. (1996). An Introduction and Commentary to the Reform of the Argentine National Constitution. *University of Miami Inter-American Law Review*, 28(1), 41-68.
- Sánchez Cervelló, J. (1998). La democratización portuguesa (1974-1976). En H. de la Torre Gómez, & A. P. Vicente, *España-Portugal: estudios de historia contemporánea* (págs. 107-122). Madrid: Editorial Complutense.
- Stein, E. (2003). Post-Communist Constitution Making: confessions of a comparativist. *New Europe Law Review*, 1(2), 421-475.
- Taylor, D. (2013). How do you Measure a Constitutional Moment? Using algorithmic topic modeling to evaluate Bruce Ackerman's Theory of Constitutional Change. *The Yale Law Journal*, 122(7), 1990-2054.
- The Tunisian Time. (26 de Enero de 2014). Tunisian Constitution officially ratified. *The Tunisian Times*. Obtenido de <http://www.thetunistimes.com/2014/01/tunisian-constitution-officially-ratified-31532/>

Thier, A. (2010). Big Tent, Small Tent: the Making of Constitution in Afghanistan. En L. Miller, *Framing the State in Times of Transition: Case Studies in Constitution Making* (págs. 535-562). Washington D.C.: United States Institute for Peace Press.

Tripp, A. M. (2010). The Politics of Constitution Making in Uganda. En L. E. Miller, & L. Aucoin, *Framing the State in Times of Transition: Case Studies in Constitution Making* (págs. 158-175). Washington DC: United States Institute of Peace Press.

Valenzuela, S. (1997). *La Constitución de 1980 y el inicio de la redemocratización en Chile*. Working paper N°242. Kellogg Institute for International Studies. Universidad de Notre Dame.

Williams, P., & Walker, L. (2010). The Nicaraguan Constitutional Experience: Process, Conflict, Contradictions and Change. En L. Miller, *Framing the State in Times of Transition: Case Studies in Constitution Making* (págs. 483-504). Washington D.C.: United States Institute for Peace Press.

Yachat, P. (2005). *The Role of Constitution-Building Processes in Democratization: Case Study Rwanda*. Estocolmo: International IDEA.

Zuluaga Gil, R. (2011). *De la expectativa al desconcierto: El proceso constituyente colombiano de 1991 visto por sus protagonistas*. Editorial Académica Española.

# Los procesos constituyentes de establecimiento y de reforma de las Constituciones chilenas.

Humberto Nogueira Alcalá<sup>60</sup>

## Introducción.

En la historia de Chile han existido 10 textos constitucionales, los de 1811, 1812, 1814, 1818, 1822, 1823, 1828, 1833, 1925 y 1980) así como un proyecto de constitución federal en 1826 que no se concretó.

Estas constituciones se pueden dividir según el periodo histórico en la cual fueron establecidas. Patria Vieja (Reglamentos constitucionales provisorios de 1811, 1812 y 1814); la etapa de ensayos constitucionales posteriores a la independencia (Las Cartas Fundamentales de 1818, 1822, 1823 y leyes federales de 1826 la etapa de las constituciones completas (Constituciones de 1828; de 1833; de 1925 y de 1980)

El elemento común del constitucionalismo chileno ha sido desde 1833 el Estado republicano y la forma jurídica de estado unitario, todo ello en el marco de un Estado de Derecho y Constitucional, con el aseguramiento de derechos fundamentales y humanos, todo ello en forma progresiva, con excepción del gran paréntesis desde el 11 de marzo de 1973 al 11 de marzo de 1990, en el cual opero un régimen autoritario que puede considerarse dentro de la tipología de estos como "burocrático militar" siguiendo la clasificación de Juan Linz.

## 2. Los Reglamentos constitucionales provisorios de la Patria Vieja (1811 - 1814).

**2.1. El Reglamento para el Arreglo de la Autoridad Ejecutiva Provisoria de Chile de 1811 (19 artículos).** Fue redactado y aprobado por el Congreso Nacional el 11 de agosto de 1811. Fue derogado el 15 de noviembre de 1811 por el Golpe de Estado de José Miguel Carrera.

**2.2. El Reglamento Constitucional Provisorio de 1812 (27 artículos).** Fue redactado y promulgado por José Miguel Carrera el 26 de octubre de 1812. Se considera que contiene una velada declaración de independencia al señalar que «ningún decreto, providencia u orden, que emane de cualquier autoridad o tribunales de fuera del territorio de Chile, tendrá efecto alguno; y los que intentaren darles valor, serán castigados como reos del Estado», aunque comienza estableciendo que Chile reconoce que «Su Rey es Fernando VII». Fue derogado el 6 de octubre de 1813.

Después de la destitución de Carrera se establece un nuevo Reglamento para el Gobierno provisorio.

**2.3. El Reglamento para el Gobierno Provisorio de 1814 (13 artículos)** fue promulgado el 17 de marzo de 1814. Éste crea un Ejecutivo unipersonal, con el nombre de Director Supremo al que se le asignan amplias competencias, y establece un Senado integrado por siete personas. Ejerció el cargo de Director Supremo el coronel Francisco de la Lastra.

Este último Reglamento fue suspendido por la restauración española en octubre de 1814, que marcó el fin de la Patria Vieja.

## 3. Los ensayos constitucionales posteriores a la independencia (1818 - 1826)

Después de la expulsión de los realistas y durante el gobierno de O'Higgins, se dictaron dos textos:

<sup>60</sup> El autor es Licenciado en Ciencias Jurídicas de la Universidad de Chile. Doctor en Derecho. Profesor titular de Derecho Constitucional y Director del Centro de Estudios Constitucionales de la Universidad de Talca. Director del Doctorado en Derecho, Universidad de Talca

**3.1. La Constitución Provisoria para el Estado de Chile de 1818 (143 artículos).** Fue elaborada por una comisión redactora y aprobada el 8 de agosto de 1818. Ella fue una Constitución Provisoria, la cual le otorgaba al libertador poderes similares a los de un dictador. Esto provocó molestia en sus opositores, por lo que llevó a conformar una convención constituyente que diera curso a una nueva Constitución.

**3.2. La Constitución Política del Estado de Chile de 1822 (248 artículos).** Fue redactada por el ministro de estado José Antonio Rodríguez Aldea y promulgada el 30 de octubre de 1822.

La Convención fue convocada por O'Higgins, el cual participó activamente interviniendo en la designación de los candidatos elegidos a dicho cuerpo legislativo, en la que tuvo participación determinante en la elaboración del texto el Ministro de O'Higgins José Antonio Rodríguez Aldea, promulgada el 8 de agosto de 1822 por Bernardo O'Higgins, dicha Constitución se inspira en la Constitución liberal española de 1812.

Dicha Constitución determina la independencia de los tres poderes del Estado, fija un plazo para el mandato presidencial, propone un sistema legislativo, y crea los ministerios de Relaciones Exteriores, Hacienda y Guerra y Marina. La Constitución significaba la prolongación automática del mandato del Director Supremo por diez años más, lo que generó un clima de rechazo mayoritario en el país.

Las asambleas provinciales de La Serena y Concepción desconocieron el nuevo texto constitucional y desplegaron actividades militares que apuntaban hacia el riesgo de una guerra civil. En dicho contexto, ante un cabildo abierto en Santiago, O'Higgins renunció a su cargo el 28 de enero de 1823.

Después de la abdicación de O'Higgins, asumió como Director Supremo don Ramón Freire Serrano, quien ejerció el cargo hasta mayo de 1827 y promulgó una nueva Constitución el año 1823.

### **3.3. La Constitución de 1823.**

Luego de la abdicación de O'Higgins, se realizó una convocatoria a un congreso constituyente sobre la base de un padrón único ciudadanos electores habilitados según un conjunto de requisitos que debían cumplirse, edad, sexo masculino y posesión de una propiedad inmueble, entre otros. Los electores concurrían hasta una asamblea provincial de ciudadanos donde emitían su sufragio y elegían diputados constituyentes titulares y suplentes por cada distrito territorial o partido. El 12 de agosto de 1823 se instaló el primer Congreso Nacional en Chile que tuvo un carácter constituyente, el que fue presidido por Juan Egaña.

Como primer acto el Congreso Constituyente designa a don Ramón Freire como Director Supremo, asimismo determinó una comisión redactora del proyecto de Constitución, en los hechos el texto constitucional discutido en el Congreso Constituyente fue redactado inicialmente por una comisión de 5 diputados sobre la base de un borrador redactado por Egaña, con posterioridad los sectores liberales presentaron otro proyecto, el texto pasó a su revisión por el plenario, la asamblea se demoró 4 meses en redactar un texto constitucional, sin perjuicio de ocuparse de los demás asuntos y proyectos que el Ejecutivo enviaba al legislativo. Dicho texto de Constitución se aprobó el 28 de diciembre con la oposición de los liberales y fue promulgada y jurada la Constitución el 29 de diciembre de 1823.

El texto constó de 277 artículos y fue llamada la constitución moralista por sus características normativas que dirigían las actividades de los ciudadanos. Esta Constitución declaró expresamente la independencia de los tres poderes del Estado. Por esta razón y su difícil aplicación en la sociedad de aquella época, fue suspendida en julio de 1824 y declarada insubsistente en diciembre de 1824.

### **3.4. El ensayo federal y leyes federales de 1826.**

**La llamada "Constitución de 1826".** En dicho año operó el Congreso General Constituyente de 1826, de mayoría federalista, esbozó un proyecto federalista propiciado por José Miguel Infante, el cual no prosperó, debido a la escasez de recursos de las provincias y a la falta de atribuciones concedidas al Ejecutivo. Sin embargo se concretaron un conjunto de "leyes federales" sancionadas por el Congreso entre julio y octubre de ese año, que dividían al país en ocho provincias, otorgándoles amplia autonomía, pero sin definir límites claros de ellas, produciéndose algunos conflictos

entre ellas; el proyecto constitucional nunca fue aprobado ya que el Congreso, el que se disolvió pocos meses más tarde a causa de la inestabilidad política, lo que no impidió la realización de un breve lapso de ensayo de federalismo que no logró estabilizarse debido, principalmente, a la férrea oposición de la aristocracia santiaguina.

Sin embargo, este proyecto federalista no prosperó, debido a la escasez de recursos propios de cada provincia y a la falta de facultades concedidas al Ejecutivo. A lo anterior se sumó la autodisolución del Congreso, lo cual generó inestabilidad política. Un cambio muy importante ocurrió el 8 de julio de 1826 cuando se sustituye la figura del Director Supremo por el Presidente de la República, denominación que se emplea por primera vez para el Poder Ejecutivo. Las leyes federales fueron derogadas en 1827, durante el gobierno del presidente Francisco Antonio Pinto.

#### **4. Las Constituciones completas (1828 hasta el presente)**

##### **4.1. La Constitución de 1828.**

La Constitución Política de la República de Chile de 1828 compuesta de 134 artículos, fue una constitución liberal y su ideólogo y principal redactor fue José Joaquín de Mora junto con Melchor de Santiago Concha Cerda. Fue discutida, revisada y aprobada por el Congreso General Constituyente electo el 8 de agosto de 1828.

El 25 de febrero de 1828 se inauguró el Congreso General Constituyente con más de 40 diputados electos democráticamente, los cuales debían trabajar en la elaboración de una nueva Constitución para la República en formación. La Constitución Política de la República de Chile de 1828 fue promulgada en Valparaíso en agosto de 1828, durante el gobierno del liberal Francisco Antonio Pinto.

La Constitución fue enviada a todas las provincias, y fue recibida con beneplácito por ellas, expresado en actas y documentos que revelaban la esperanza que dicha Carta Fundamental sería el instrumento de la paz y la base para el desarrollo del país. El magno documento de 1828 estaba inspirado en un espíritu liberal.

El 8 de agosto, el Vicepresidente Pinto puso su firma en la Constitución de 1828 que había sido escrita o revisada por Don José Joaquín de Mora. La declaración de los derechos individuales que ella contiene y algunas otras disposiciones reflejaban el espíritu liberal que la inspiraba.

Desde el punto de vista técnico, la constitución llamada liberal del año 1828 se presenta como un texto constitucional completo, siendo la primera constitución chilena en contener mecanismos de reforma constitucional. Sin embargo sólo operó unos pocos años.

El poder legislativo es ejercido por el Congreso Nacional que es bicameral. Los miembros de la Cámara de Diputados son elegidos por voto directo a razón de uno por cada quince mil habitantes. Permanecen dos años en el cargo. El Senado está compuesto por miembros electos por las Asambleas provinciales a razón de dos senadores por provincia. Duraban en sus cargos cuatro años siendo renovados por mitades. Cuando el Congreso estaba en receso funcionaba una Comisión Permanente integrada por un senador por cada provincia. La formación de las leyes corresponde a iniciativa de cualquiera de las dos cámaras o el Presidente de la República.

El poder ejecutivo está conformado por el Presidente y Vicepresidente de la República. Los cuales son elegidos por un sistema de electores en representación de las provincias (voto indirecto). Permanecen cinco años en el cargo, sin derecho a reelección inmediata, salvo después de un periodo de 5 años. El Presidente tiene atribuciones para nombrar y remover a los ministros de Estado, puede emitir vetos suspensivos a los acuerdos del Congreso y, ejercer el derecho de patronato de la Iglesia Católica en Chile. Además puede celebrar tratados internacionales, Concordatos y declarar la guerra con previo acuerdo del Congreso.

El poder judicial está radicado en la Corte Suprema, Cortes de Apelación y juzgados de primera instancia. Los integrantes de la Corte Suprema, que son 5 ministros y un fiscal, son designados por el Congreso en sesión conjunta de ambas cámaras. Los integrantes de las cortes de apelaciones son designados por el Presidente a proposición de la Corte Suprema.

La fracción conservadora que controlaba la capital y el valle central, debido a su condición de fuerza social económicamente dominante, reaccionó contra esta Constitución de factura liberal que no beneficiaba a sus intereses económicos y sociales, potenciando su poder factico para enfrentar con éxito toda alternativa que se opusiera a sus intereses y así solucionar a su favor la etapa de equilibrio aún inestable del poder político, enfrentando las medidas reformistas implantadas por el Presidente Francisco Antonio Pinto, ya incorporadas en la Constitución de 1828, las que establecían la desarticulación de los mayorazgos, la libertad de culto, y una mayor participación social. Estas fueron las causas de la contrarrevolución de 1829 y su prolongación en la cruenta batalla de Lircay del 17 y 18 de abril de 1830.

Este conglomerado social conservador estructuró con rapidez un numeroso cuerpo armado, un ejército pelucón, superior en hombres y calidad de armas al ejército liberal, los cuales chocaron en la batalla de Lircay, donde a sangre y fuego, con miles de hombres caídos en la batalla, se puso término al gobierno liberal.

Terminada la batalla de Lircay, con el triunfo pelucón, por orden de Diego Portales dada al general Joaquín Prieto, comandante de las tropas “peluconas” en dicha batalla, se procedió a poner fin a la vida de una parte sustantiva de los prisioneros del ejército constitucionalista de Ramón Freire, entre ellos a todos los militares extranjeros, entre los que se contaba a Viel, Tupper y Rondizzoni. Fue así en las cercanías del río Lircay, donde actualmente se emplaza el campus de la Universidad de Talca, donde el día 17 de abril se decidió el problema fundamental del periodo: el tema del control del Poder del Estado.

Esta batalla sangrienta y fratricida de Lircay no dio prestigio militar a los vencedores. El gobierno de facto pelucón, logró su afianzamiento en el gobierno, y se esmeró en hacer desaparecer en todo lo posible el recuerdo de dicho enfrentamiento y sus dolorosas consecuencias. Así, en los periódicos de la época el tema pasó casi desapercibido, y se guardó reserva acerca de los asesinatos, fusilamientos, persecuciones y destierros que se concretaron hasta lograr la relativa “pacificación” del país.

Poco después de instalado el régimen dirigido por el comerciante Diego Portales y el general José Joaquín Prieto, el Cabildo de Santiago (controlado por el bando vencedor) pidió al gobierno que autorizara al próximo Congreso a emprender la reforma constitucional a través de una “Gran Convención” convocada exclusivamente con ese objeto. Será Manuel Gandarillas quien presenta el 8 de junio una moción en el Senado “designado a dedo” para reformar la Constitución de 1828. Luego, rápidamente, en Septiembre del mismo año quedó sancionada una ley por la que se declaraba que la Constitución de 1828 debía reformarse y adicionarse.

#### **4.2. La Constitución de 1833.**

El Senado es quien convoca en 1831 a una Convención, compuesta por 16 diputados y 20 ciudadanos “de reconocida probidad e ilustración” nombrados por el mismo cuerpo legislativo que podían también ser, y en su mayoría lo fueron, miembros del Congreso (14 de los 20). Todos los integrantes de la convención fueron elegidos por el Congreso pleno, siendo excluidos todos aquellos que habían tenido alguna participación en los ensayos constitucionales de los años anteriores, asimismo, dado el contexto político, el ministro del Interior intervino enviando la lista de los que debían ser electos, siendo dicha convención totalmente controlada por los conservadores pelucones triunfantes en Lircay. Entre los principales ideólogos de dicho proceso constituyente instituido están Mariano Egaña, Manuel José Gandarillas y Diego Portales.

En la convención fue preciso conciliar tendencias opuestas respecto a qué era lo más adecuado en ese momento: si introducir reformas a la Constitución de 1828, manteniendo en lo fundamental los principios de dicha Carta Fundamental o, en un intento más radical, reformular sus postulados y dar origen a una nueva Ley Fundamental. Ambas posturas tuvieron sus representantes en la convención de 1831. Por un lado, Manuel José Gandarillas expone ante el Senado “la necesidad de dar a la administración una forma estable y vigorosa, allanándole los obstáculos que encuentra a cada paso en los vacíos y defectos de la Constitución, evidentemente demostrados por la experiencia” como señala en sesión del 8 de junio de 1831. En el otro extremo, aparece la figura autoritaria de Mariano Egaña, quien propuso un nuevo texto conocido como el “voto particular de Egaña”, el cual fue calificado de encubierto autoritarismo bajo principios republicanos. El texto de Egaña se transformó en el cuerpo fundamental de la nueva Constitución.

La Convención nombró una comisión de tres miembros para afinar las divergencias que se habían presentado en el debate de la convención, quienes decidieron que la reforma de la Constitución del 28 debía partir con la elaboración de un proyecto por parte de una comisión compuesta por siete miembros de la convención. Así se hizo y en octubre de 1832, la convención iniciaba la discusión del proyecto preparado por dicha comisión. Luego el texto constitucional fue aprobado por el Congreso Nacional, conformado a partir de las listas electorales preparadas por el ministro del Interior.

La nueva Carta Fundamental fue aprobada durante el gobierno de José Joaquín Prieto, siendo promulgada y jurada el 25 de mayo de 1833.

Julio Heise, señalará sobre la Convención analizada, “Entre los constituyentes de 1833 se evidenciará también la tradición cultural del siglo 18. El fondo inmutable de la mentalidad de los juristas que elaboraron la Carta Fundamental de 1833 será la fiel expresión del espíritu colonial. Algunos como el Secretario de la Gran Convención, Don Juan Francisco Meneses, habían sido enemigos apasionados de la emancipación y partidarios entusiastas del rey de España hasta poco antes de reunirse la Asamblea Constituyente. Es muy conocido el monarquismo y la actitud tradicionalista de Don Mariano Egaña, el más distinguido jurista de los constituyentes”.

La Constitución Política de la República de Chile de 1833 rigió los destinos de Chile durante 91 años, hasta 1924. Se trata de un texto rígido que, en una primera etapa que se extiende hasta 1871, opera con la existencia de un ejecutivo fuerte, no obstante la posibilidad del Congreso de exigir la remoción de los Ministros de Estado, lo que se acentúa en las décadas siguientes de los años setenta y ochenta<sup>61</sup>.

La Constitución de 1833 establecía un gobierno unipersonal fuerte al cual asigna las funciones de Jefe de Estado y Gobierno, donde el poder supremo lo tenía un Presidente elegido por un colegio electoral cada 5 años. Este asume una amplia gama de atribuciones que le permitían intervenir en amplios temas, incluyendo el derecho de Patronato republicano —de nombrar dignidades eclesiásticas— y declarar el Estado de Sitio. Era apoyado por un Consejo de Estado que incluía a los Ministros del Despacho, a ciertas dignidades eclesiásticas y a miembros del Senado.

El poder legislativo estaba entregado a un Congreso Nacional bicameral, había una cámara de Senadores (elegida por colegio electoral) y otra cámara de Diputados (electa por votación directa). Pese a tener menos poder que el Presidente, ya que éste último podía vetar las leyes aprobadas por el parlamento, el Congreso además de su función legislativa tenía facultades como la de confeccionar el Presupuesto de la Nación y establecer la movilización de las Fuerzas Armadas. Esto último dió paso a una interpretación política, sobre todo después de 1891, en que los ministros debían contar con el apoyo del Congreso.

En cuanto al poder judicial, se establece la independencia de los tribunales frente a otros poderes del estado. La Constitución otorgaba derecho de voto solo a los que pagaban un impuesto mínimo, donde los ciudadanos debían tener ciertos requisitos de sueldo o bien raíz para participar en la vida política del Estado. Se establecía una religión oficial, la católica, con prohibición de manifestación pública de otras.

El sistema político opero en la práctica con un monopartidismo virtual del Partido Conservador, al entregar al Poder Ejecutivo el manejo de las elecciones que se mantuvo hasta 1861.

Dicho texto Constitucional y el gobierno nacional pasan por una fuerte crisis que culmina en la revolución de 1911, en que el Presidente Balmaceda abandona la presidencia y se asila en la embajada argentina. En dicha crisis institucional se inicia una práctica constitucional en una Constitución que no había establecido con claridad una forma de gobierno determinada, pasándose de una práctica presidencialista a un pseudo parlamentarismo con algunos rasgos de régimen de asamblea, sin que pueda hablarse de un gobierno parlamentario por varias razones, siendo la más importante, que el Congreso podía censurar ministros, pero era el Presidente de la República como Jefe de Estado y gobierno el que nombraba los nuevos ministros que seguían siendo de la confianza presidencial y ejecutaban la política definida por el Presidente y no por el Congreso.

61 Respecto de la Constitución de 1833 se puede consultar: Huneeus, Jorge. La Constitución ante el Congreso. Obras Completas, Santiago III Tomos; Donoso, Ricardo. 1942. Desarrollo político y social de Chile desde la Constitución de 1833, Santiago, Imprenta Universitaria; Heise González, Julio. 1984. 150 años de evolución institucional, quinta edición, Santiago, Editorial Andrés Bello.

En esta etapa que se inició con la presidencia de Jorge Montt (1891 a 1896), quién había sido Jefe de la Armada en la Guerra Civil de 1891. A cual siguen las presidencias de Federico Errázuriz (1896 - 1901); Germán Riesco (1901 - 1906); Pedro Montt (1906-1910); Ramón Barros Luco (1910 - 1915); José Luis Sanfuentes (1915 - 1920), y Arturo Alessandri (1920-1924). En dichos gobiernos se alternan el poder la Alianza liberal (liberales y radicales) y la "Coalición" (conservadores y liberales).

La Constitución de 1833 sufrió diversas reformas en 1871, 1873, 1874, 1882, 1888, 1891, 1892 y 1893.

### **5.2.1. La reforma Constitucional en la Carta Fundamental de 1833.**

Como señalaba Alejandro Silva Bascuñán, en el procedimiento de reforma constitucional, la Carta Fundamental de 1833 debe calificarse "como sumamente rígida, puesto que imponía, para alterarla, un mecanismo no solo complejo, sino imperfecto e ilógico", que se encontraba contenida en sus Artículos 165 a 168.

La Constitución estableció un rígido sistema para evitar su reforma. El historiador Ricardo Donoso escribe que ésta no podía reformarse sin que su necesidad fuera declarada por las dos terceras partes del Congreso y sancionada por el Presidente de la República, y luego ratificada por la legislatura siguiente, a fin de que la nación se impusiera de esas reformas y eligiera las personas que habrían de interpretar su voluntad. En orden a su aceptación o rechazo, las opiniones debían ser publicadas por el ejecutivo dentro de los seis meses anteriores a la renovación del nuevo Congreso.

Se establecía que para modificar la Constitución debían intervenir dos congresos o parlamentos. Un primer Congreso, conforme al artículo 165, determinaba las normas constitucionales que debían ser objeto de eventual modificación, para determinar dichas normas, la moción de reforma del texto constitucional en una o más de sus disposiciones podía provenir de cualquiera de sus dos Cámaras, Senado o Cámara de Diputados, debiendo contar para ello con el concurso de una cuarta parte de los diputados o senadores presentes, para luego ser aprobada la idea de reforma constitucional en cada una de las Cámaras con el voto conforme de dos tercios de sus miembros, conforme al artículo 167, sin perjuicio del eventual veto del Presidente de la República, el cual tenía la posibilidad de ser absoluto.

El segundo Congreso, si se pasaba las etapas antes reseñadas, que se pronunciaba sobre la reforma, luego que se renovara la Cámara de Diputados, conforme determinaba el artículo 168, sin que los ciudadanos electores conocieran la posible orientación y alcance de la reforma que se realizaría, ya que sólo conocían las disposiciones constitucionales que podrían ser modificadas. El segundo congreso debía analizar y pronunciarse sobre tales modificaciones constitucionales, el cual lo podía hacer en un sentido distinto de aquel que había entendido el primer Congreso que fijó las disposiciones constitucionales a modificar, iniciándose dicho debate en la primera sesión del Senado y acordando la reforma constitucional en el sentido que libremente determinaban los miembros de dicho parlamento, conforme a las reglas de elaboración de las leyes, como determina el mismo artículo 168 de dicha Carta Fundamental.

Al finalizar la década de 1860 las agrupaciones liberales reunidas en torno a los clubes de la reforma exigían un cambio al sistema de gobierno autoritario vigente desde 1833, destacando entre las demandas que se formulaban una completa reforma de la Carta Fundamental para garantizar las libertades públicas.

Se concretó la elección de un nuevo Congreso Nacional "constituyente" para el período 1870-1873 lo que generó las expectativas de reformas políticas, pero ellas no se concretaron, logrando aprobarse la eliminación de la reelección presidencial inmediata que había dado lugar a los cuatro decenios presidenciales.

Será el Congreso Nacional del período 1873-1876, el que logró, al contar con el apoyo de los conservadores que pasaron a formar parte de la oposición, los que apoyaron todas las gestiones para reducir el poder del Presidente de la República. Es así como: se logró incorporar al texto constitucional el derecho de reunión, de petición, de asociación, de imprenta y de enseñanza; se limitaron a un año las facultades extraordinarias que podía ejercer el Presidente; se estableció la incompatibilidad entre ciertos cargos públicos y las funciones legislativas; se determinó la incorporación de miembros del Congreso al Consejo del Estado y se privó de voto a los ministros de Estado que lo integraron, por lo que esta institución quedó en manos del Poder Legislativo; se cambió la organización y composición del Congreso; se disminuyó el quórum de congresistas que debían estar presentes para poder sesionar, a la tercera parte en el caso del Senado y a la cuarta en el caso de los diputados; se estableció la elección de los senadores por provincias, en

proporción de uno por cada tres diputados y se acortó la duración de ese cargo a seis años; se reformó el proceso de acusación de los ministros de Estado, facilitándose la fiscalización de los actos del poder Ejecutivo; se disminuyó a un año el tiempo de residencia necesario para obtener la ciudadanía chilena; se modificó la composición de la Comisión Conservadora, que representaba al Congreso mientras no sesionaba, se le sumaron siete diputados a los siete senadores que ya la integraban. Finalmente, cabe señalar que se estableció una nueva ley electoral que estableció el derecho de sufragio a todos los varones que supieran leer y escribir.

A su vez, la reforma constitucional a la Constitución de 1833, concretada el 12 de junio de 1882, que es la sexta reforma constitucional a dicha Carta Fundamental, modificó el procedimiento de reforma constitucional.

En el nuevo procedimiento se mantuvo la intervención de dos congresos sucesivos, pero con un cambio importante, el primer Congreso aprobaría el contenido de las disposiciones que serían reformadas, mientras que el segundo Congreso debería ratificar o no dichas reformas en los términos que había propuesto el primer Congreso, sin poder alterar el contenido de la reforma. Asimismo, el Presidente de la República se encontraba obligado, tres meses antes de la elección parlamentaria a publicar las reformas aprobadas y a anunciar a la ciudadanía que el nuevo Congreso que se elegiría tenía la facultad de aceptar o rechazar las reformas planteadas por el primer Congreso, sin poder introducirles modificaciones. El debate en el segundo Congreso se iniciaba en la Cámara que había tenido la iniciativa del proyecto de reforma constitucional, pronunciándose en cada cámara por la mayoría absoluta de los miembros presentes en ellas, sin que dicho número pudiera ser inferior al de la mayoría de los miembros que integraban cada una de dichas cámaras.

Asimismo, el Primer Congreso podía proponer las reformas a través de cualquiera de sus cámaras y debían votarse las reformas con la presencia de la mayoría absoluta de los miembros presentes, no pudiendo ser menor que la mayoría absoluta del total de miembros que componían ambas de Cámaras diputados y senadores, respectivamente. A su vez, el Presidente de la República no disponía de un veto absoluto respecto de ellas, sino solamente de un veto suspensivo parcial. Se precisó que estas reformas podían debatirse incluso en legislatura extraordinaria aún cuando no estuvieran en la convocatoria hecha por el Presidente de la República.

Cuatro reformas constitucionales se aprobaron durante el imperio de la Carta Fundamental de 1833 con este segundo procedimiento de reforma constitucional, en agosto de 1888, en diciembre de 1891 en julio de 1892 y en junio de 1893, las cuales se cambia el sistema de voto censitario (requisito de renta) por un derecho de sufragio para los varones que saben leer y escribir; se suprimen los cargos de senador y diputado suplente; se modifica la convocatoria a sesiones extraordinarias del Congreso Nacional; se establecen nuevas inhabilitaciones para ser electo diputado; se modifica el procedimiento de veto presidencial.

Siendo Arturo Alessandri Presidente de la República, en 1924, en el marco de un clima político enardecido, se desarrolla la elección parlamentaria del 2 de marzo de 1924. Existía un conflicto político abierto entre la Alianza Liberal y los Unionistas. Los parlamentarios Unionistas no concurrieron a la inauguración de la Legislatura ordinaria del Congreso el 1º de julio de 1924.

El 11 de agosto de 1924, el Senado inició el debate sobre el proyecto de Dieta Parlamentaria, previamente aprobado por la Cámara de diputados en mayo de 1924. El proyecto estaba informado favorablemente por la Comisión de Legislación y Justicia, con la oposición de los senadores de la Unión Nacional. La galería del Senado estaba llena de oficiales del Ejército que manifestaban su oposición a dicho proyecto.

El proyecto había causado en la época un clima de repulsa en la opinión pública, lo que unido a la manifestación militar en el parlamento, llevaron al Presidente Alessandri a buscar asilo en la embajada norteamericana al amanecer del 9 de septiembre de 1924.

Los militares habían formado una Junta Militar presidida por el General Luis Altamirano e integrada por el Almirante Francisco Neff y el General Juan Pablo Bennet.

El Presidente envía su renuncia al cargo al Senado, el que lo rechaza. A su vez, la Cámara de diputados aprobó un proyecto dando una licencia al Presidente Alessandri hasta por seis meses, con la autorización que requería el artículo 67 de la Constitución, para que pudiera ausentarse del territorio nacional.

El 11 de septiembre de 1924 la Junta Militar disuelve el Congreso Nacional, fundada en las irregularidades ocurridas en el proceso electoral de la elección parlamentaria de marzo de dicho año, determinando la Junta Militar que era “propósito decidido del Gobierno realizar una consulta de la voluntad popular de la nación tan pronto como pueda garantizarse el correcto ejercicio del derecho de elegir”.

Ya en diciembre de 1924 la Junta Militar estaba inmersa en un clima hostil, Radicales y Demócratas ya habían adoptado acuerdos condenando el Movimiento Militar, propiciando la convocatoria a asamblea constituyendo y exigiendo la vuelta del Presidente Alessandri.

El 23 de enero de 1925 se produce un nuevo Golpe Militar, formándose una nueva Junta de Gobierno presidida por don Emilio Bello Codiceo e integrada por el General Pablo Dartnell y el Almirante Carlos Ward. La oficialidad del Ejército reiteró el propósito de convocar a la brevedad posible a una asamblea constituyente.

La Junta de Gobierno ofrece a Alessandri, que se encontraba exiliado en Italia que reasumiera su cargo, quién respondió el 27 de enero de 1925, desde Roma, aceptando y señalando: “Que el gobierno sí constituido procederá sin pérdida de tiempo a organizar la Asamblea Constituyente, que deberá ser el reflejo de las distintas tendencias de la opinión nacional y que establecerá inmediatamente las reformas exigidas por el país”<sup>62</sup>.

El 20 de marzo el Presidente Alessandri regresa al país, llegando a Santiago, entregándole la Junta de Gobierno el mando de la nación.

#### **4.3. La génesis y aprobación de la Constitución de 1925.**

Producto de las consultas concretadas y dado el escaso tiempo de mandato presidencial que le quedaba, el Presidente Alessandri decide por decreto N° 1.422, el cual determinaba la “necesidad imprescindible de consultar las diversas corrientes en que se divide la opinión del país, para organizar, de acuerdo con ellas, una Asamblea Nacional Constituyente”, para lo cual designa una Comisión Consultiva, la que quedó integrada de 122 miembros, con participación de los diferentes sectores políticos y de militares, “encargada de informar al Gobierno sobre todo lo relativo a los procedimientos a que debe ceñirse la organización y funcionamiento de la Asamblea Nacional Constituyente y a la cual se someterán también en consulta las materias que el Gobierno estime conveniente”.

El 16 de abril de 1925 la Comisión Consultiva resolvió formar dos Subcomisiones: una para preparar el proyecto de reforma, La Subcomisión de Reforma estuvo integrada por quince personas directamente llamadas por Alessandri, quien la presidió; la segunda subcomisión consideraría la manera en que éste proyecto sería aprobado.

La Subcomisión de Reforma se reunió en treinta oportunidades y redactó un proyecto de Constitución; la Subcomisión encargada de la organización y funcionamiento de la Asamblea Constituyente, se reunió sólo tres veces sin resultados concretos y no volvió a ser convocada por el Presidente.

A mediados de 1925, el proyecto elaborado en la Subcomisión de Reforma pasó a la Comisión Consultiva, cuyas indicaciones volvieron a la Subcomisión para su discusión. La mayoría de los miembros de la Comisión Consultiva, desde conservadores a comunistas pasando por sectores liberales y el conjunto de los radicales, consideraban necesario establecer un tipo de gobierno parlamentario introduciendo reformas a la Constitución en aras de su perfeccionamiento. En oposición a dicha perspectiva, el Presidente Arturo Alessandri y la oficialidad del ejército exigían la instauración de un régimen presidencial y no estaban dispuestos a hacer concesiones al respecto. Para imponer esta última posición fue necesaria la intervención directa de los militares, en la persona del general Navarrete, inspector general del ejército y miembro de la Comisión con una enérgica alocución en la Comisión, exigiendo la aprobación del régimen

62 Citado por Andrade Geywitz, Carlos. 1971. Elementos de Derecho Constitucional. Segunda edición. Editorial Jurídica de Chile, p. 23.

presidencial en el seno de la Comisión Consultiva. La Comisión Consultiva aprobó el proyecto de la Subcomisión y se disolvió. Una vez aprobado el texto definitivo, los partidarios de una solución parlamentaria redactan un texto alternativo para que se incorporara a la consulta también.

El Presidente Alessandri, cambiando de criterio se convenció de las bondades de llamar a plebiscito en vez de conformar una asamblea constituyente que podría desvirtuar la obra de la Subcomisión de Reforma que se desarrollaba con éxito, además de la demora que podía generar el debate en la asamblea constituyente que podía durar años <sup>63</sup>

Finalmente, el Presidente Alessandri mediante Decreto-Ley N° 461 convoca a Plebiscito Nacional, normativa complementada por el Decreto-Ley N° 462 de 3 de agosto de 1925. Mediante el plebiscito se produciría la aprobación definitiva de la nueva Carta Fundamental por la ciudadanía.

En el plebiscito se utilizaron tres votos de distinto color en base a los tres colores de la bandera nacional cuya redacción correspondió al propio Presidente por Alessandri.

El voto de color rojo representaba el proyecto que respaldaba el Presidente de la República el cual determinaba que era aquel "cuya aprobación pide el Presidente de la República".

El voto de color azul constituía el voto disidente, el cual conforme a la redacción dada por el Presidente de la República, sostenía "se mantiene el régimen parlamentario con la facultad de la Cámara de Diputados para censurar y derribar Gabinetes y de aplazar el despacho y vigencia de las Leyes de Presupuestos y recursos del Estado".

El voto de color blanco explicitaba "el rechazo absoluto de todo proyecto o fórmula constitucional indicándose así la voluntad del sufragante en orden a recurrir a otros medios para resolver la normalidad constitucional".

El Presidente Arturo Alessandri hizo campaña a favor del voto rojo en diversos actos durante la etapa previa al plebiscito de 1925, en una conferencia en el Salón de Honor de la Universidad de Chile desarrollada el 3 de julio, a través de un manifiesto dirigido al país el 28 de julio y a través medio de un mensaje radial dirigido al país el 17 de agosto, solicitando la aprobación del proyecto de la Subcomisión de Reforma que establecía el presidencialismo.

La intervención presidencial y la redacción dada por el Presidente al voto azul partidario del gobierno parlamentario en sentido peyorativo ponía en evidencia la falta de neutralidad de las alternativas por las cuales debía pronunciarse la ciudadanía y la redacción manipulada inductiva a votar por la alternativa presidencialista respaldada por el Presidente Alessandri.

El Partido Conservador que tenía el 18,8% de los votos, el Partido Radical que tenía el 21,4%; y un grupo de liberales, que en la Comisión habían sido partidarios del establecimiento de un tipo de gobierno parlamentario llamaron a la abstención. El partido comunista llamó a votar por la cédula azul <sup>64</sup>.

La Constitución en el formato presidencialista era apoyada, además del Presidente de la República y los militares, por los partidos Liberal que tenía el 25,00 % de los votos, el Partido Demócrata que tenía el 9,85 % de los votos y Liberal Democrático balmacedista con un 7,58 % de los votos.

63 Bernaschina G., Mario. 1958. Manual de Derecho Constitucional. Tomo II, Editorial. Jurídica de Chile, p. 25.

64 Ver Andrade Geywitz, Carlos. 1971. Elementos de Derecho Constitucional chileno, Segunda edición. Ed. Jurídica de Chile, p. 33.

El plebiscito realizado el domingo 30 de agosto de 1925

Para dicho plebiscito podían sufragar los hombres mayores de 21 años, que supieran leer y escribir, inscritos en los registros electorales. El escrutinio se efectuó en mesas constituidas por 3 personas.

En el plebiscito participaron 134. 421 correspondiente al 45,37% de los electores. No votaron 161. 838 ciudadanos que representaban el 54,63% del cuerpo electoral

Los resultados oficiales fueron los siguientes:

<b>Propuesta electoral</b>	<b>Votos</b>	<b>% sobre votos emitidos</b>	<b>% sobre universo</b>
Cédula roja	127 483	94,84%	43,03%
Cédula azul	5 448	4,05%	1,84%
Cédula blanca	1 490	1,11%	0,50%

El total de votos emitidos fue de 134. 421.

Con el resultado del plebiscito se dio por aprobada la Constitución de 1925, con la participación del 45,37% del padrón electoral y una abstención de un 54,63% de los ciudadanos inscritos a la totalidad de los ciudadanos que habían concurrido a votar.

La nueva Constitución fue promulgada el 18 de septiembre de 1925, por el Presidente de la República en el Salón Rojo de la Moneda ante el cuerpo diplomático acreditado y la concurrencia de todos los Ministros, entrando en vigencia el 18 de octubre de 1925. Su texto original contenía 110 artículos y 10 disposiciones transitorias. Al 11 de septiembre de 1973, poseía 113 artículos y 18 disposiciones transitorias.

La sucesión de acontecimientos políticos impidió que la Constitución pudiera regir los destinos del país en forma efectiva hasta fines de diciembre de 1932.

El Presidente Arturo Alessandri no pudo terminar su gobierno dado el poder desplegado por el coronel Ibáñez, quien tomó el control del proceso político imponiendo una dictadura; el que debió renunciar forzosamente, lo que condujo a mediados de 1931 a un brevísimo gobierno civil, el cual fue sustituido por un golpe de Estado que instauró una República Socialista, la que fue también debió abandonar el poder a fines del año.

Sólo a partir de 1932 la Constitución de 1925 tiene una vigencia efectiva durante un periodo de 41 años, rigiendo los destinos del país hasta el 11 de septiembre de 1973, fecha del Golpe de Estado Militar.

La Constitución de 1925, durante su vigencia, sufrió un conjunto de reformas en los años 1943, 1957, 1959, 1963, 1967, 1970, y 1971. Al 11 de septiembre de 1973, poseía 113 artículos y 18 disposiciones transitorias.

#### **4.3.1. La reforma Constitucional en la Constitución original de 1925.**

La Constitución de 1925, trataba la reforma de la Constitución en su capítulo X, en los artículos 108 a 110.

El artículo 108 en su primer inciso, determinaba que el proyecto de reforma constitucional se sometía a los trámites de una ley con las excepciones que se indicaban. Ellas eran las siguientes: el proyecto debía ser aprobado en cada una de las Cámaras con el voto de la mayoría de los diputados y senadores en ejercicio. Luego, las dos cámaras reunidas en sesión pública, con la asistencia de la mayoría del total de sus miembros, sesenta días después de aprobado un proyecto, tomaría conocimiento del mismo y procedería a votarlo sin debate. Si dicho día no se reunía el quórum determinado, se votaba al día siguiente con los senadores y diputados que asistieran. El proyecto aprobado en el Congreso Pleno pasaba al Presidente de la República.

Conforme al artículo 109 del texto original de la Constitución de 1925, el Presidente de la República podía vetar el proyecto de reforma constitucional aprobado por el Congreso Pleno, proponiendo modificaciones o correcciones. Si las modificaciones propuestas por el Presidente se aprobaban por el Congreso se devolvía al Jefe de Estado para su promulgación. Si las dos cámaras rechazaren las modificaciones introducidas por el Presidente e insistían por dos tercios de sus miembros presentes en la totalidad o parte del proyecto, este debía ser promulgado por el Presidente de la República, o para que, si lo estimara conveniente, consultara a la ciudadanía, mediante un plebiscito, los puntos en que estaban en desacuerdo Presidente y Congreso. El proyecto que se aprobara en el plebiscito se promulgaba como reforma de la Constitución.

#### **4.3.1.1. Las reformas constitucionales desde 1943 a 1970**

Ley 7727, de 23 de noviembre de 1943, que limitó la iniciativa parlamentaria en lo relativo a gastos públicos y aumentó las materias de iniciativa exclusiva del presidente; estableció la autorización para dictar decretos de emergencia económica —2% constitucional—; otorgó rango constitucional, como órgano autónomo del Estado, a la Contraloría General de la República, e incluyó al Contralor como funcionario que podía ser objeto de una acusación constitucional.<sup>3</sup>

Año 1957

Ley 12548, de 30 de septiembre de 1957, que autoriza la doble nacionalidad con España y reforma otros aspectos relativos a la cancelación de la carta de nacionalización y pérdida de la nacionalidad chilena.<sup>4</sup>

Año 1959

Ley 13296, de 2 de marzo de 1959, que aumentó a 4 años la duración de los cargos de regidores municipales.<sup>5</sup>

Año 1963

Ley 15295, de 8 de octubre de 1963, sobre la toma de posesión material de bienes expropiados por causa de utilidad pública, expropiación de predios rústicos abandonados o que estuvieren manifiestamente mal explotados, y que autorizó el pago diferido de la indemnización correspondiente.<sup>6</sup>

Año 1967

Ley 16615, de 10 de enero de 1967, que modificó el artículo 10 N° 10, sobre el derecho de propiedad, para efectos de la reforma agraria. De ese modo, redefinió la garantía constitucional del dominio —de «inviolabilidad de todas las propiedades sin distinción alguna» a «derecho de propiedad en sus diversas especies»—, fijando qué intereses se tomarían en cuenta en la determinación del monto de la indemnización y modificando las reglas generales sobre el pago de ésta, autorizando el pago diferido y estableciendo que la ley determinaría su forma y condiciones; también dispuso que la ley podría reservar al dominio nacional de uso público todas las aguas y autorizó a expropiar, para incorporarlas a dicho dominio, las que fueren de propiedad particular.<sup>7</sup>

Ley 16672, de 2 de octubre de 1967, que creó una décima agrupación senatorial, de Chiloé, Aysén y Magallanes, aumentando de 45 a 50 los miembros del Senado y, asimismo, sumó 3 diputados, a las agrupaciones de la zona austral, aumentando los miembros de la Cámara de Diputados a 150.<sup>8</sup>

Año 1970

Ley 17284, de 23 de enero de 1970, que rebajó la edad para ejercer los derechos de ciudadano de 21 a 18 años y otorgó el derecho a sufragio a los analfabetos; que autorizó al presidente de la República para dictar disposiciones con fuerza de ley, previa delegación del Congreso Nacional mediante ley —incorporando constitucionalmente la figura de los decretos con fuerza de ley (DFL), ya existentes en la práctica—; que reformó las reglas sobre ausencia del territorio nacional del presidente y de los ministros de Estado; que aumentó la iniciativa exclusiva del presidente en materias económicas y sociales; que reformó el procedimiento de formación de la ley —adiciones o correcciones a los proyectos en trámite, urgencias, comisiones mixtas de las Cámaras del Congreso, veto y promulgación—; que creó el Tribunal

Constitucional, e introdujo la facultad del presidente para convocar a plebiscito en caso de rechazo de una reforma constitucional.<sup>9</sup>

#### **4.3.2. La reforma al procedimiento de reforma constitucional de 1970**

A través de la Ley N° 17.284 de reforma constitucional, de 23 de enero de 1970, se realizaron significativas modificaciones a las normas constitucionales de reforma constitucional.

A través de dicha reforma se establecieron dos hipótesis en las cuales se facultaba al Presidente de la República para recurrir al plebiscito en materia de reforma constitucional. La primera era aquella en que el Presidente de la República que hubiere presentado un proyecto de reforma constitucional, el cual fuere rechazado totalmente por el Congreso Nacional, en cuya situación el Presidente podía consultar a la ciudadanía sobre dicha reforma constitucional. También el Presidente podía convocar a plebiscito cuando el Congreso rechazare total o parcialmente las observaciones que hubiere formulado el Jefe de Estado formuladas al proyecto ratificado por él.

Conforme a dicho procedimiento se concretaron las siguientes tres reformas constitucionales hasta el 11 de septiembre de 1973.

Ley 17.398, de 9 de enero de 1971, que incorporó el denominado «Estatuto de Garantías Democráticas», entre otros aspectos, con la finalidad de: Asegurar el libre ejercicio de los derechos políticos dentro del sistema democrático y republicano.

Reconoce y regula a los partidos políticos, a objeto de asegurar su independencia y su adecuado funcionamiento, en un marco de pluralismo político.

Modificar o explicitar diversos derechos o garantías constitucionales, tales como la libertad de expresión y de información de los medios de comunicación social, limitando la posibilidad de expropiación, el derecho de reunión, la inviolabilidad de la correspondencia epistolar y telegráfica y de las comunicaciones telefónicas, la libertad de trabajo y su protección, y la libertad sindical.

Reconocer la libertad de enseñanza, establecer un «Sistema Nacional de Educación», constitucionalizando la reforma educacional de 1967, crear la Superintendencia de Educación Pública, y reconocer una serie de derechos en la Educación Superior a los académicos —libertad de cátedra, ingreso y promoción en la carrera académica— y a los estudiantes.

Incorporar el derecho a la seguridad social, establecer una garantía general en orden a que el Estado adoptará las medidas que tiendan a la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, y el deber de éste de velar por salud pública y el bienestar higiénico del país.

Consagrar el derecho a participar activamente en la vida social, cultural, cívica, política y económica con el objeto de lograr el pleno desarrollo de la persona humana y su incorporación efectiva a la comunidad nacional, y establecer un régimen jurídico general para las organizaciones sociales.

Establecer que la fuerza pública estaría constituida únicamente por las Fuerzas Armadas y Carabineros de Chile, estableciendo el régimen de incorporación de sus dotaciones.

Ley 17.420, de 31 de marzo de 1971, que estableció el derecho a sufragio para los extranjeros, mayores de 18 años y con una residencia de más de 5 años en el país, para las elecciones municipales.<sup>11</sup>

Ley 17450, de 16 de julio de 1971, que permitió la nacionalización de la gran minería del cobre en Chile, estableciendo que el Estado tiene el dominio absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible de todas las minas, pudiendo ser objeto de concesiones de exploración o de explotación y fijando los derechos de los concesionarios.

Puede concluirse que el procedimiento de reforma constitucional de la Carta Fundamental de 1925 era muy similar al procedimiento de tramitación de las leyes, flexibilizando el procedimiento que había considerado la Constitución de 1833, pocos elementos diferenciaban el procedimiento legislativo de la reforma constitucional, ellos eran el quórum de aprobación de la reforma constitucional en el parlamento, que era la mayoría de diputados y senadores en ejercicio; el segundo elemento diferenciador, era la intervención del Congreso Pleno, y en tercer elemento diferenciador estaba dado por la atribución presidencial de llamar a plebiscito, el que nunca fue empleado durante el imperio de dicha Constitución.

La aplicación de la Constitución de 1925 fue parcialmente suspendida por el Golpe de Estado del 11 de septiembre de 1973, siendo modificada mediante decretos leyes, hasta su total reemplazo mediante la Constitución de 1980, que entró en vigor a partir del 11 de marzo de 1981

#### 4.4. La génesis y aprobación de la Constitución de 1980

El golpe de Estado de 1973 destruyó la institucionalidad y el orden constitucional; la Junta de Gobierno, que integraron los comandantes en jefe de las tres ramas de las fuerzas armadas, y el General Director de Carabineros, no sólo asumió el poder estatal en el ámbito legislativo, de gobierno y administración y se arrogó el poder constituyente. El General Pinochet actuó como primus inter pares como Presidente de la Junta de Gobierno, para más tarde asumir la Presidencia de la República, dejando a la Junta de Gobierno como órgano legislativo y Constituyente, marcando con su liderazgo militar el régimen autoritario militar <sup>65</sup>.

El general Pinochet expresaba con claridad su voluntad de permanecer en el poder y de realizar un cambio radical en declaración a la Revista *Ercilla* en agosto de 1975: “El régimen actual está llamado a durar posiblemente una generación. Esta lucha puede esperar un siglo si es necesario porque conviene dar nacimiento a un espíritu público nuevo que haga imposible el retorno al juego político anterior. El proceso iniciado el 11 de septiembre de 1973 es un camino sin retorno”.

A pocos días del Golpe de Estado, la Junta de Gobierno llamó a un grupo de constitucionalistas encomendándoles la preparación de un nuevo texto constitucional. Tal fue la llamada “Comisión Constituyente”, que operó desde el 24 de septiembre de 1973 al 24 de octubre del mismo año, que luego pasó a llamarse “Comisión de Estudio de la nueva Constitución Política de la República”, en adelante CENC, que se crea por el Decreto Supremo N° 1064 de 25 de octubre de 1973, la que funcionó hasta el 5 de octubre de 1978, con el propósito de estudiar, elaborar y proponer un proyecto de nueva Constitución Política de la República y sus leyes complementarias. Ella estuvo formada originalmente por Sergio Diez, Jaime Guzmán, Enrique Ortúzar, Jorge Ovalle, luego se integraron Enrique Evans de la Cuadra, Gustavo Lorca, Alicia Romo y Alejandro Silva Bascuñán. La Comisión fue presidida por Enrique Ortúzar E., designándose como Secretario a don Rafael Eyzaguirre E. y pro-secretario o secretario subrogante a don Rafael Larraín C.

La Junta de Gobierno ejerció mientras tanto su potestad constituyente dictando cuatro actas constitucionales en 1976.

Al dictarse por la Junta de Gobierno el DL 1.697 que disuelve los partidos políticos renuncian a la CENC, en marzo de 1977, renuncian los comisionados Silva Bascuñán y Evans de la Cuadra; y en mayo Jorge Ovalle; ingresaron en su remplazo Raúl Bertelsen R, Juan de Dios Carmona y Luz Bulnes Aldunate.

Constituye una etapa importante en la orientación de los trabajos de la CENC el memorándum que le dirige el 10 de noviembre de 1977, el general Augusto Pinochet, quién a ese momento ya había asumido el título de Presidente de la República, en cuyo punto cuarto llama a la comisión a configurar una “nueva democracia, cuyos caracteres más importantes he sintetizado bajo los términos de autoritaria, protegida, integradora, tecnificada y de auténtica participación social”.

65 Ver Huneus, Carlos. (2000). El régimen de Pinochet. Editorial Sudamericana Santiago. Cañas Kirly, Enrique. (1997) Proceso Político en Chile. 1973-1990. Ed. Andrés Bello. Santiago. Arriagada, Genaro. (1998). Por la razón o la fuerza, Chile bajo Pinochet. Ad. Sudamericana. Santiago, Chile. Vial, Gonzalo (Ed) (1998). Análisis crítico del régimen militar. Universidad Finis Terrae. Santiago, Chile.

En el punto quinto del memorando subraya ciertas ideas básicas que plasman los criterios políticos-intitucionales que orientan al gobierno militar, entre las que destacan la creación de un poder de seguridad que contemple la función de las Fuerzas Armadas en su tarea de garantizar la supervivencia del Estado y los principios básicos de la institucionalidad; el afianzamiento del sistema presidencial chileno a través de una autoridad fuerte, dotada de facultades necesarias para conducir la política económica y social al margen de indebidas interferencias parlamentarias; como equilibrio frente al poder presidencial, un conjunto de eficaces sistemas de control que eviten los excesos; la proscripción legal de la difusión y acción de doctrinas, grupos y personas de inspiración totalitaria; la creación de una instancia técnica independiente destinada a manejar la política económica y social al margen de acciones demagógicas, radicada en el Banco Central; el establecimiento de sistemas electorales que impidan a los partidos políticos convertirse en conductores monopólicos de la participación ciudadana; la revisión del sistema de elección del Presidente de la República para evitar que llegue al poder una persona con una votación minoritaria; una modificación sustancial de la composición del futuro parlamento, incluyendo una cuota de legisladores por derecho propio o por designación; la profesionalización de la administración pública; la preservación de la autonomía de los cuerpos intermedios; el establecimiento de normas que impidan la intromisión de los grupos políticos en la generación y funcionamiento de las entidades gremiales, sindicales y sociales; y el robustecer constitucionalmente las bases de una estructura económico-social que refuerce la libertad, la libre iniciativa económica y el derecho de propiedad privada de los bienes de producción como reglas generales.

En octubre de 1978, la CENC le entregó al General Pinochet el anteproyecto de una nueva Constitución, recibido el anteproyecto por el Presidente de la República, lo envió en noviembre al Consejo de Estado, órgano consultivo de 18 miembros, integrado por civiles y militares, designados por Pinochet, quienes realizaron sustanciales modificaciones al texto, diferente al de la Comisión, más cercano a una reforma de la Constitución de 1925 que el que había preparado la Comisión.

El Consejo de Estado estaba presidido por Jorge Alessandri y formado por el ex presidente González Videla, el ex presidente de la Corte Suprema Enrique Urrutia Manzano, representantes de FFAA, mujeres, empresarios como Pedro Ibáñez, representantes de la juventud como Juan Antonio Coloma, de la universidad como Juvenal Hernández Jaque, entre otros.

El estudio por parte del Consejo de Estado del texto constitucional se efectuó entre noviembre de 1978 y julio de 1980, en 57 sesiones plenarias. El Consejo de Estado elaboró un anteproyecto con diferencias respecto del preparado por la CENC, el cual fue acordado en sesión del 1º de julio de 1980, con opiniones disidentes y votos de minoría.

El Consejo de Estado presidido por el Ex Presidente de la República, don Jorge Alessandri, a diferencia de la CENC, se pronunció también en lo relativo a la transición. Así, propuso 5 años más con Pinochet de presidente, siguiendo la Junta de Gobierno sólo como poder constituyente y dejando el poder legislativo en un congreso designado.

El proyecto fue entregado al Jefe de Estado y a la Junta de Gobierno, por el Presidente del Consejo de Estado, el ex Presidente de la República, Jorge Alessandri Rodríguez, en una audiencia el 8 de julio de 1980.

La Junta de Gobierno en quién se encontraba radicado el poder constituyente, designó un grupo de trabajo integrado por el entonces Ministro del Interior, Sergio Fernández F.; la Ministra de Justicia, Mónica Madariaga G.; el Auditor General del Ejército, General Fernando Lyon; el Auditor General de la Armada, Almirante Aldo Montagna; el Auditor de la Fuerza Aérea, General Enrique Montero M.; el Auditor de Carabineros, Mayor Harry Gruenwald y el Secretario de Legislación de la Junta de Gobierno, Mario Duvauchelle R. que apoyaran a la Junta de Gobierno en el análisis de ambos proyectos. De este proceso no existen actas que den razón del texto definitivo aprobado por la Junta de Gobierno. El proyecto definitivo aprobado por la Junta de Gobierno contenía el proyecto definitivo de Constitución permanente en 120 artículos y 29 disposiciones transitorias que regulan un período de transición hacia la plena vigencia del orden constitucional que se consideró adecuado establecerlo en 8 años, al cabo del cual se presentaría a ratificación popular el nombre del Jefe de Estado que de ser aprobado en plebiscito concretaría el segundo período de 8 años, con el apoyo de las herramientas de un estado de excepción especial para el período que se encontraban contenidas en la disposición 24 transitoria.

El texto aprobado por la Junta de Gobierno y firmado por los Ministros de Estado fue promulgado por el Decreto Ley N° 3.464 el 8 de agosto de 1980. Con la misma fecha, se dicta el Decreto Ley N° 3.465 el que convoca a plebiscito para que el texto sea ratificado por los chilenos y extranjeros mayores de 18 años de edad.

El 12 de agosto de 1980, luego de publicitado el proyecto de Constitución Política de la República, Alessandri entrega al secretario de Consejo de Estado un sobre cerrado para ser entregado al Presidente en caso de ganarse el plebiscito y, en caso contrario, solicita que se esperen nuevas instrucciones. Al ganar la opción Sí, se entregó la carta de renuncia del ex Presidente Jorge Alessandri al General Pinochet, fundada en que no se respetó el sistema de transición que propuso el Consejo de Estado, como asimismo se mantuvo la inamovilidad de los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas, ya que el Alessandri era partidario de que el Presidente de la República pudiera llamar a retiro a los Comandantes en Jefe de las FFAA.

Las mesas receptoras de sufragios para dicho plebiscito constitucional fueron constituidas por los alcaldes, los que a su vez eran designados por el gobierno central y de su confianza.

Al haberse eliminado los registros electorales por el régimen autoritario militar y no haberse alcanzado a reconstruir, en el plebiscito se votó sin registro electoral y se creó un Tribunal Calificador de Elecciones que tenía la atribución solamente de efectuar el escrutinio del acto plebiscitario.

La opción establecida para el plebiscito era votar sí o no respecto de la integridad del texto permanente de la Constitución, el periodo de transición y el mantenimiento del Presidente de la República y la Junta de Gobierno por un período de al menos nueve años más.

Se establece la constitución de mesas receptoras en el ámbito territorial de las municipalidades, cuyos vocales eran designados por las autoridades municipales, todas ellas de confianza política del gobierno militar. El escrutinio se hace primero a nivel comunal y luego un segundo escrutinio a nivel provincial. Finalmente, se reunía el Colegio Escrutador Regional, y diez días después del plebiscito se realizaba el escrutinio nacional por el Colegio Escrutador Nacional, el cual estaba integrado por el Contralor General de la República, don Osvaldo Iturriaga, el Ministro de la Corte de Apelaciones de Santiago, Arnoldo Dreyse y el secretario de la Corte Suprema, René Pica Urrutia.

El plebiscito se concreta en un clima de ausencia de libertad de expresión, con los partidos políticos disueltos, sin registros electorales, y sin apoderados de las opciones en juego en las mesas receptoras de sufragios y sin Tribunal que pudiera pronunciarse sobre la legitimidad y legalidad del acto plebiscitario.

El resultado del plebiscito no sorprendió a nadie. La regulación del plebiscito había agregado que los votos en blanco debían contabilizarse a favor de la alternativa de aprobación del texto propuesto por la Junta de Gobierno.

La opción Si obtuvo 4.121.067 y el 65.71% de los sufragios emitidos, a los cuales debe agregarse 83.812 votos en blanco con 1.33% de los sufragios.

La opción No obtuvo 1.893.420 y 30.19% de los sufragios.

Los votos nulos fueron 173.569 con un 2,77% de los sufragios emitidos. Se estimó la abstención en alrededor del 6%. El ex Presidente del Senado, Patricio Aylwin A, con otras 46 personalidades presentó un reclamo sobre ilegitimidad e ilegalidad del plebiscito aprobatorio de la Constitución pidiendo su anulación al Colegio Escrutador Nacional, el cual se basó en la falta de transparencia del escrutinio y la certificación de que las personas podían votar en dos o más mesas receptoras de sufragios, lo que establecía un clima de falta de garantías que distorciónaba el resultado electoral del plebiscito.

El Colegio Escrutador Nacional rechazó el reclamo señalando que no tenía competencia para pronunciarse en materia de calificación del plebiscito, sino solo para realizar el escrutinio nacional, sin perjuicio de lo cual realizó algunas consideraciones en apoyo del plebiscito realizado.

El texto aprobado fue promulgado por el Presidente de la República, General Augusto Pinochet U., con fecha 21 de octubre de 1980, el cual entraría en vigencia el 11 de marzo de 1981, salvo las disposiciones transitorias 9 y 23, las que tenían vigencia inmediata y se referían a la integración del Tribunal Constitucional y el reemplazo del Presidente de la República si quedara imposibilitado de cumplir sus funciones entre la aprobación de la Constitución Política de la República por plebiscito y la entrada en vigencia. El día de entrada en vigencia de la Constitución, juró el General Pinochet como Presidente de la República para el periodo del 11 de marzo 1980 al 10 de marzo de 1989.

El texto aprobado consta de 14 capítulos en 120 artículos permanentes y 29 disposiciones transitorias. La estructura de la Carta Fundamental contempla como capítulo I: Bases de la Institucionalidad; Capítulo II: Nacionalidad y Ciudadanía; Capítulo III: Derechos y Deberes Constitucionales; Capítulo IV: Gobierno; Capítulo V: Congreso Nacional; Capítulo VI: Poder Judicial; Capítulo VII: Tribunal Constitucional; Capítulo VIII: Justicia Electoral; Capítulo IX: Contraloría General de la República; Capítulo X: Fuerzas Armadas, de orden y seguridad Pública; Capítulo XI: Consejo de Seguridad Nacional; Capítulo XII: Banco Central; Capítulo XIII: Gobierno y Administración Interior del Estado; Capítulo XIV: Reforma de la Constitución

#### **5.4.1. La reforma constitucional de 1989: el tránsito de la Constitución otorgada a la Constitución pactada.**

Las normas transitorias de la Constitución establecían que se sometería a plebiscito en 1988, la determinación de la persona que debía asumir la Presidencia de la República por los siguientes ocho años, la que sería propuesta por los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas y el General Director de Carabineros, o a falta de unanimidad de ellos, el Consejo de Seguridad Nacional integrado además por el Contralor General de la República, nombre que debía ser ratificado ciudadanía mediante un plebiscito conforme establecía la disposición transitoria vigesimoséptima.

El plebiscito se concretó el 5 de octubre de 1988 para decidir si el General Pinochet podía permanecer por otros ocho años en el cargo de Jefe de Estado, vale decir, hasta el 11 de marzo de 1997.

El universo electoral estaba constituido por 7.435.913 personas. Del total de votos válidamente emitidos en dicho plebiscito, el Si tuvo un 44,01 % y No obtuvo un 55,99 %. De acuerdo a las normas transitorias de la Constitución dicho resultado implicaba la convocatoria para 1989 de elecciones democráticas conjuntas de presidente y parlamentarios, que condujeron tanto al fin del régimen autoritario militar como al comienzo del periodo llamado transición a la democracia.

Después de concretarse la derrota del general Pinochet en el plebiscito se inicia un periodo político distinto que llevará a la negociación entre el gobierno militar derrotado que debía llamar a elecciones presidenciales y parlamentarias competitivas para diciembre de 1989 y la oposición al régimen militar autoritario.

Se concuerdan así luego de un largo proceso de negociación 54 reformas constitucionales, las que posibilitan buscar las mayorías necesarias en el futuro parlamento para introducir nuevas reformas democratizadoras del sistema constitucional con el objeto de suprimir los enclaves autoritarios que persistían.

El vocero de la Concertación, Patricio Aylwin, afirmaba en la prensa el 2 de junio de 1989, que los partidos opositores al gobierno militar no se sentían coautores de las reformas constitucionales, porque "no nos satisfacen plenamente, pero, a pesar de ello, hemos aceptado concurrir a respaldarlas otorgando nuestro visto bueno, dándoles luz verde ..."

Así, pese a las reservas que tienen al texto constitucional con las reformas consensuadas, la Concertación de Partidos por la Democracia considera un avance las reformas y decide darles su apoyo en el plebiscito que se concretará para su ratificación, luego de su aprobación por la Junta de Gobierno Militar.

El 14 de julio de 1989, la Junta de Gobierno aprueba las reformas al texto constitucional de 1980 y se convoca a plebiscito para el domingo 30 de julio de 1989, para que la ciudadanía se pronuncie aprobando o rechazando las reformas.

Los resultados finales del plebiscito fueron entregados por el Ministerio del Interior el lunes 31 de julio, ellos arrojaron los siguientes resultados:

Aprobación de las reformas	6.056.440 votos
Rechazo de la reformas	580.212 votos
Votos en blanco	114.056 votos
Votos nulos	315.918 votos

Así, un 85,7% aprobaba las reformas, un 8,2% las rechazaba, existiendo entre votos nulos y en blanco un 6%.

De esta manera una Constitución que había nacido con una fuerte oposición que desconocía su legitimidad, producto de su contenido autoritario y la opacidad de su procedimiento de aprobación, pasa de ser una Constitución otorgada por el régimen autoritario militar, a una Constitución pactada por las negociaciones entre el gobierno militar y las fuerzas opositoras, compromiso que obligó al gobierno militar a realizar modificaciones sustantivas al texto original, como asimismo, generó en la oposición la necesidad de reconocer la legitimidad del marco constitucional reformado, como el texto legítimo, dentro del cual debían procesarse nuevas reformas democratizadoras.

El 11 de marzo de 1990, comienza a dar sus primeros pasos la Constitución reformada, antes de que ella entrara plenamente en vigencia, para posibilitar el tránsito del autoritarismo a la democracia frágil y limitada que posibilita el orden jurídico pactado en 1989, con un Presidente de la República elegido por la mayoría absoluta de la ciudadanía y un Congreso elegido, donde el Senado comenzaba a funcionar con 38 senadores elegidos y 9 senadores designados, todos estos últimos respondían en sus marcos valóricos básicos al desaparecido régimen autoritario militar.<sup>66</sup>

#### **5.4.2. La reforma constitucional en la Constitución original de 1980 y en la reforma constitucional de 1989.**

La Constitución de 1980 en su texto original establecía un procedimiento complejo y super rígido de reforma constitucional, que tenía por objetivo que no se desmantelara el ordenamiento generado por el régimen autoritario militar en sus aspectos centrales y básicos.

En efecto, el texto contemplaba tres procedimientos diferentes de reforma constitucional, regulados en el capítulo XIV, en sus artículos 116 y ss.

El artículo 116 determinaba que la iniciativa de reforma constitucional le correspondía al Presidente de la República mediante mensaje o a cualquier diputado o senador, con las limitaciones que disponía el artículo 62 referente al procedimiento legislativo, que determinaba que la moción de reforma no podía ser presentada por más de cinco senadores o por más de diez diputados.

El primero y más sencillo contenido en el artículo 116 de la Constitución, consistía en que el proyecto de reforma constitucional que no correspondía a las materias que debían ser reformadas conforme a los dos procedimientos más complejos y rígidos regulados en el artículo 118 de la Carta Fundamental, debía ser aprobado en cada Cámara con el voto conforme de los tres quintos de los diputados y senadores en ejercicio.

El artículo 117 de la Carta Fundamental determinaba que sesenta días después de aprobado un proyecto en la forma señalada en el artículo 116, las dos cámaras reunidas en Congreso Pleno y en sesión pública, con la asistencia de la mayoría de la asistencia de sus miembros, tomarían conocimiento y lo votaría sin debate. Si en dicho día no se reunía la mayoría del total de los miembros del Congreso, la sesión se verificaba al día siguiente con los diputados y senadores que asistieran.

<sup>66</sup> El texto de la Constitución de 1980 modificado en 1989, con sus antecedentes, concordancias, jurisprudencia y bibliografía seleccionada se encuentra publicada por Blanc, N.; Nogueira, H.; Pfeffer, E.; y Verdugo, M. (1990). La Constitución Política de la República de Chile. Valparaíso, Chile. Ed. Centro de Estudios y Asistencia Legislativa. Universidad Católica de Valparaíso.

El proyecto aprobado por el Congreso Pleno pasaba al Presidente de la República, el cual podía rechazar totalmente el proyecto de reforma aprobado por el Congreso, lo que obligaba a tratar nuevamente el proyecto por el Congreso y sólo en el caso de que éste insistiera por las tres cuartas partes de los miembros en ejercicio de cada Cámara, el Presidente debía promulgar la reforma constitucional, a menos que decidiera consultar a la ciudadanía mediante plebiscito.

Si el Presidente de la República observare parcialmente el proyecto de reforma constitucional aprobado por el Congreso, las observaciones se entendían aprobadas con el voto conforme de la mayoría absoluta de los miembros en ejercicio de cada Cámara, devolviéndose el proyecto al Presidente de la República para su promulgación. En el caso de que las Cámaras no aprobaran todas o algunas de las observaciones del Presidente de la República, no habría reforma constitucional en los puntos en discrepancia, a menos que ambas cámaras insistieran por los dos tercios de los miembros en ejercicio en la parte del proyecto aprobado por ellas. En tal caso el proyecto se devolvía al Presidente de la República para su promulgación, salvo que éste último considerare consultar a la ciudadanía mediante un plebiscito, para que esta resolviera las cuestiones en desacuerdo.

El segundo procedimiento establecido en el inciso 1º del artículo 118, determinaba que las reformas que tenían por objeto modificar las normas sobre plebiscito contenidas en el artículo 117, las que disminuyeran las facultades del Presidente de la República, las que otorgaren mayores atribuciones al Congreso o nuevas prerrogativas a los parlamentarios, requerirían la concurrencia de la voluntad del Presidente de la República y de los dos tercios de los miembros en ejercicio de cada Cámara y no procederá a su respecto el plebiscito. En tal procedimiento bastaba que el Presidente manifestara su desacuerdo con la reforma para que esta no pudiera concretarse, vale decir, el Jefe de Estado disponía de un veto absoluto en estas materias.

El tercer tipo de procedimiento de reforma constitucional estaba contenido en el artículo 118 inciso 2º, determinando que los proyectos de reforma constitucional que recayeran en el capítulo I de Bases de la Institucionalidad, el capítulo VII referente a la integración y competencias del Tribunal Constitucional, el capítulo X referente a las Fuerzas Armadas y de orden y seguridad, como asimismo, en el capítulo XI referente a la integración del Consejo de Seguridad Nacional y sus funciones y atribuciones, para ser aprobados debían cumplir con los requisitos del inciso 1º del artículo 118. Sin embargo, el proyecto así aprobado no se promulgaba y debía guardarse hasta la próxima renovación conjunta de las Cámaras, y en la primera sesión que éstas celebraren deberían y votarían el texto del proyecto de reforma aprobado por el Congreso anterior, sin poder establecerle modificación alguna. Si la reforma fuere ratificada por las dos cámaras del segundo Congreso por dos tercios de sus miembros en ejercicio, el proyecto se devolvía al Presidente de la República para su promulgación, sin embargo, si este último estuviere en desacuerdo con la reforma podía consultar a la ciudadanía mediante plebiscito.

El artículo 119 regulaba el plebiscito de reforma constitucional, determinando que la convocatoria al mismo debía efectuarse dentro de los treinta días siguientes a aquel en que se ordenara mediante decreto supremo que fijara la fecha de la votación plebiscitaria, la que no podía tener lugar antes de treinta días ni después de sesenta, contados desde la publicación de dicho decreto. Si transcurría dicho plazo sin que el Presidente convocara a plebiscito, el texto constitucional determinaba la promulgación del proyecto aprobado por el Congreso.

El decreto de convocatoria al Plebiscito contenía, según correspondiere, el proyecto aprobado por el Congreso Pleno y vetado totalmente por el Presidente de la República, o las cuestiones del proyecto en las cuales el Congreso haya insistido. En este último caso, cada una de las cuestiones en que el Congreso haya insistido. En este último caso, cada una de las cuestiones en desacuerdo debía votarse separadamente.

El Tribunal Calificador de Elecciones comunicaba al Presidente el resultado del plebiscito y especificaba el texto del proyecto aprobado por la ciudadanía, el que debía ser promulgado como reforma constitucional dentro de los cinco días siguientes a la comunicación.

Este sistema de reforma súper rígido y complejo nunca se pudo hacer efectivo, ya que antes de que entrara en vigencia tales disposiciones, la derrota del General Pinochet en el plebiscito en el cual se presentó para mantenerse por otros ocho años adicionales en el poder en 1988 fue derrotado en las urnas, lo que lo obligó a concretar un acuerdo con la disidencia política a su régimen que posibilitara un tránsito pacífico a una práctica constitucional republicana y democrática. A través de estos compromisos, se modificó el procedimiento de reforma constitucional antes descrito.

#### 5.4.2. El procedimiento de reforma constitucional reformado en 1989.

La reforma constitucional de 1989 innovó en el procedimiento de reforma constitucional. En la concreción de esta reforma constitucional fue determinante la amenaza de la disidencia al régimen militar de que dismantelaría el sistema constitucional establecido por el régimen militar mediante una doble reforma constitucional, reformando primero el procedimiento de reforma constitucional que requería del procedimiento más simple de reforma, simplificándolo y bajando los quórum para concretar las nuevas reformas, para luego, en una segunda reforma realizar una reforma profunda al sistema constitucional instaurado autocráticamente.

El temor a que lo anterior pudiera concretarse llevó a acordar las 54 reformas constitucionales que se acordaron en 1989, entre las cuales se encontraba la revisión del procedimiento de reforma constitucional original. A través de esta innovación se eliminó lo que en el acápite anterior hemos denominado segundo procedimiento de reforma constitucional, como asimismo se innovó en el tercer procedimiento de reforma constitucional analizado anteriormente.

El nuevo artículo 116 de la Constitución reformado precisa en su inciso 2º que, el proyecto de reforma necesita para ser aprobado en cada Cámara el voto conforme de las tres quintas partes de los diputados y senadores en ejercicio. En el caso de que la reforma recayere sobre los capítulos I (Bases de la Institucionalidad), III (Derechos fundamentales), VII (Tribunal Constitucional), X (Fuerzas Armadas, de orden y seguridad pública), XI (Consejo de Seguridad Nacional) o XIV (reforma de la Constitución), necesita, en cada Cámara, la aprobación de las dos terceras partes de los diputados y senadores en ejercicio.

La reforma modificó la estructura del capítulo de reforma, derogando el artículo 118, modificando los artículos 116, 117 y 119.

Como hemos precisado ya el artículo 116, en su inciso 2º, determina los dos procedimientos de reforma constitucional, los que podemos caracterizar como un procedimiento ordinario y un procedimiento extraordinario, que se identifican por las materias y quórum con el cual deben ser concretadas las reformas. El procedimiento extraordinario incorpora dos nuevos capítulos al mismo en relación al texto original, el que se refiere al capítulo III de Derechos fundamentales, como asimismo el que se refiere al capítulo XIV, el procedimiento de reforma de la Constitución. El artículo 117 se refiere a la tramitación del proyecto de reforma por el Congreso Pleno en los mismos términos que en el acápite anterior. Sin perjuicio de ello se reforma el párrafo referido a la actuación el veto total del Presidente acerca de la reforma en relación al quórum de insistencia del Congreso, precisando el nuevo texto:

“El proyecto que apruebe la mayoría del Congreso Pleno pasará al Presidente de la República. Si el Presidente de la República rechazare totalmente un proyecto de reforma aprobado por el Congreso y éste insistiere en su totalidad por las dos terceras partes de los miembros en ejercicio de cada Cámara, el Presidente deberá promulgar dicho proyecto, a menos que consulte a la ciudadanía mediante plebiscito.”

Así el quórum para insistir por el Congreso respecto del proyecto vetado totalmente por el Presidente de la República deja de ser el de tres cuartas partes de los miembros en ejercicio de cada Cámara por el quórum de dos tercios de los miembros en ejercicio de ellas, lo que elimina un quórum muy difícil de alcanzar normalmente en un orden constitucional democrático, sin perjuicio de que aún con la insistencia de dos tercios de cada Cámara el Presidente conserva la facultad de convocar a plebiscito, para que la ciudadanía arbitre el conflicto entre el criterio presidencial y el del Congreso Nacional.

El inciso cuarto del artículo 117 innova asimismo, respecto del caso del veto suspensivo parcial del Presidente sobre una reforma constitucional aprobada por el Congreso determinando que:

“Si el Presidente observare parcialmente un proyecto de reforma aprobado por el Congreso, las observaciones se entenderán aprobadas con el voto conforme de las tres quintas o dos terceras partes de los miembros en ejercicio de cada Cámara, según corresponda de acuerdo con el artículo anterior y se devolverá al Presidente para su promulgación.”

Así el Presidente requiere de mayor consenso en cada Cámara para aprobar el veto parcial, antes de la reforma requería sólo el voto conforme de la mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara, luego de la reforma de 1989, se requiere el voto conforme de los tres quintos o dos tercios de los miembros en ejercicio de cada Cámara, conforme a la respectiva materia sobre la cual recae el proyecto de reforma constitucional, alcanzándose el quórum de aprobación del veto en el Congreso, se devuelve el proyecto al Presidente de la República para su promulgación.

El nuevo inciso 5° del artículo 117, mantiene el inciso 6° del anterior artículo 117, sin innovaciones:

“En caso de que las Cámaras no aprueben todas o algunas de las observaciones del Presidente, no habrá reforma constitucional sobre los puntos en discrepancia, a menos que ambas Cámaras insistieren por los dos tercios de sus miembros en ejercicio en la parte del proyecto aprobado por ellas. En este último caso, se devolverá al Presidente la parte del proyecto que haya sido objeto de insistencia para su promulgación, salvo que éste consulte a la ciudadanía para que se pronuncie mediante un plebiscito, respecto de las cuestiones en desacuerdo.”

A su vez, el inciso final del artículo 117 se mantiene igualmente:

“La ley orgánica constitucional relativa al Congreso regulará en lo demás lo concerniente a los vetos de los proyectos de reforma y a su tramitación en el Congreso”.

El artículo 119 se mantiene en los mismos términos del texto original de la Carta Fundamental:

“La convocatoria a plebiscito deberá efectuarse dentro de los treinta

días siguientes a aquel en que ambas Cámaras insistan en el proyecto aprobado por ellas, y se ordenará mediante decreto supremo que fijará la fecha de la votación plebiscitaria, la que no podrá tener lugar antes de treinta días ni después de sesenta, contado desde la publicación de dicho decreto. Transcurrido este plazo sin que el Presidente convoque a plebiscito, se promulgará el proyecto que hubiere aprobado el Congreso.

El decreto de convocatoria contendrá, según corresponda, el proyecto aprobado por el Congreso Pleno y vetado totalmente por el Presidente de la República, o las cuestiones del proyecto en las cuales el Congreso haya insistido. En este último caso, cada una de las cuestiones en desacuerdo deberá ser votada separadamente en el plebiscito.

El Tribunal Calificador comunicará al Presidente de la República el resultado del plebiscito, y especificará el texto del proyecto aprobado por la ciudadanía, el que deberá ser promulgado como reforma constitucional dentro de los cinco días siguientes a dicha comunicación.

Una vez promulgado el proyecto y desde la fecha de su vigencia, sus disposiciones formarán parte de la Constitución y se tendrán por incorporadas a ésta.”

#### **5.4.3. La reforma constitucional de 2000 que modifica la intervención del Congreso Pleno en el procedimiento de Reforma Constitucional.**

Dentro de dicho periodo por Ley N° 19.671 de reforma constitucional, publicada en el Diario Oficial de 29 de abril de 2000, se modificó la operación del Congreso Pleno en el procedimiento de reforma constitucional, estableciendo una nueva modalidad de operación conforme lo determinan los nuevos incisos del artículo 117 de la Carta Fundamental. Dicha reforma constitucional dispone:

“Artículo 117.- Las dos Cámaras, reunidas en Congreso Pleno, serán convocadas por el Presidente del Senado a una sesión pública, que se celebrará no antes de treinta ni después de sesenta días contados desde la aprobación de un proyecto en la forma señalada en el artículo anterior, en la que, con asistencia de la mayoría del total de sus miembros, tomarán conocimiento de él y procederán a votarlo sin debate.

Si a la hora señalada no se reúne la mayoría del total de los miembros del Congreso, la sesión se verificará el mismo día, a una hora posterior que el Presidente del Senado haya fijado en la convocatoria, con los diputados y senadores que asistan”.

Así mediante esta reforma la segunda sesión del Congreso Pleno para una reforma constitucional si en la primera no se reúne el quórum constitucional requerido, se concreta el mismo día y no al día siguiente, con los diputados y senadores que asistan. Por otra parte establece una precisión que no contenía el texto anterior, la cual es que determina al Presidente del Senado como la autoridad que convoca al Congreso Pleno a sesión pública. El nuevo inciso 2º precisa además, lo que tampoco estaba en el texto constitucional anterior, que la convocatoria debe fijar una hora específica de reunión el día que se convoque a sesión y si ese día y hora no se obtiene el quórum necesario, la sesión se verifica el mismo día, a una hora posterior que el Presidente del Senado haya fijado en la convocatoria.

Un problema que presentó este procedimiento de reforma constitucional en sus versiones de procedimiento ordinario y extraordinario fue que las disposiciones constitucionales pertinentes no establecieron una norma similar a la contenida en la Carta Fundamental de 1925, en su artículo 108 inciso 1º, el cual determinaba que “La reforma de las disposiciones constitucionales se someterá a las tramitaciones de un proyecto de ley, salvo las excepciones ...” que eran señaladas por el propio texto constitucional.

Así desde el texto original de la Constitución de 1980, incluida la reforma constitucional de 1989 y de 2000, las disposiciones en materia de reforma constitucional sólo hacen aplicable a los proyectos de reforma constitucional el sistema de urgencias previsto para las leyes, pero no posibilita aplicar el sistema de comisiones mixtas para superar las diferencias entre ambas cámaras que a Carta Fundamental si aplica a los proyectos de ley. Asimismo el inciso final del artículo 117 de la Constitución, en su inciso final determina que “La ley orgánica constitucional relativa al Congreso regulará en lo demás lo concerniente a los vetos de los proyectos de reforma y a su tramitación en el Congreso”. Así, el texto constitucional establece explícitamente las materias excepcionales en que se aplica el mismo procedimiento de los preceptos legales a las reformas constitucionales, donde no se encuentran consideradas la aplicación del procedimiento de comisiones mixtas en la tramitación de la reforma constitucional. Tal perspectiva forzó que los proyectos de reforma constitucional tuvieran que ser negociados en forma previa al proceso legislativo, ya que en éste último ambas cámaras no podían manifestar discrepancias en la tramitación del proyecto de reforma constitucional a riesgo que la reforma constitucional se frustrara.

Así lo interpretaron también tanto de la Cámara de Diputados como del Senado en los informes de sus respectivas comisiones de Constitución, Legislación y Justicia de la Cámara de Diputados de 20 de marzo de 1991 y del Senado de 19 de marzo de 1991.

#### **5.4.4. La reforma constitucional de 2005 y el procedimiento de reforma constitucional.**

Mediante Ley Nº 20.050, se concretó la reforma constitucional de 2005, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado contenido en Decreto Supremo Nº 100, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, y que fue objeto de firma en una solemne e histórica ceremonia realizada en el Palacio de La Moneda el 17 de septiembre de 2005, la cual cambió la firma de la Constitución del General Pinochet por la del Presidente Ricardo Lagos, constituyendo una simbólica manifestación del cambio constitucional realizado. Dicha reforma constituyó la decimoséptima reforma introducida a la Carta Fundamental, siendo la segunda reforma constitucional más importante y extensa después de la de 1989, eliminando los enclaves autoritarios que aún quedaban en el texto constitucional, acordada por amplio consenso parlamentario, pero sin participación del cuerpo político de la sociedad, en la cual se abordan también algunos aspectos específicos del procedimiento de reforma constitucional.

Mediante la reforma constitucional de 2005, y tras la aprobación de indicaciones formuladas por diversos senadores en la discusión en particular del proyecto de reforma constitucional, como puede verse en el Segundo Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado recaído en los proyectos de reforma constitucionales contenidos en los Boletines 2526-07 y 2534-07 de fecha 18 de marzo de 2003, se posibilitó que el nuevo artículo 127 de la Constitución, estableciera que “serán aplicables a la tramitación de los proyectos de reforma constitucional las normas sobre formación de la ley”. De este modo, se incorporó el trámite de comisión mixta en las reformas constitucionales.

A su vez, la reforma constitucional de 2005, suprimió los primeros dos incisos del artículo hasta entonces 117 del texto constitucional anterior a la reforma de 2005, eliminándose así la participación del Congreso Pleno en el procedimiento de reforma constitucional, el cual no aportaba nada de calidad a la reforma, ya que podía ser aprobada en segunda sesión con los parlamentarios que asistieran, sin requerir ningún quórum específico, como asimismo sin debate.

#### **5.4.5. La propuesta de reforma constitucional de la Presidenta Michelle Bachelet**

El martes 13 de octubre de 2015, la Presidenta de la República anunció el cronograma del cambio constitucional. En dicho cronograma estableció una etapa de educación cívica que se llevaría adelante hasta marzo de 2016, consistente en socializar a la población acerca de las funciones que cumple una Constitución en una sociedad democrática a través de información en páginas web y textos explicativos, el que se encuentra en pleno desarrollo al momento de escribir el presente trabajo.

El 2 de diciembre de 2015, la Presidenta Bachelet, nombró un Consejo Ciudadano de Observadores del Proceso Constituyente, el cual debe “garantizar la transparencia de los diálogos ciudadanos” que se desarrollarían a nivel comunal y regional, el cual está integrado por 17 integrantes del mundo civil, de las comunicaciones, y expertos constitucionalistas expresivos del pluralismo nacional en el ámbito ideológico, presidido por el abogado constitucionalista Patricio Zapata, cuya tarea consiste en garantizar que las instancias de participación a nivel comunal, provincial y regional se lleven a cabo de manera transparente, recogiendo las opiniones de los ciudadanos sin presiones ni distorsiones.

Desde el mes de abril hasta el mes de julio de 2016 se concretará la etapa de diálogos ciudadanos a través de los cuales se recogerían las Bases ciudadanas para una nueva Constitución que contendrían las ideas fuerzas y proposiciones que debiera considerar la nueva Constitución, las que se entregarían a la Presidenta de la República en octubre de 2016.

En estos diálogos pueden participar todas las personas desde los 14 años. Se trata de un proceso de cuatro fases, en que se discutirá sobre valores, derechos y deberes, e instituciones que debe contemplar la Constitución.

Para participar en la primera fase, hay dos caminos. El primero es llenar un cuestionario online; el segundo es participar en un grupo conducido por un monitor, pudiendo participar las personas en ambos procesos.

En dicho proceso se les preguntará a las personas, en primer lugar, sobre cuáles de 19 valores consideran más importantes y se encuentra también la alternativa de ningún valor. Luego, se les preguntará sobre los derechos más importantes de un listado de 26 de ellos, como asimismo sobre los principales deberes de una lista de 21 de ellos. Finalmente se les consultará sobre las instituciones que deberá contemplar la Constitución.

Los resultados de estos diálogos serán sistematizados a través de un software y las principales conclusiones darán origen a una nuevo diálogo ciudadano que se desarrollará a nivel provincial. Esa segunda fase da paso a una tercera, en que tras una nueva sistematización de los antecedentes, se realizarán los diálogos a nivel regional, para que, luego de una última sistematización de los antecedentes, que estos se entreguen a la Presidenta de la República.

En el curso del año 2017, la Presidenta de la República enviaría una reforma constitucional que recogería las bases ciudadanas para la nueva Constitución, junto con las tradiciones nacionales y “acorde con las obligaciones jurídicas que Chile ha contraído con el mundo” como ha señalado la Presidenta Bachelet, que contendría la modificación a la Constitución actual. Asimismo, en dicha reforma constitucional se decidiría por el actual Congreso Nacional una reforma constitucional que pueda viabilizar al próximo Congreso Nacional la decisión sobre las diversas opciones procedimentales para debatir la nueva Constitución.

Sería el próximo Congreso Nacional, el que será electo a fines de 2017, con un sistema de representación proporcional con método D Hondt, el que dotado de mayor representatividad, decidirá el mecanismo a través del cual se desarrollará el cambio constitucional, decisión que debiera ser adoptada por acuerdo de ambas ramas del Congreso Nacional por el quórum de 2/3 de los parlamentarios en ejercicio de cada cámara (al menos 80 diputados y 25 senadores).

El nuevo Congreso que asumirá el 11 de marzo de 2018, estaría habilitado para decidir entre cuatro alternativas el mecanismo procedimental de debate de la reforma constitucional que enviará el gobierno en el segundo semestre de 2017. Estas alternativas de mecanismos para debatir y aprobar la nueva Constitución serían: A) una Comisión Bicameral del Congreso Nacional; B) Una Convención Constituyente mixta de parlamentarios y ciudadanos; una Asamblea Constituyente; o un plebiscito para que sea la ciudadanía la que determine el mecanismo entre las tres opciones anteriores.

Cualquiera fuere el procedimiento por el que se opte en su oportunidad, el proceso constituyente termina con un plebiscito o referéndum en que la ciudadanía se pronunciará aprobando o rechazando el texto de nueva Constitución. Asimismo, el desarrollo de este proceso de cambio constitucional queda entregado, en la práctica, a la decisión ciudadana que elegirá el nuevo Congreso Nacional en 2017, como asimismo, a la conformación del mismo, de acuerdo con los nuevos distritos y circunscripciones y el aumento de número de diputados y senadores que integrará cada cámara. Será el nuevo Congreso Nacional que iniciará su actividad el 11 de marzo de 2018 el que adoptará las decisiones fundamentales que darán viabilidad o no al proceso constituyente originario o a otra gran reforma constitucional después de las de 1989 y 2005.

## **6. Síntesis de procedimientos de generación de nuevas constituciones y reformas constitucionales.**

### **6.1. Debate y aprobación de la reforma constitucional por parte de una Convención o Asamblea Constituyente, cuyo texto es sometido a referéndum de la ciudadanía.**

En este caso, no es el Parlamento o Congreso ordinario el que analiza, debate y aprueba la modificación o reforma de la Constitución, sino que ello se concreta a través de una Asamblea o Convención especialmente elegida por el cuerpo político de la sociedad en forma democrática teniendo como única tarea impulsar y aprobar la reforma constitucional, excluyendo al congreso ordinario de dicha tarea, cuyo texto aprobado por el Congreso sería sometido a ratificación de la ciudadanía mediante plebiscito.

Esta es la alternativa planteada en la tercera alternativa de método de tratamiento del cambio constitucional que se incorporaría mediante la reforma constitucional de 2017, precisado en el anuncio de la Presidenta Bachelet, la que deja al Congreso Nacional elegido que asume en funciones en 2008, el optar por la Convocación de la Asamblea Constituyente, cuyo texto elaborado debe ser ratificado por la ciudadanía por plebiscito.

Esta fue la propuesta formulada por el Grupo de Estudios Constitucionales o Grupo de los 24 en 1978-1980 para elaborar y aprobar la nueva Constitución bajo el régimen autoritario militar.

En esta hipótesis es necesario precisar diversos puntos, como son las entidades administrativas territoriales por las cuales se elegirán los constituyente y el sistema electoral respectivo, la cantidad de miembros de la asamblea constituyente, el sistema y quórum por el cual se adoptarán decisiones, la determinación de si podrá elaborarse un texto único o con alternativas en diversas materias en que no exista consenso o mayorías suficientes. Luego si el plebiscito ratificador por la ciudadanía expresará un proyecto único o un proyecto con alternativas. Es necesario definir el porcentaje mínimo de concurrencia de la ciudadanía para entender el plebiscito como válido y legítimo para aprobar el texto constitucional respecto del cuerpo electoral nacional.

Ejemplos de ello son la Constitución de Uruguay, de 1966, que exige, luego de acordar el Parlamento la reforma, que ésta sea analizada por la Convención, para que el texto aprobado por ella, luego, sea sometido a referéndum, todo ello de acuerdo con los arts. 290 y 331.C. La Constitución de Paraguay, de 1992, prevé la aprobación de la idea de reforma por el Parlamento y su debate y aprobación por Convención Constituyente, sometida a referéndum 180 días después, de acuerdo con los arts. 220 y 221. La Constitución Colombiana, de 1991, prevé un sistema de reforma limitada de la Constitución por Asamblea Constituyente de acuerdo con el art. 376 de la Constitución. La Constitución de Bolivia de 2009, en su Art. 411, prevé un sistema de reforma constitucional en aquellas materias que afecte a sus bases fundamentales, a los derechos, deberes y garantías, o a la primacía y reforma de la Constitución, a través de una Asamblea Constituyente originaria plenipotenciaria, activada por voluntad popular mediante referendo. La convocatoria del referendo se realiza por iniciativa ciudadana, con la firma de al menos el veinte por ciento del electorado; por mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Legislativa Plurinacional; o por la Presidenta o el Presidente del Estado. La

Asamblea Constituyente se autorregulará a todos los efectos, debiendo aprobar el texto constitucional por dos tercios del total de sus miembros presentes. La vigencia de la reforma necesitará referendo constitucional aprobatorio.

## **6.2. Congreso constituyente soberano.**

La Constitución es elaborada por una asamblea elegida directamente por la ciudadanía con tal objetivo, la que además desarrolla funciones legislativas. El texto de nueva Constitución es definitivamente aprobada por ella, conforme al quórum que se haya determinado por la convocatoria respectiva.

Este es el procedimiento por el cual se estableció las **Constitución de 1823**.

## **6.3. Sistema de deliberación de dos parlamentos sucesivos.**

En este caso, se producen dos deliberaciones parlamentarias por congresos sucesivos, existiendo la intermediación de la voluntad popular entre uno y otro, así la ciudadanía se pronunciará sobre las materias de reforma constitucional al elegir el segundo Congreso que decidirá la reforma constitucional.

Este sistema estaba previsto en la reforma constitucional en la Constitución original de 1833. Esta perspectiva constituía también una de las alternativas de reforma precisadas en el texto original de la Constitución 1980.

En el ámbito del derecho comparado este doble debate por dos Parlamentos sucesivos, precisándose que el segundo opera después del término del mandato constitucional del primero a través de la elección regular de un nuevo Congreso determinado constitucionalmente tiene como ejemplos las Constituciones de Noruega, Finlandia, Grecia, Colombia y Perú.

A su vez, con el matiz de que el nuevo Parlamento puede actuar mediante la disolución del primero al adoptar la decisión de reformar la Carta Fundamental, tiene como ejemplos las constituciones de Brasil, Costa Rica, Dinamarca, El Salvador, Holanda, Honduras, Islandia, Luxemburgo, Nicaragua, Suecia, entre otros

## **6.4. Una Convención mixta de parlamentarios y ciudadanos elegidos por el propio parlamento para elaborar el texto de Constitución el que será refrendado por el propio Congreso Nacional.**

Así fue aprobado el texto de la Constitución original de 1833.

## **6.5. Una Convención mixta integrada por parlamentarios y ciudadanos electos para dicha función, cuya tarea es debatir y aprobar el texto de Constitución, que luego será sometido a referéndum.**

Se encuentra como segunda alternativa que se incorporaría en la reforma constitucional al capítulo de reforma constitucional de la Presidenta Michelle Bachelet en el proyecto de reforma constitucional de 2017.

## **6.6. Sistema de debate y aprobación por una Comisión Consultiva determinada por decreto presidencial de integración pluralista y decisión por plebiscito ciudadano.**

En este sistema el gobierno por decreto determina la composición de la Comisión Consultiva la que debate el texto pudiendo formar subcomisiones, siendo el texto o alternativas de textos aprobados por la Comisión, el cual luego es sometido por el Presidente de la República a referéndum o plebiscito para su aprobación por la ciudadanía.

Este es el procedimiento utilizado para la aprobación de la Constitución de 1925, con cierta manipulación de la r-dacción plebiscitaria.

En este procedimiento, en el desarrollo del proceso de referéndum o plebiscito se debe garantizar la libertad para que la ciudadanía se informe de las alternativas en juego y de la exacta dimensión de la reforma constitucional sometida a su consideración, que estas alternativas estén neutralmente formuladas en el texto de la consulta referendaria para evitar la manipulación de la decisión ciudadana, lo que requiere su revisión por un órgano jurisdiccional competente; y que el referéndum se realice asegurando la limpia y transparente expresión del cuerpo político de la sociedad respectiva.

### **6.7. Sistema de debate y aprobación de proyectos de reforma constitucional por comisiones consultivas las cuales se remiten a un órgano no electo por la ciudadanía que ejerce la potestad constituyente originaria auto otorgada, el que aprueba el texto constitucional que se somete a aprobación por plebiscito.**

En esta alternativa el gobierno determina organismos consultivos que elaboran un proyecto de Constitución con posibles alternativas en diversas materias, el cual es remitido a la autoridad que ejerce el poder constituyente, el cual aprueba un texto final, el cual es sometido a plebiscito.

Es el procedimiento empleado para la aprobación de la Constitución de 1980.

### **6.8. Sistema de aprobación parlamentaria y referendo por decisión del cuerpo político de la sociedad.**

En este modelo, el parlamento o Congreso uni o bicameral debate y aprueba la reforma constitucional, la cual, para que tenga validez, debe ser ratificada por el cuerpo político de la sociedad a través de un referéndum democrático.

Ejemplos: Constitución de Francia, de 1958, Art. 89; Constitución de Guatemala, de 1985, Art. 280; Constitución de Uruguay, de 1966, art. 331, literal d; Constitución de Polonia, de 1997, art. 235; Constitución de Japón, Art. 96; Constitución de Venezuela, de 1999, art. 344; Constitución del Ecuador de 2008, Art. 442.

### **6.9. El Sistema de decisión parlamentaria por las dos ramas del Congreso Nacional.**

Este sistema se ha empleado para reformas constitucionales por mayorías calificadas diferentes en cada caso, ha sido empleado bajo todas las constituciones chilenas desde la Carta Fundamental de 1833 a la actual.

El quórum de aprobación de la reforma constitucional es de dos tercios y de tres quintos, en la constitución vigente; y de mayoría absoluta en la Constitución de 1912.

### **6.10. Debate y aprobación del texto de la Constitución por una Comisión bicameral del Congreso Nacional.**

Constituye la primera de las alternativas que sería incorporada en el proyecto de reforma constitucional que se someterá a la aprobación del Congreso en 2017, por la Presidenta Michelle Bachelet.

En el caso específico cabría precisar si dicha Comisión bicameral se dedicaría exclusivamente o preferentemente al debate y aprobación del proyecto constitucional; si el texto logrado por acuerdo de la Comisión bicameral sería ratificado por cada Cámara o eventualmente por un Congreso Pleno, luego si sería ratificado o no por referéndum o plebiscito y si este podría plantear en algunas materias alternativas a la decisión ciudadana.

## El Desafío del Proceso Constituyente

Gabriel Silber Romo, Vicepresidente H. Cámara de Diputados

Seminario sobre Proceso Constituyente, Santiago, abril 29 de 2016

Sean mis primeras palabras de bienvenida a todos ustedes y de agradecimiento, especialmente, a quienes han colaborado en la organización de este importante evento.

La Cámara de Diputados y el Senado entienden que es una responsabilidad propia del Congreso Nacional el participar del Proceso Constituyente convocado por la Presidenta de la República, quien nos ha señalado: "Chile nació a la vida independiente buscando una Constitución que le permitiera afianzar su soberanía y realizar sus anhelos. Y así ha sido siempre en nuestra historia. Cuando cambia el país, sus ciudadanos y sus posibilidades de desarrollo, la sociedad ha buscado adecuar su Carta Fundamental. Esto es normal y es expresión de la madurez cívica de un pueblo".

Por eso la Constitución debe ser el techo común de nuestra patria, que nos albergue a todos, nos proteja a todos y nos permita avanzar juntos. Es en este contexto, que estamos promoviendo una convocatoria amplia y diversa de todos los sectores de la ciudadanía y representativa de la pluralidad de Chile y cada una de sus regiones.

Quisiera, en este marco, valorar el rol clave asumido por la Academia Parlamentaria de la Cámara de Diputados y el Centro de Extensión del Senado para hacer posible el desarrollo del ciclo de seminarios que iniciamos hoy.

En esta misma línea, señalar que el Congreso Nacional a través de su Biblioteca, se ha comprometido en el desarrollo del Proceso Constituyente actualmente en marcha en nuestro país. Una expresión de lo anterior es el Convenio suscrito en enero, por las más altas autoridades del Parlamento y el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, acordando la contribución de la Biblioteca, en las siguientes áreas:

En primer lugar, en la capacitación efectuada a los Facilitadores de los Cabildos Ciudadanos, específicamente, en los contenidos de formación cívica generados por la Biblioteca del Congreso Nacional.

Luego, colaboración en la campaña de educación cívica-constitucional. Esto se expresa en la "liberación" del nuevo sitio de Formación Cívica institucional y en el "lanzamiento" de la Guía de Formación Cívica.

Y, finalmente, con la elaboración del Archivo del Proceso Constituyente, que se traducirá en la recuperación de los documentos que se generen, a fin de propender a su conservación histórica.

Hago también, un llamado desde este tribuna al Gobierno, para demandar mayor presencia y participación de nuestro Congreso particularmente desde su Biblioteca, espacio republicano y de mayor transversalidad política en su representación, para encauzar desde aquí, el presente debate constituyente. Cuantos reparos planteados desde la sociedad civil o incluso desde propio Consejo de Observadores, evitaríamos si optamos por legitimar a Instituciones, que por sobre sus críticas y necesidades de cambio, sigue siendo por lejos más convocante y de todos los chilenos, como lo es nuestro Congreso Nacional. Por ejemplo en la elaboración de todo el material base y de contenidos para el trabajo que hoy nos moviliza como País. Queremos ser actores de esta tarea patriótica, donde nadie se puede restar, pero resulta también miope el querer ignorar o minimizar el trabajo, que desde el alero de esta Corporación podemos aportar. Es a mi juicio, el Congreso Nacional por esencia, la institución llamada por el República a liderar y conducir este proceso. Aún es tiempo de enmendar el rumbo, mejorar la calidad y pluralidad del debate es una responsabilidad a la que el Congreso no puede, ni debe abdicar. La historia nos juzgara, si no somos desde su génesis los legítimos motores de este proceso hoy en marcha.

Desde un punto de vista histórico, la educación cívica desde el siglo XIX se centró en la formación de "virtudes públicas", entendida como la transmisión de conocimientos básicos que definen la vida republicana y el Estado de Derecho. Esta perspectiva ha evolucionado desde los conceptos de "educación cívica" a "formación ciudadana". Se trata de la transición del enfoque tradicional hacia uno más "amplio", mediante el cual se desarrollan habilidades y actitudes destinadas a perfeccionar la capacidad de actuar de manera informada.

Me asiste la convicción de que hoy se hace imprescindible impulsar iniciativas que promuevan la Educación Cívica y el desarrollo de competencias ciudadanas para fortalecer el presente y futuro de la democracia como sistema de gobernabilidad y convivencia social.

Por otra parte, uno de los ámbitos relevantes para el éxito del Proceso Constituyente, es el mundo académico y el de las universidades, actores que están llamados a formular aportes cualitativos, relevando nuevos temas y miradas, que sean una contribución a la reflexión que desde las regiones tendrá lugar en torno a las características de la nueva Carta Fundamental.

La importancia del Proceso Constituyente que hemos iniciado, radica en las particularidades de nuestra transición a la democracia, llevada a cabo a partir de las propias reglas fijadas por la dictadura militar. Este proceso, nos diferencia de otras democracias, que en los últimos 40 años pasaron desde un régimen autoritario a uno democrático y que, en ese trance, realizaron un cambio constitucional, tal como ocurrió en el caso de España, Portugal y Brasil. Esos procesos, permitieron a tales países establecer, desde bases doctrinales, su democracia y, además, reorganizar sus instituciones. El Proceso Constituyente cumple una función política, que permite dotar de legitimidad a las instituciones que ejercen el poder. Las demandas de la ciudadanía hacen que no sea suficiente la mera legalidad: existe una demanda por ser oídos y de participar en la toma de decisiones, más aún cuando hablamos de establecer las bases de la convivencia social, en el marco de un real Estado Democrático y Social de Derecho.

Tal como da cuenta en un artículo del año 2015 Sofía Correa Sutil, ninguna de las constituciones que ha regido en nuestro país ha sido elaborada en forma democrática tal como entendemos esta hoy. Estamos frente a una circunstancia histórica, en que se requiere la participación de todos.

En este escenario, nuestros aliados en este proceso han sido en primer lugar las Universidades Regionales, que se sienten llamadas a convocar a sus comunidades de origen, más allá de sus aulas, a una reflexión que abordando la norma más general de todas, tenga la impronta de las preocupaciones particulares y características de cada región de Chile. A su turno, el Programa de Naciones Unidas para el desarrollo, PNUD, ha naturalmente aportado la perspectiva internacional sobre un proceso que han vivido numerosos países en los últimos 50 años, con resultados, pero también metodologías de participación, muy diferentes y adecuados a realidades también disímiles.

En su informe "Mecanismos de Cambio Constitucional en el Mundo", del año 2015, el organismo analiza las diversas formas a partir de las cuales se han efectuado los procesos constituyentes en distintos países durante los últimos quince años, distinguiendo mecanismos tales como la conformación de una comisión de expertos, la asamblea constituyente, vía poder legislativo y otras herramientas (acuerdos de paz y mediación internacional por ejemplo). Lo interesante es que, de acuerdo a la evidencia existente, "los mecanismos utilizados para impulsar cambios constitucionales están relacionados con el contexto político y social del país y con los momentos históricos en los que se producen". Es decir, el medio elegido para llevar a cabo el proceso, es el reflejo de la situación histórica política de los países que se someten a él. Lo que sí se observa, cualquiera sea el mecanismo en el que se sustenta este proceso, es que en décadas recientes se han incorporado fórmulas de participación ciudadana, facilitando insertar en el texto de las nuevas constituciones, la mirada de diversos sectores de la sociedad, lo que permite dotarlo de una legitimidad que, sin duda, contribuye a su éxito.

Los cuatro encuentros previstos en Antofagasta, Talca, Concepción y Valdivia, en las sedes de las principales Casas de Estudios de esas regiones, no serán los únicos, ni sustituyen de manera alguna a los Cabildos Provinciales o Regionales. Por el contrario, sus reflexiones y aportes muy probablemente orientarán las sesiones de estos últimos.

Tales aportes serán recogidos por las instituciones que hemos convocado a este Ciclo de Seminarios sobre el Proceso Constituyente y serán entregados a los presidentes de la Cámara de Diputados y el Senado, en la forma de una publicación que las recoja, para ponerla a disposición de la Presidenta de la República y del Proceso Constituyente en su conjunto.

Este texto será presentado en el Seminario que cierra este ciclo, en el mes de noviembre, en el Congreso Nacional en Valparaíso.

Quisiera, finalmente, compartir con ustedes las siguientes reflexiones:

Lo que está cambiando, según se reflexiona actualmente, es una época, lo que el historiador británico Arnold Toynbee, en su conocida teoría cíclica sobre el nacimiento, desarrollo y ocaso de las civilizaciones, trazó la sugerente tesis que éstas nacen y se expanden cuando sus respuestas son exitosas antes los desafíos que al ser humano en su devenir le toca vivir; así como en estas adviene el ocaso y la decadencia cuando son históricamente impotentes para enfrentar nuevos desafíos. En el escenario del ocaso, la radicalidad del mismo, dependerá de la emergencia de la cultura naciente que –como opuesto– conlleva toda decadencia.

Chile no está ajeno a dicho proceso de cambio y transformaciones.

Si bien es cierto, una nueva Constitución no resolverá la totalidad de la crisis epocal, sí nos ayudará a redibujar un marco de convivencia para los próximos 50 años. Generando las condiciones que permitan a los chilenos y chilenas enfrentar el futuro bajo el techo de una casa común y compartida por todos.

A este proceso hoy los queremos invitar.

El papel del Poder Legislativo es clave para el desarrollo de las reformas. Sabemos, sin embargo, que la forma precisa que se dé a los cambios debe ser fruto de un debate amplio. La necesidad de una Constitución que vea la luz en democracia implica concordar una Carta Fundamental representativa que se haga cargo de los desafíos del Chile actual y del futuro.

El Congreso Nacional, cuna de nuestras instituciones republicanas y democráticas, aspira a ser cauce de los nuevos tiempos y compromete toda su energía a esta importante y trascendente tarea.

Muchas gracias

## Los objetivos del desarrollo sostenible:

**Garantizar la adopción de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades a todos los niveles.**

**Antonio Molpeceres, Representante Residente del PNUD en Chile<sup>67</sup>**

Muy buenos días a todas y a todos. Al señor Diputado Gabriel Silber, huésped de la casa, a mi amigo Patricio Sanhueza, a Tomás Jordán, de la SEGPRES, con quien venimos trabajando desde hace ya varias semanas, al señor embajador que nos honra con su presencia, muchísimas gracias por estar aquí, creo que podemos aprender mucho de los países vecinos también, y su presencia lo demuestra.

En nombre del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, me complace muchísimo estar con ustedes en la inauguración del ciclo de seminarios "Proceso constituyente en Chile: reflexiones desde las regiones". Este ciclo, organizado en conjunto con la Agrupación de Universidades Regionales de Chile, la Academia Parlamentaria, el Centro de Extensión del Senado y la Biblioteca del Congreso Nacional, busca recoger las opiniones de diversos académicos y actores regionales sobre este importante proceso que Chile ha iniciado: construir una nueva Carta Fundamental.

Nuestra institución ha constatado, a partir de diversos estudios, que en los últimos años ha aumentado el interés ciudadano por cambiar la Constitución. De hecho, el último Informe de Desarrollo Humano evidenció que el 76% de los chilenos y las chilenas cree que es importante hacer cambios a la Constitución Política y un 66% considera que estos cambios deben ser profundos.

Sabemos que las constituciones contemplan el marco legal que sienta las bases del contrato social entre el Estado y sus ciudadanos. Es por ello que el apoyo que brinda el PNUD a nivel mundial a procesos de diseño constitucional es un componente clave para el logro de una democracia más inclusiva. En el marco de este mandato, el año pasado presentamos el documento Mecanismos de cambio constitucional en el mundo: análisis desde la experiencia comparada, que entregó información sobre los diferentes mecanismos utilizados para la elaboración de un nuevo texto constitucional a partir de la Segunda Guerra Mundial. Y estoy seguro de que mi colega Marcela Ríos, aquí presente, compartirá algunas conclusiones del informe. El informe mostró las distintas estrategias y los diversos mecanismos a través de los cuales es posible diseñar un nuevo orden constitucional y cómo cada uno ha integrado la participación de la ciudadanía.

Deseo aprovechar esta ocasión para aclarar que este documento pone a vuestra disposición insumos para fortalecer el debate y aportar a la discusión en curso en Chile sobre el proceso constituyente, pero que no entrega una receta única ni propone un mecanismo en particular.

Quisiera detenerme unos instantes en un tema que para Naciones Unidas, para Chile, para el mundo y para mí personalmente es de especial relevancia.

Hace unos meses en Nueva York todos los Jefes de Estado se reunieron y aprobaron lo que llamamos los objetivos de desarrollo sostenible. Son 17 objetivos y yo voy por la vida con las tarjetitas que tengo en mi poder. Cada una tiene un objetivo, y hay 169 metas. Incluso, la señora Presidenta estuvo presente y aprobó en nombre de Chile estos objetivos. En el contexto de los objetivos de desarrollo sostenible recientemente aprobados, apoyar la realización de este tipo de seminarios cobra mucha importancia, en particular para las metas vinculadas al objetivo 16, que se vinculan a la paz, justicia y creación de instituciones sólidas. El objetivo 16 establece: "Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles es". Y dentro de esos objetivos hay 10 metas. No voy a leer todas las metas, pero sí una que me parece relevante al contexto y al evento que tenemos hoy, que es la número 7, que dice:

"Garantizar la adopción de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades a todos los niveles".

67 Representante Residente del PNUD en Chile entre febrero de 2012 y junio de 2016.

De hecho, como dijo el señor Sanhueza y también lo enfatizó el señor Jordán, este es un proceso inclusivo. La idea de estos seminarios es que el proceso sea inclusivo, con participación de la mayor cantidad de gente posible y creo que cumple plenamente el espíritu de esta meta, de este objetivo aprobado por todos los países del mundo.

Igualmente, aprovecho esta oportunidad para felicitar al Gobierno por la firma del decreto supremo 49, que crea el Consejo Nacional para la Implementación de la Agenda 2030, de los objetivos de desarrollo sostenible, compuesto por varios Ministerios. Desde ya, ofrecemos nuestro apoyo al trabajo que emprenderá el Consejo para cumplir con estos objetivos.

Para lograr un debate constitucional inclusivo es necesario incorporar a los ciudadanos y a las ciudadanas de todo el territorio nacional; conocer los problemas y desafíos de cada una de las regiones. Ese es el principal objetivo del ciclo de seminarios al que hoy damos inicio. Desde el sistema Naciones Unidas en Chile procuramos que las discusiones constitucionales consideren y respeten las normas y estándares internacionales en materia de derechos humanos, entendiendo que este es un proceso que debe ser liberado y ejecutado por los gobiernos y los pueblos de manera soberana.

Quisiera agradecer al Centro de Extensión del Senado, a la Biblioteca del Congreso Nacional y a la Agrupación de Universidades Regionales por su interés y confianza en la experiencia del PNUD para trabajar en conjunto en esta tarea. Finalmente, quisiera reiterar nuestro compromiso de seguir generando alianzas con diversas entidades a fin de aportar en todas aquellas materias que estén a nuestro alcance para avanzar en un Chile con más y mejor democracia.

Muchas gracias

## El modelo de Educación Superior

Patricio Sanhueza, Presidente Agrupación de Universidades Regionales,  
AUR y Rector de la Universidad de Playa Ancha

No puedo dejar de decir que me siento profundamente contento y satisfecho con lo que ha ocurrido hoy en la Universidad Austral de Chile.

Felicito al rector de la Universidad por ser un gran defensor de los temas regionales y por ser el Vicepresidente de la Agrupación de Universidades Regionales de Chile, una contribución excepcionalmente buena para lo que estamos haciendo.

Felicito a cada uno de los expositores. La franqueza con que se habló, lo directo que se dijeron las cosas, que nos digamos lo que tenemos que decirnos como sociedad, con confianza. La confianza y la franqueza se logran sobre la base de un diálogo abierto, en donde no haya reservas. De lo contrario, quedan los resquemores. Chile se merece un reencuentro para estas cosas, volver a las confianzas necesarias.

Agradezco profundamente al Centro de Extensión del Senado y a la Academia Parlamentaria de la Cámara de Diputados, que también son parte de todo este proceso, y al PNUD, que ha permitido también que realicemos con su apoyo estos eventos.

Hay mucho que comentar sobre esto.

Hay que decir que Chile en algún momento empequeñeció el concepto de Estado y empequeñeció al Estado mismo. Ahí hay un primer pecado, haber dejado un Estado con tan pocas facultades y con tan pocas atribuciones y haber entregado unas libertades que se fueron al libertinaje en muchos casos y que no contaron con la regulación ni con los controles requeridos. Y todo esto se va confabulando. Porque lo que ha ocurrido con las universidades también es parte de lo mismo. Es parte de un modelo de desarrollo de las universidades o de un modelo de mercado en la educación superior. Sin duda que ahí hay un gran problema. Porque, Santiago, que tiene 7 millones de habitantes, obviamente tiene un tremendo mercado para la educación superior. Magallanes, que tiene una cantidad de habitantes mucho menor, estamos hablando de menos de 500.000. Lo mismo sucede con Los Lagos, Los Ríos, Atacama. Entonces, ahí hay un primer punto que no se entiende. Porque cuando se habla de la calidad de las universidades se dice: "Usted podrá estar en cualquier parte, pero debe tener la misma calidad", y la exigencia de acreditación y todo lo demás es exactamente igual.

Respecto del concepto de lo público, de las universidades públicas. ¿Cuáles son las universidades públicas? Creo que es importante decir que una universidad pública es aquella que tiene vocación pública y realiza efectivamente un conjunto de actividades, de acciones, de programas que tienen impacto en la sociedad misma.

Por ejemplo, cuando nos preocupamos solo de impartir docencia, estamos haciendo un negocio. Pero cuando nos preocupamos de la investigación y de que esa investigación tenga sentido y un impacto real en el desarrollo social, económico, cultural, estoy cumpliendo una vocación. Y qué pasa si estoy dictando una carrera que es antieconómica. Siempre digo que en Chile existen cuatro carreras de Pedagogía en Física y 129 de Derecho, y en ambos casos el Estado las financia. Si las comparo, pregunto cuánto arancel pagan por las de Física, y es poquísimos, porque se trata de pedagogía, y cuánto por Derecho, mucho más, porque es Derecho. Eso no tiene nada que ver con las necesidades regionales ni con las necesidades del país.

Esos temas son los que tenemos que abordar. Y esa universidad que se quedó dictando igualmente esa carrera necesaria para la sociedad, esa universidad es pública cuando lo hace así. Está perdiendo plata. Una universidad que persiga fin de lucro la habría cerrado desde un inicio ¿cómo se les ocurre; es una verdadera locura!

Fíjense ustedes que prácticamente solo las universidades la AUR tienen casa central en regiones. Y la pregunta es por qué. ¿Cuál es la respuesta a eso? Porque no conviene tenerlas en regiones desde el punto de vista económico, porque el negocio no está aquí no está en las regiones.

Son estos temas los que hemos puesto en una carpeta a la Ministra de Educación. Le fuimos a entregar esta semana esas propuestas al Ministerio. Y hablamos con ella, fue muy interesante la conversación, y ella misma dijo: "Esto tenemos que difundirlo". Y como nos dijo el Diputado Andrade, el Presidente de la Cámara: "bueno, si ustedes tienen mucha gente de regiones". Por eso, conversemos con la gente de regiones, con los parlamentarios, cualquiera sea su tienda. Pero hablemos con todos y unámonos en este esfuerzo de que las regiones realmente tengan las universidades que se merecen y que la calidad de ellas sea equivalente a la calidad de cualquier universidad del país. No deberíamos tener universidades de mala calidad en las regiones, para nada, para lo cual necesariamente debemos apoyarnos entre todos para superarlo.

Esa es la invitación, y les vamos a pedir audiencia a nuestros amigos del Congreso para trabajar en este tema.

Por último, les quiero decir que las universidades regionales de Chile estamos absolutamente comprometidos con este Proceso Constituyente. Es un tema serio, es un tema de proyección, es un tema de futuro, es un tema que requiere este diálogo. En el pasado no se dialogaba mucho de las constituciones, pero hoy es absolutamente necesario hacer este diálogo. Yo creo que es necesario que la gente se sienta que la Constitución que los rige es el hogar común y que estamos dentro de un mismo techo.

A mí me cargan los terremotos, pero me gusta que después de los terremotos toda la gente se siente bajo un mismo techo. El dolor trae unidad.

Y lo seguiremos trabajando en todas las regiones del país. La Agrupación de Universidades Regionales va a repetir el evento en el mismo formato en todas las regiones del país. La próxima sesión va a ser el 30 de junio en Copiapó. Y el diputado Osvaldo Andrade está especial y cordialmente invitado, y los parlamentarios que quieran asistir obviamente que lo están también.

Así que muchas gracias por haber estado con nosotros acá y a todos los que participaron.

## Una mirada a la nueva institucionalidad

Oscar Galindo, Rector Universidad Austral de Chile

Estimadas amigas y amigos, quisiera comenzar mis palabras saludando muy cordialmente y dándoles la bienvenida a nuestra Universidad. Al Presidente de la Cámara de Diputados, señor Osvaldo Andrade; a nuestro Intendente, don Egon Montecinos; al Senador Alfonso de Urresti; a los Diputados Iván Flores y Bernardo Berger. Muchas gracias, colegas, por estar con nosotros. También aprovecho de saludar al rector Patricio Sanhueza, Presidente de la Agrupación de Universidades Regionales; a nuestra Gobernadora, Patricia Morano; a las autoridades de Gobierno que nos acompañan; a las autoridades de la Universidad; a los representantes de la Federación de Estudiantes; a las asociaciones gremiales y sindicales de nuestra Universidad. También extendiendo nuestros agradecimientos a la Agrupación de Universidades Regionales, a su Secretario Ejecutivo, don José Antonio Ábalos; a la Cámara de Diputados; a la Academia Parlamentaria; al Centro de Extensión del Senado; a la Biblioteca del Congreso Nacional, y al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que han hecho posible este encuentro. Nuestros agradecimientos, asimismo, al Prorector de la Universidad, Doctor Mario Calvo, a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales y al Doctor Juan Andrés Varas, por sus aportes en la organización de este encuentro.

Quiero dirigir unas muy breves palabras para dar la bienvenida a este seminario “Proceso Constituyente en Chile y Regionalización: una mirada desde la región de Los Ríos”, que busca ser un aporte desde las regiones al debate constitucional.

Me parece importante manifestar la satisfacción de la Universidad por la realización en nuestras aulas de este seminario, porque creo, además, que tiene pleno sentido su realización en nuestra institución.

El debate sobre la mirada regional para el proceso constituyente no puede hacerse, en mi opinión, sin el aporte de las universidades regionales, porque estas han asumido las características, problemas y desafíos de sus territorios. Y, tal como plantea la Agrupación de Universidades Regionales en uno de sus documentos, su misión está marcada por el esfuerzo permanente de integrar calidad, compromiso y pertenencia con su entorno.

Ello es especialmente significativo para nuestra Universidad la que, fundada en 1954 para servir al país, fuera hasta los años 90 la única universidad existente al sur del Biobío, responsable de contribuir al desarrollo territorial, educacional, científico y cultural de este vasto territorio. Su aporte, además, es especialmente valioso porque nuestra Universidad fue precisamente fruto de un esfuerzo descentralizador, de una comunidad responsable y de una ciudadanía ejercida con compromiso regional.

De ese compromiso regional da cuenta la activa participación de la comunidad en la vida de nuestra Universidad, sin ningún otro interés que servir a los fines nobles a los que una universidad se debe.

El país requiere una nueva institucionalidad que dé cuenta adecuada de sus complejidades territoriales, económicas, sociales, culturales y étnicas. Y posiblemente el mayor saber acumulado sobre cada una de esas materias se encuentre precisamente en las instituciones universitarias.

En las universidades regionales no solo se forman profesionales, posgraduados, o se desarrolla investigación científica y tecnológica, o conocimiento de la realidad social y cultural, o se produce buena parte del quehacer artístico de las comunidades. Nuestras universidades han estado siempre al servicio de las políticas públicas y participan de las más diversas iniciativas de desarrollo local. Esa actividad compleja las convierte muchas veces en la principal actividad económica, social y cultural de sus territorios.

Una mirada de la nueva institucionalidad necesaria para el país, requiere, además, repensar el rol de las universidades regionales con la institucionalidad del país y establecer sistemas adecuados de financiamiento que permitan compensar las inequidades territoriales.

Las universidades hacen mucho y podrían contribuir mucho más para hacer de Chile un país descentralizado, materia que obligatoriamente todo proceso constitucional debe contemplar. Parfraseando al centenario roble regional, Nicanor Parra: "Chile debe ser descentralizado como el camino necesario para empezar a ser país y dejar de ser solo paisaje".

Estimados amigos y amigas, tendremos, sin duda, una jornada intensa de trabajo, y por ello quiero terminar agradeciendo sinceramente a cada uno de los expositores que han preparado sus presentaciones, ya sea desde nuestra Universidad, desde la Región, o desde el país.

Bienvenidos a la Universidad Austral de Chile.

## Una Constitución con ruido de sobres y no de sables.

Patricio Zapata, Presidente Consejo Ciudadano de Observadores del Proceso Constituyente

Agradezco, en primer lugar, a las entidades que han hecho posible este Seminario: a la Cámara de Diputados de Chile, a la Academia Parlamentaria, al Senado de la República, al Centro de Extensión del Senado, a la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, al PNUD y a la Agrupación de Universidades Regionales de Chile. Los felicito y les agradezco por abrirme este espacio, esta oportunidad.

Voy a proponerles unas cuatro o cinco reflexiones sueltas que espero sean de utilidad.

### Primera reflexión

Partiré por el título de este seminario, “Reflexiones desde las regiones”, y lo voy a hacer con una carga de culpa importante: la culpa del capitalino consciente. Culpable porque he recibido en las últimas semanas y meses invitaciones y llamados a llevar la discusión en que estamos empeñados, a nuestras regiones lo que, hasta el momento, me ha sido imposible, absorbido por la vorágine que estamos viviendo. Recién recibí un correo electrónico de un profesor de Valparaíso, que me decía muy cariñosamente: “Patricio, te escuché en la radio. Me encanta el entusiasmo que transmites. Pero ¿por qué, cuando te referiste a las instituciones que iban a colaborar en la sistematización final, nuevamente te referiste a la Universidad de Chile y a la Pontificia Universidad Católica de Chile?” Este era un profesor que ejerce docencia en la Universidad Católica de Valparaíso.

Por lo tanto, creo que lo que tenemos hoy es una oportunidad para corregir o empezar a corregir.

El Consejo que integro, el Consejo Ciudadano de Observadores, nació con 16 capitalinos y un hombre de Temuco. Un consejo centralista. Este trabajo funciona sobre la base de voluntariado y nuestro compatriota de Temuco se pagaba él sus pasajes para viajar todos los fines de semana a Santiago a estar presente. Lamentablemente, él ya renunció al Consejo, pero por otras razones.

Este seminario es una oportunidad para reflexionar sobre las formas de rectificar e involucrar a las universidades regionales en las tareas que vienen.

Hay buenísimas universidades en regiones. No tengo que decírselo a ustedes, ni lo hago para halagarlos. El país lo sabe: está en los rankings, están los datos que nos muestran la inmensa capacidad y talento que tenemos en estas universidades de regiones.

Con esa convicción, y desde la culpa, salgo de este seminario con el mandato de involucrar directamente estas capacidades en actividades futuras. Si hay que hacer una nueva capacitación de facilitadores, se hará convocando a las universidades, ya sea en Concepción, en el Norte, en Talca, o Valparaíso.

En mi defensa solamente voy a decir, para que vean que esta conciencia la he tenido siempre, la última vez que escribí sobre mecanismos el año pasado, lo que después se plasmó en un libro, propuse formalmente que cualquiera que fuera el mecanismo que empleáramos, el grupo deliberativo de ciudadanos que prepara la propuesta constitucional debería sesionar en regiones. Y propuse una ciudad concreta: Talca. Lo que me debe haber ganado la molestia de las demás regiones. Lo hice sobre la base de una reflexión histórica, que no agradó demasiado a mis amigos de Concepción, señalando que las tierras de Talca tienen una larga tradición de producir juristas. Cité a don Raúl Silva Henríquez que, como ustedes saben, fue abogado antes de entrar al sacerdocio. A don Rafael Retamal, quien llegó a la Corte Suprema también de la zona Talca. El gran constitucionalista Carrasco Albano, cuya familia pertenecía a las tierras de Talca. Don Alejandro Silva Bascuñán, gran constitucionalista del siglo XX.

Digo esto, porque creo que los debates constitucionales también nos dan la oportunidad de corregir trayectorias históricas mal entendidas. Nuestra centralización es una enfermedad, es una patología. Me encantaría pensar que, así como los alemanes hablan de la Carta Fundamental de Bonn, por la ciudad donde se trabajó, los norteamericanos de la

Constitución de Filadelfia, por la ciudad donde sesionaron los delegados, los alemanes de la Constitución de Frankfort, de 1848, que nuestros hijos y nietos hablan de la Constitución de Talca. Pero, repito, estoy abierto a que pueda ser la Constitución de Concepción, de Antofagasta, de Valparaíso.

Sería hermoso y una manera de asumir desde el inicio y muy simbólicamente que se quiere hacer algo distinto, algo diferente a lo que venimos haciendo desde los tiempos de don Diego Portales.

### **Segunda reflexión**

Este seminario se realiza aquí, en el edificio de nuestro Congreso Nacional. Yo sé que hay otro edificio del Congreso en Valparaíso, permítenme que lo diga, pero esto no es centralismo, esto es respeto a la tradición republicana, el edificio de nuestro Congreso, el edificio histórico. Y entiendo que el Vicepresidente de la Cámara de Diputados, que inauguró esta actividad, hizo un alegato muy convencido de que este proceso no podía pasar al margen de la participación de nuestros representantes electos, Senadores y Diputados. Comparto absolutamente esa convicción.

Mi primera actuación pública como Presidente del Consejo Ciudadano de Observadores, al día siguiente de que la Presidenta me diera el honor de nombrarme, fue venir a este edificio y reunirme con los entonces Presidente del Senado, Patricio Walker, y el Presidente de la Cámara de Diputados, Marco Antonio Núñez, para manifestarles que bajo ningún concepto, ningún cuerpo, ninguna entidad, por mucho que las personas que estén ahí se consideren capaces, talentosas, patriotas, puede pretender suplantar o reemplazar la representación que está radicada en nuestro Congreso Nacional.

Lo planteo con los ojos bien abiertos, reconociendo los problemas que enfrenta la institución parlamentaria en el mundo y en Chile. La institución parlamentaria pasa por una situación compleja y difícil, en el mundo y también en nuestro país. Los últimos años no han sido fáciles. Está instalada la sospecha de que muchas de las campañas a través de las cuales fueron elegidos muchos parlamentarios fueron financiadas al margen de la ley. Hay una crítica fundada hacia el sistema, bajo el cual fueron elegidos los actuales parlamentarios, el sistema electoral binominal. Pero, con todo, este es nuestro Congreso, y no hay otras personas que puedan tener más autoridad para hablar a nombre del pueblo que las personas que están acá. Reconociendo –repito– las limitaciones, es aquí donde están las personas que se han ganado el derecho a usar un micrófono. Siempre será una pena que algunos abusen de ese derecho y de las inviolabilidades del fuero que concede ese derecho. Pero esas personas se han ganado el derecho a hablar en nombre de sus compatriotas. Ese parlamentario que tiene la confianza de 40 mil, 50 mil, 80 mil compatriotas tiene el derecho a hablar en nombre de sus conciudadanos.

Y este Congreso, con todas las dificultades que ha tenido que enfrentar, que han sido muchas, es el Congreso que puso fin al sistema electoral binominal. Nunca lo dejaré de valorar, porque es difícil que un cuerpo de incumbentes elegido bajo ciertas reglas se decida a modificarlas. Como ustedes entenderán, todos los incentivos personales están puestos para no alterar esas reglas. Les estamos pidiendo a los que han ganado con ciertas reglas que las modifiquen y las sustituyan por otras que les generan más incertidumbre que las que ya conocen.

Este mismo Congreso finalmente les devolvió a los compatriotas que viven en el extranjero el ejercicio práctico de su derecho a sufragio. Finalmente, vamos a establecer mecanismos que les permitan votar desde el extranjero, para que el derecho a voto no pueda ser ejercido solo por los chilenos que puedan pagarse el pasaje para venir al país. También este Congreso acaba de aprobar dos importantísimas leyes de saneamiento de la democracia. Podremos discutir si estas dos leyes, la ley sobre financiamiento de la política y la ley sobre partidos políticos, son insuficientes, pero, aunque así fuera, constituyen tremendos avances.

De esta manera, cualquier proceso político relevante que se intente en el futuro, tiene que incorporar al Congreso Nacional, más aún si uno piensa –como lo pienso yo– que independientemente del régimen de gobierno que adoptemos, un presidencialismo más atenuado o un semi presidencialismo, sea cual sea, tendrá que considerar el fortalecimiento del Congreso Nacional.

Si eso es así, sería del todo contradictorio que soslayáramos al Congreso durante el proceso de discusión constitucional. Lo coherente, si queremos un Congreso mejor, es que el Congreso participe activamente de estas etapas. Los

miembros del Consejo Ciudadano de Observadores tenemos un profundo respeto a las prerrogativas del Congreso. Justamente, esta semana expondremos en las Comisiones de Constitución del Senado y de la Cámara de Diputados lo que hemos estado haciendo.

Hago extensiva esta consideración a los partidos políticos, para evitar confusiones. Este Consejo Ciudadano de Observadores tiene por objeto contribuir a crear condiciones de inclusión, amplitud, transparencia y ausencia de sesgo político, pero no ausencia de política.

De hecho, no he usado palabra neutralidad nunca, porque la palabra neutralidad a mi juicio no parece la más adecuada para un debate que necesariamente es un debate cargado de valores. Prefiero hablar de la ausencia de un sesgo intencionado desde el inicio en una dirección predeterminada. Pero nuestro Consejo no tiene nada de neutral, los que estamos ahí tenemos posiciones políticas claras. Y así como uno de los miembros del Consejo hace pocos días alegó ante el Tribunal Constitucional en nombre de los Senadores opositores, otros miembros del Consejo han defendido públicamente las políticas de este Gobierno. No somos un cuerpo neutral, somos un cuerpo plural, que no es lo mismo. Los partidos políticos están llamados a cumplir una tarea esencial. Y quiero aclararlo: los ciudadanos que militan en partidos políticos no están excluidos de ninguna de las etapas de este proceso. Los militantes de partidos políticos están enfáticamente invitados a concurrir a los encuentros locales, a los cabildos. Y los partidos políticos están muy demandados por la ciudadanía a hacer aportes sobre los temas constitucionales. Este Consejo ha sido muy respetuoso de la tarea que compete a los partidos políticos, que es llevar adelante el debate político. Y yo aprovecho este espacio para insistir en lo conveniente que sería que los distintos partidos políticos nutrieran a sus conciudadanos con propuestas, con alternativas. Hay que aplaudir a aquellos partidos que ya han estado desplegando esa energía. Y hay que instar a que los demás partidos se sumen. No voy a dar nombres. Mi tarea de observador me exige reprimirme. Pero les pediría a todos los partidos, sin dar nombres, que un 10% del tiempo que se consume en discusiones para decidir cómo se inscriben o no se inscriben las listas de concejales o cómo se negocian las listas de concejales, o el 10% de energía gastada en recurrir a los Tribunales, o a la Contraloría por reclamar cosas que parecen ajenas a lo que deberíamos esperar de un partido político, lo destinaran a hacer propuestas a la ciudadanía y propuestas de fondo.

Me ha parecido notable escuchar a Marcela Ríos y a Humberto Nogueira hoy.

Marcela en pocos minutos nos mostró las muchas maneras en que se puede acometer la tarea del cambio constitucional y lo hizo mostrando que lo peor es tener prejuicios demasiado acendrados o casarse con un fetiche: "esto tiene que hacerse así" o "esta es la única manera en que se puede hacer y cualquier otra manera será una traición, una claudicación".

De su exposición se desprende y se deriva que lo más importante son ciertos principios, como el carácter participativo, y no la forma concreta, contingente, en que esa participación se exprese. No lo digo para desalentar a los amigos y amigas mías que se han entusiasmado con la idea de la Asamblea Constituyente. Claramente, se trata de una opción muy legítima, pero los invito a examinar con los ojos bien abiertos que no deberíamos casarnos, a priori, como cuestión fundamental del debate, con una determinada manera de hacerlo. Lo que tendríamos que hacer es luchar por que la forma que empleemos, la que sea, sea ampliamente participativa y que realmente involucre a la ciudadanía. Y, como lo dijo Marcela, hay varias formas de lograr ese propósito, no hay una sola.

Humberto Nogueira nos recuerda nuestra historia. Ello me parece tremendamente útil, aunque quizás la mayoría de los que asisten a este encuentro conocían buena parte de ella, pero no hay que darla por sabida, especialmente cuando conversamos con los más jóvenes. Nuestra historia, como recordaba Humberto, tiene elementos complejísima, oscuros, tristes, como todas las veces que la fuerza bruta se impuso. Y, de paso recordó cuán bruta puede ser la fuerza. Recordó cómo se repasó a los heridos en Lircay: patriotas repasando a patriotas, compatriotas matando a los heridos, a los prisioneros, los odios desatados entre pelucones y pipiolos. Y para qué ir tan lejos: patriotas matando y repasando a prisioneros y heridos en septiembre, en octubre, en noviembre de 1973.

¿Cómo no va a ser posible pensar en un orden constitucional que no construyamos sobre las tumbas de los perdedores? ¿Será una fantasía demasiado exigente construir un orden constitucional sobre algo que a todos nos haga sonreír, sentirnos tranquilos?

Repito: no tengo interés en discutir las causas y quién tenía la razón, pero son órdenes construidas sobre tumbas de hermanos, de hijos, de padres.

Entonces, la historia es tremendamente útil, y le agradezco a Humberto que la haya recordado, porque creo que podemos hacerlo mejor. Aunque junto con recordar los aspectos negativos, creo que es bueno también entender que la historia tiene cosas positivas que mostrar. Porque, con todo, nuestra historia también nos muestra progresos. Ha habido progresos. No creo que debamos pensar en borrar todo el desarrollo institucional chileno, calificarlo simplistamente como la mera dominación de una élite blanca que ha sojuzgado al resto, al 99% restante, y pasar por alto los progresos y lo difícil que fueron esos progresos.

Por ejemplo, podemos hablar de lo difícil que fue conquistar el sufragio universal y el sufragio femenino. Podemos recordar lo difícil que fue erradicar el cohecho, la lucha que se dio entre el primer proyecto que establecía la cédula única y la aprobación definitiva de esta que puso fin a la práctica del cohecho. Se sigue gastando plata, se siguen regalando cosas, pero, por último, ya la persona que paga o la persona que regala no está segura de que la persona que recibió el regalo efectivamente va a cumplir su parte del trato. Con la cédula única, la urna secreta, el sobre, se acabó la posibilidad de que se pudiera controlar la forma en que votaba cada uno. Pasaron 18 años entre el primer proyecto que presentó Jorge Rogers, Diputado por el Norte, y la aprobación de la cédula única.

También hay que recordar que se puso fin a la violencia en las elecciones. Nuestras elecciones fueron muy violentas. No había elección en la que no hubiera palizas, muertos, heridos, ataques y asonadas contra las urnas. Los candidatos que sentían que iban a perder en ciertos locales, en ciertas localidades, mandaban turbas a robarse las mesas y las urnas. La violencia se acabó en 1940 con la Ley Olavarría. Costó mucho, pero se aprobó la Ley Olavarría, que es la que establece que el día de las elecciones, además de Carabineros, las Fuerzas Armadas, Ejército, Armada, Fuerza Aérea, salen de sus tareas normales y custodian los locales de votación. Así se acabó la violencia en los días de elecciones. Humberto recordaba lo difícil que fue institucionalizar la Constitución de 1925. Estas cosas son difíciles, muy difíciles. Nos contó que la Constitución de 1925 recién en 1932 empezó a aplicarse de manera regular. Recordó brevemente que don Emiliano Figueroa, elegido en 1925, alcanzó a estar dos años en el poder, después don Carlos Ibáñez, elegido en 1927; que don Juan Esteban Montero, que fue elegido en 1931, alcanzó a durar un año. Luego, la República Socialista duro 34 días; después la Junta de Vicuña; después la Junta de Matte. Ese es el glorioso origen y los primeros gloriosos años infantiles y adolescentes de la Constitución de 1925, que muchos hoy han elevado a la categoría de maravilla. Pero yo agregaría algo más. Es cierto que con don Arturo Alessandri, en su segundo período, se regularizó al menos que los Presidentes duraran lo que tienen que durar y don Arturo llegó a entregar la banda presidencial a don Patricio Aguirre Cerda a duras penas, porque no hay que olvidarse de la matanza del Seguro Obrero, de las milicias republicanas, de grupos armados alentados por el Gobierno para defender el orden constitucional. Siempre he pensado que los grandes responsables de haber institucionalizado definitivamente la Constitución de 1925 fueron don Pedro Aguirre Cerda y los políticos de ese momento, como don Juan Antonio Coloma, conservador; don Fernando Alessandri Rodríguez, liberal; políticos socialistas, como Salvador Allende que era Ministro, quienes pusieron fin a la violencia. Puse el ejemplo de la Ley Olavarría, que estableció un orden de tolerancia y respeto. También participó en ello don José María Caro, desde la Iglesia Católica. Porque hay que recordar que mucha gente pensaba que con la elección del Frente Popular lo que nos esperaba era lo mismo que había pasado en España. Que tendríamos una guerra civil y los comunistas iban a entrar en los conventos, en las iglesias, iban a matar a las monjas, a los sacerdotes. Y ahí está el patriotismo de Pedro Aguirre Cerda, que mostró que Chile puede ser diferente. Y eso le da fuerza a la institucionalidad.

Precisamente porque esto es difícil, quiero cerrar estas palabras compartiendo con ustedes dos emociones encontradas que trato de equilibrar en esta tarea de vocería que tengo.

Por un lado, estoy muy entusiasmado. He tenido el privilegio de asistir a varios encuentros locales, no solamente al encuentro frustrado en Puente Alto, que motivó esa elocuente fotografía de un diario nacional en que aparecíamos Benito Baranda, yo y el típico perro callejero. Ese frustrado primer encuentro, el primero de todos, un sábado a las 9 de la mañana, al que no llegó nadie. Es raro, porque la reacción ante esa foto expresa muy bien lo que la persona siente frente a estas cosas. La foto es graciosa, pero hay gente que se alegra de que estas cosas fallen, porque les confirma sus prejuicios: "a la gente no le importa", "la gente no tiene idea", "no saben, qué van a aportar". Lo que yo vi es que hay un vecino en ese barrio de Puente Alto que pensó que era importante juntar a sus vecinos en una multicancha frente a su casa. Lleno de entusiasmo fue el primero en todo Chile en inscribir ese encuentro local en la página web y después

partió a juntar a sus 15 vecinos y no encontró 15 vecinos. Entonces, ese sábado ese vecino que era un profesor estaba frustrado en su casa en pijama, porque no había logrado el quórum.

Eso nos habla de lo difícil que es la participación, lo difícil que es movilizar a los demás, a los compatriotas. Yo fui dirigente estudiantil, fui presidente de la FEUC, y tengo muy claro que por cada asamblea que resultó, por cada asamblea a la que llegaron mis compañeras y mis compañeros, hay tres que fracasaron. Obvio, cualquiera de ustedes que trabaje organizando cosas sabe perfectamente que no es fácil, es muy difícil.

Pero esa fotografía también sirvió para otra cosa: para mostrar que esta no es una operación de marketing, esta no es una coreografía. Fijense que si ese día sábado a las 8 de la mañana, lloviendo, hubiera habido cien personas con banderas chilenas sonriendo: "¡Ehhh! ¡Viva la Constitución! ¡Viva la nueva Constitución!", se abrían confirmado las sospechas de algunos de que allí hubo acarreo. La pregunta habría sido qué confites se les va a regalar a esas personas, un Súper 8, diez lucas, qué alcalde arrendó el bus que los llevó a estar ahí. Esa habría sido la sospecha y bastante sensata. Pero no había una Cámpora chilena, no había una barra brava. Lo que hubo fue la imposibilidad de realizar ese encuentro. Pero esa misma tarde en San Miguel estuve en dos encuentros muy bonitos, en un barrio más antiguo, un barrio con junta de vecinos, un barrio con un local en que hay ayuda cada vez que hay un temporal, donde cada vez que hay un terremoto hay ayuda, uno de esos barrios antiguos que hay en Valparaíso, que hay en Concepción, donde la gente se conoce, sabe quiénes son los vecinos, se juntan, y ahí tuvimos un estupendo encuentro local.

Estoy entusiasmado porque una persona que no conozco me dijo: "¿Quieres venir a observar un encuentro que vamos a hacer en Sebastián Elcano, acá, en Santiago?" Anteayer en la noche partí, llegué, y había tres familias reunidas en el living, conversando sobre el tema constitucional. Precioso, la única palabra que se me viene a la mente, precioso, lindo, sano, limpio, puro. Entonces, imagínense la responsabilidad que uno asume al velar por que el acto de confianza de esos compatriotas no sea traicionado.

Es una inmensa responsabilidad. Imagínense ustedes, ciudadanos opositores a este Gobierno están armando encuentros locales. Conozco muchos ciudadanos hijos de dirigentes políticos de Derecha que están armando encuentros locales. Imagínense la responsabilidad de no traicionar ese acto de fe de que no van a ser parte de una operación rasca para darle más votos a una determinada coalición. Imagínense lo que se requiere para convencer a alguien que es opositor a un gobierno, de participar en algo que si sale bien puede ser usado legítimamente por ese gobierno como un logro a mostrar; el ciudadano opositor entiende y acepta eso: "Está bien, acepto que si esto sale bien la Presidenta Bachelet pueda mostrarlo como un logro, pero quisiera pensar que no va a ser usado en la política chica y que no va a ser mal usado". Es una tremenda responsabilidad.

Entonces, el entusiasmo a mí me fluye por los poros. En más de algún sentido es volver a sentir lo que sentía cuando tenía veintitantos años menos y movilizaba mis energías por una causa que no fuera el éxito profesional.

Pero junto al entusiasmo, creo que es importante una cierta sobriedad y una cierta seriedad. Porque no va a haber 9 millones de personas participando, no vamos a escuchar la voz del pueblo ahora. No tengo números, pero no vamos a ser 9 millones. Los músculos están lo suficientemente atrofiados para que sea un éxito la primera ida al gimnasio. Nadie va a levantar pesas muy grandes, incluso después de dos meses de gimnasio. Vamos a empezar a despertar energías que deberían ir acumulándose para que en el futuro tengamos procesos participativos mejores. Esto termina en agosto y no es más que una pildorita. Por lo tanto, la sobriedad aconseja no despertar expectativas desmedidas.

Hay dos tipos de expectativas desmedidas. Que este proceso va a cambiar de un día para otro la faz de la tierra de Chile y que vamos a tener al pueblo participando. No va a ser eso, pero vamos a empezar a hacer cosas interesantes. La otra expectativa desmedida, que algunos temen, es que esto se transforme en una especie de espiral de demandas y que la gente crea que va a mejorar su sueldo, que va a haber más camas en los hospitales, mejores pensiones, más carabineros en las calles. Tiendo a pensar que ese discurso no solo es muy despreciativo de la inteligencia de nuestros compatriotas, sino que revela una cuestión muy peculiar.

¿Qué es lo que está diciendo esa persona? Que los únicos que hablamos, los que siempre tenemos el micrófono, los que estamos en Casapiedra, los que estamos en los cenáculos de influencia y del poder, somos los que tenemos el patriotismo y el desinterés, los que nunca estamos preocupados de los intereses personales, no tenemos intereses.

En cambio, si les pasamos el micrófono al otro 99%, lo único que va a asomar será autointerés, consumismo constitucional, ¿Qué gano yo con esto? Esto es falso.

Creo que está bastante claro que el patriotismo está repartido transversalmente en todos los grupos sociales, en todos los grupos intelectuales, en todas las jerarquías del saber y que el interés egoísta también está repartido transversalmente. ¿O acaso en los últimos 3 o 4 años no hemos visto ejemplos que no revelan precisamente mucho patriotismo en algunos de quienes han tenido posiciones de influencia y de poder? A mí me parece que es inaceptable que se diga en público que es un gran peligro que la gente pueda expresarse, "porque la gente es tan torpe, tan estúpida, tan ignorante que va a desatar una especie de carnaval de demagogia". El caldo de cultivo para la demagogia ya está, la siembra se ha hecho, no la hacen los ciudadanos que discuten sobre temas públicos, sino las boletas truchas, las decepciones, los abusos de poder, las colusiones.

Entonces, yo diría todo lo contrario: si realmente a alguien le preocupa que aparezca un Donald Trump chileno, le daría vuelta el argumento y le plantearía que entonces es muy importante que frente a ese riesgo posible tengamos una ciudadanía atenta, alerta, informada, consciente y no un grupo de personas que lo único que hacen el fin de semana es ir al mall o ver teleseries turcas. Obvio. ¿Qué auditorio está más preparado para tener un ojo crítico frente al demagogo o el populista, el auditorio que nunca ha tenido una discusión con sus hijos sobre la Constitución, sobre cómo fue la transición, si fue realmente pactada, si fue una cuestión que era necesaria?

Pero el equilibrio entre esa sobriedad y ese entusiasmo es difícil.

Hay expectativas. Esas expectativas hay que trabajarlas. Esta va a ser la primera parte de un proceso, vienen después otras fases. Yo no sé si este era el mejor camino; no le dedicaría tiempo a defender que este era el mejor camino. Más bien, estoy seguro que se podrían pensar fórmulas mejores. No es la óptima. Lo dijo Marcela. El ideal habría sido que al partir ya hubiera habido un acuerdo político básico de sustentación. No hablo de acuerdos sobre los resultados, porque eso sería hacer un show de algo que ya está listo. Me refiero a un acuerdo de sustentación. Eso no existió, y nos hemos pasado los últimos cuatro meses y medio viendo cómo un sector político -la Centroderecha- cuestiona, critica, a veces con buenas razones, a veces con buenos argumentos, pero está constantemente cuestionando, y eso no ayuda. Hubiera sido mucho mejor haber partido con algún respaldo, porque cuando no existe ese respaldo transversal, cada pequeño obstáculo, cada descoordinación, cada error, cada confusión se transforma en un tremendo problema. Hubiera sido mejor discutir este tema en una economía que crece al 5% y no en una economía en que el desempleo está empezando a manifestarse preocupantemente. Obvio, por supuesto que sí. Hubiera sido mejor que la Presidenta de la República tuviera una mayor tasa de popularidad que la que tiene. Pero los países no son Dios, no pueden elegir las circunstancias en que toman sus decisiones. Los países tienen que mirar las circunstancias, medir los costos y los beneficios y decir "acepto el desafío que hoy se me plantea o paso y espero que China vuelva a crecer al 10% y que el cobre vuelva a costar tres dólares la libra". Tiendo a pensar que muchas veces las personas que siempre están pidiendo las condiciones óptimas, en el fondo, nunca van a estar disponibles para que enfrentemos estos desafíos. Siempre va a haber algo que no es óptimo, siempre.

En estas condiciones tenemos la oportunidad, mirando la experiencia comparada, mirando nuestra historia, abriendo paso a una oportunidad única. Lo dijo muy bien Pablo Ruiz-Tagle hace unas semanas cuando inauguramos la capacitación de los facilitadores.

Los 216 facilitadores son profesionales y al elegirlos hubo regionalismo y descentralización, pues fueron escogidos específicamente priorizando que tuvieran residencia en sus zonas, desde Arica a Punta Arenas. Todos andaban con un sobre, y en el momento en que empezó a hablar se escuchó un ruido de ciertos sobres, entonces Pablo Ruiz-Tagle dijo: "¡Qué lindo sería que una Constitución la hiciéramos con ruido de sobres y no con ruido de sables!". Me pareció una imagen muy potente a propósito de lo que recordaba también Humberto Nogueira sobre 1925 y el ruido de sables.

Termino felicitando nuevamente a la Academia Parlamentaria, a la Cámara de Diputados, al Senado, a la Agrupación de Universidades Regionales. Como dije en un principio, desde la culpa, ahora sí especialmente a Rubén Gajardo, de la Universidad de Antofagasta, que me tenía invitado para ayer y obviamente no fui, desde la culpa, manifiesto la voluntad del Consejo de iniciar ahora una fase de presencia en regiones. Y los invito a que ustedes se sientan, como rectores algunos, decanos, directivos de universidades regionales, a que nos hagan llegar una invitación. Donde primero iré será a la Universidad de Antofagasta.

Y aprovecho de señalar que el sitio [unaconstitucionparachile.cl](http://unaconstitucionparachile.cl) es la manera fácil y simple en que usted puede participar, individualmente si quiere, en su casa, o puede armarse de valor para intentar lo que intentó el vecino de Puente Alto. Hágalo con más tiempo, pololee a los vecinos, haga un asado -eso no es cohecho, es ponerle un poquito de acompañamiento-, haga el encuentro local con un asado, invite a su hijo, converse, trate de salvar esa brecha que existe entre la mirada que tienen nuestros hijos y nosotros.

Muchísimas gracias y felicitaciones de nuevo.

## Más diálogo y consensos para avanzar

Presidente de la Cámara de Diputados, Osvaldo Andrade

Quiero agradecer la oportunidad de estar acá. No siempre es posible lanzar este tipo de iniciativas y transformarlas en hechos concretos. Saludo al Senador De Urresti, a los Diputados Berger y Flores, a las autoridades de la Universidad, del Gobierno, de la Región, al Intendente, a Laura, mi vieja amiga de Puente Alto, Directora del Trabajo.

No es la primera vez que he venido a esta universidad, aunque no estuve en este lugar específico. Vine, en un empleo anterior, a hablar de la reforma previsional, si la memoria no me falla. Fue también una experiencia interesante.

Hablamos de básquetbol, me acuerdo, de "Chumilla" Ziegele y de otros jugadores de esta zona. Siempre le ganamos a Valdivia, pero está bien. Probablemente ahora será más difícil. En ese tiempo siempre les ganábamos. Esa es la ventaja de poder hablar aquí, poder contar historias.

Desde que la Presidenta de la República convocara al proceso constituyente el año pasado, el Congreso Nacional, conjuntamente con la Agrupación de Universidades Regionales y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, nos abocamos a definir un mecanismo que nos permitiese aportar a este importante proceso ciudadano, llamado a modificar las bases de nuestra convivencia institucional y ante el cual comprendimos tempranamente que, naturalmente, no podíamos permanecer al margen.

Tenemos la convicción de que una Constitución es democrática cuando es capaz de representar y hacer vivir en el plano institucional y político al sujeto constituyente, es decir, al pueblo soberano. Tuvimos claro desde un primer momento que nuestro rol, especialmente en el caso del Congreso Nacional, era distinto al de la secuencia de Encuentros Locales que se encuentran en marcha en estos días y de los Encuentros Regionales que se iniciarán próximamente, todos ellos convocados con la supervisión del Consejo Ciudadano de Observadores del Proceso Constituyente.

No hemos estado ajenos a los Encuentros Locales. Quiero contarles, con mucho orgullo, que el sábado pasado los hinchas de Colo Colo tuvimos varios encuentros en el Estadio Monumental. E invitamos -voy a ser más caballeroso esta vez- a los hinchas de la U y a los de Católica a que repitan esta experiencia. ¡En aquella ocasión hablé de chunchos y cuicos, pero estoy en la universidad, así que por esta vez no voy a usar ese lenguaje tan procaz! Pero los seguimos esperando. ¡Si no tienen estadio donde hacerlo, el Estadio Monumental está a su disposición! ¡No me digan que el estadio lo construyó el Presidente honorario, porque ahí me golpean y eso no es parte del diálogo!

Pero queremos aportar, a través de una serie de seminarios de corte académico, que la reflexión de las regiones se sumara al proceso constituyente, con el protagonismo imprescindible de las universidades regionales.

Las 22 universidades regionales que integran esta agrupación representan una parte muy importante de la producción del conocimiento científico de Chile y tienen una gravitación incomparable en la vida cultural y en la identidad de cada una de sus regiones. Todas ellas aspiran muy legítimamente, a que tanto ese aporte como los mayores costos que enfrentan en la formación de sus estudiantes, especialmente en los de menores ingresos, sean reconocidos por las políticas públicas en materia de educación superior.

Este será, sin duda, uno de los debates relevantes en el proyecto de ley que próximamente iniciará su discusión en el Congreso. Naturalmente, la propia mirada de las regiones sobre sí mismas y la relación respecto al centro, la omnipresente Región Metropolitana, es una discusión inevitable en este ciclo de seminarios, y el programa de esta mañana así lo confirma.

La Constitución no es otra cosa que la repartición regulada del poder. Es un pacto de convivencia democrática que enfatiza deberes y derechos y regula la relación del ciudadano con el poder. Permite finalmente controlar y limitar el poder del Estado en su relación con los ciudadanos. Sin embargo, este es un debate que hay que dar.

Yo soy Diputado en un distrito de Santiago. Represento a la comuna más populosa del país: Puente Alto, donde se vive quizás el rostro menos amable de la promesa santiaguina, pero comprendo perfectamente la frustración que muchas

veces sienten las regiones ante la forma en que son procesadas algunas de sus demandas básicas. Mi distrito actual acoge a más de un millón de personas. El nuevo, un millón y medio. Cada vez que pienso en la campaña, me pregunto si fue un acierto cambiar el sistema binominal, pero está bien.

Por eso también pido comprensión desde las regiones a nuestros problemas. Vivir en Santiago es cada vez más caro y más “pelúo”.

En estos días discutimos en el Congreso Nacional, el proyecto que establece la elección directa de la autoridad regional, en una iniciativa que ha evidenciado la existencia de múltiples miradas sobre la gestión del gobierno regional y su relación, tanto con el gobierno central como con los órganos electos a niveles regional y local.

Aprobamos hace poco la Ley de Plantas Municipales, que esperamos sea un aporte importante para la gestión de los municipios. Por mi empleo anterior, siempre he pensado que los procesos de descentralización empiezan desde las municipalidades. Lástima que el debate sobre la cuestión regional se haya concentrado al final en la forma en que los consejeros regionales pueden usar sus competencias. Empequeñecemos el debate cuando nos concentramos en esto. En esta, como en otras materias complejas que abordan los proyectos, necesitamos de una clara voluntad política y sobre todo ampliar los consensos para instalar un amplio respaldo a una nueva y más democrática institucionalidad en todas las regiones.

Estoy seguro de que el encuentro que hoy nos convoca representa una potente oportunidad para enmarcar las demandas descentralizadoras y en pro de un desarrollo más equilibrado y justo de nuestro país, en una dinámica de discusión y participación diferente a la de muchas iniciativas anteriores.

El proceso constituyente hoy en marcha es justamente un espacio donde la discusión de los grandes valores en que debe basarse nuestro ordenamiento institucional debe recoger con claridad el sentimiento de que Santiago no es Chile, parte de Chile, y la voluntad de transformar a las instituciones y gobiernos regionales en entidades más responsables y autónomas en la asignación de recursos y en la gestión de sus realidades locales y regionales.

Pero, por supuesto, la conversación sobre una nueva Constitución a la que nos ha convocado la Presidenta de la República no se agota en estas dimensiones, por importantes que resulten para nosotros. Con el Diputado Schilling presentamos un proyecto de nueva Constitución.

A mí me interesa mucho que los suboficiales de las Fuerzas Armadas se puedan sindicalizar. Bonito tema. ¡No he tenido muchos adherentes, pero bueno, ya veremos!

Probablemente, el mayor aporte de este diálogo a la vida nacional será mejorar la calidad de nuestra democracia. Y respecto a esta particular dimensión la presencia del Programa de las Naciones Unidas cobra plena justificación. Gracias a su programa de gobernabilidad democrática, y de otros estudios, se han incorporado a nuestro lenguaje cotidiano categorías tales como el desarrollo humano y otras que apuntan al sentido más profundo y valórico de la acción política. Por lo mismo, agradezco a Marcela Ríos por su presencia hoy.

Sé que mis palabras pueden despertar escepticismo, toda vez que en estos días precisamente los valores y la ética parecen estar muy alejados de la política. Los episodios bochornosos son ya demasiados y nos es muy difícil lograr que la ciudadanía nos conceda credibilidad. Sin embargo, estoy convencido de que adoptando medidas muy claras de cara a la ciudadanía, con reglas parejas y sanciones firmes, discutiendo los temas que de verdad importan, como ciertamente es el caso de la nueva Constitución, lentamente lograremos recuperar la confianza de chilenas y chilenos. En estos espacios de diálogo a lo largo de todo el país, relevando nuestros valores y miradas respecto a nuestra convivencia nacional, surgirá una nueva Constitución dotada de legitimidad y respaldo suficiente como para proyectarse a las décadas venideras, convertida en un texto inspirador para que las nuevas generaciones se integren a una democracia llena de vitalidad y a la que nunca más los ciudadanos, especialmente los más jóvenes, perciban como lejana o sin interés.

A ese desafío hemos sido convocados, y con el aporte de todas y todos, el proceso constituyente seguirá avanzando.

No estaba previsto que yo fuera parte de este momento. La idea era que participaran los Diputados Berger y Flores. Este seminario cometió un error, porque al no estar prevista mi participación ahora ya me siento más libre para opinar más informalmente y simplemente desde mi condición de político.

Cuando me dicen “No queremos participar en estas cosas porque no tienen carácter vinculante, pero queremos hacer cambios tremendamente importantes” es una contradicción en sí misma.

O sea, mis ideas van a tener sentido en la medida que logre capturar una adhesión ciudadana suficiente para que las transforme, no en testimonios, sino en proyectos concretos. Y ello trasunta un prejuicio en esa dirección. Por eso estamos en este debate. Y se impondrá la mejor idea, pero también la que logre capturar el mayor grado de adhesión. Comentaba un poco anecdóticamente que a mí me ha llamado la atención el tremendo esfuerzo que están haciendo en el proceso constituyente, en el momento que estamos, el núcleo de los animalistas. Para mí es una experiencia novedosa. No me imaginé, pero vaya que le han puesto pino. Y no tengo ninguna duda de que en la próxima Constitución va a haber un capítulo, una cláusula, no sé, algo va a haber, y es bien interesante la fundamentación que hacen.

Bueno, a mí me gustaría que la CUT hiciera otro esfuerzo, porque hay normas que me encantaría que quedaran en la Constitución. Y yo no sé por qué el sector público no alega que en la Constitución se incorpore la negociación colectiva en el sector público. Para nadie es un misterio que soy un provocador por naturaleza, así que por favor no se extrañen de mi forma de plantear las cosas.

La nacionalización del cobre en Chile surgió de la idea de dirigentes sindicales del cobre, que fueron capaces de construir un esquema que incorporó a toda la sociedad chilena para nacionalizar el cobre, y cuando llegó el momento de votarlo, fue unánime, y nació de dirigentes sindicales. ¡Se nos olvidan las experiencias! Eso no fue producto de un simposio, sino de dos viejos dirigentes sindicales con nombre y apellido, que convencieron al sistema político y, entre otros, al propio presidente Allende. Dirigentes sindicales con la formación del dirigente sindical, con la universidad de la sensatez. Ellos no se andaban preocupando de si era vinculante o no. Ellos entendieron que había un momento histórico en que ellos podían imponer una política de esta naturaleza.

¿Ustedes creen que tenía algún afán burocrático, qué estaban esperando un decreto?

Construyeron una correlación al respecto. Eso no pasó en otro país, pasó en Chile. Entonces, hoy todo hay que arreglarlo desde la burocracia, y no es así. O sea, los jóvenes estudiantes tienen todo el derecho a decir lo que piensan.

Yo represento a un distrito donde votan por mí 63.000 chilenos. Y represento un distrito donde está El Castillo y Bajos de Mena, que también quiero sean parte de este debate. Y les quiero contar que las preocupaciones que tienen ellos son muy distintas: cómo vivir tranquilos; que no se pueda ir a las reuniones porque empezaron los disparos.

Son 180.000 personas en Bajos de Mena y en El Castillo 120.000. ¡Qué marchita! Y están a 20 minutos del centro. Así que cualquier día competimos.

Entonces, mi punto es que queremos una nueva Constitución. De acuerdo. ¿Qué queremos que se imponga en la nueva Constitución? Hay ideas, pero, como decimos en mi distrito, pongámosle cahuín al cuento, porque, de lo contrario, son interesantísimos testimonios, y para testimonios tenemos bastantes.

Fijense que es bien delicada la discusión, porque tenemos que construir una nueva Constitución que garantice ciertas normas que tengan estabilidad en el tiempo. ¿Y de qué estamos hablando? Porque esta es la misma pretensión que tuvo Guzmán: dictar normas de tal naturaleza y tal estabilidad que pasase lo que pasase siguiéramos jugando en la misma cancha.

Vamos a hacer lo mismo, ¿cierto? Claro. Vamos a construir una cancha en que no haya dudas respecto de los sistemas que queremos instalar, un Estado que juegue un rol distinto.

La Derecha inventó lo que se llama “el Estado solidario”. Y fijense que detrás de eso hay una tremenda trampa. Están en la lógica de darles mucha autonomía a ciertos órganos públicos para que finalmente sea la tecnocracia la que

gobierne Chile. ¿Qué vamos a hacer al respecto? ¿Vamos a seguir con los testimonios o enfrentamos la pelea? ¿Y la enfrentamos diciendo que los Cabildos no son vinculantes, entonces no participo en ellos, o me meto en la pelea? ¡Si es que de eso se trata!

Yo tengo gran respeto por los movimientos sociales, porque he sido parte de ellos. Soy un viejo abogado sindicalista, así que no estoy diciendo nada nuevo. Soy asesor de la CUT desde los 19 años, cuando estudiaba leyes en la Pontificia Universidad Católica. Pero aprendí de ellos que las peleas hay que darlas, y las peleas se dan construyendo correlaciones de fuerzas que hagan consistentes las ideas, porque desde la minoría eso no se logra.

Y tal vez el debate es ese: qué mayoría logramos construir para nuestras perspectivas y para la Constitución que queremos. Es un debate y es un desafío.

Y así como me acaban de hacer una invitación, yo invito al desafío, porque en los mismos días en que andaban 100 mil jóvenes marchando por las calles, había 180 mil en la misma semana yendo a conocer el Costanera Center. ¡En la misma semana! No deben haber sido los mismos, pero más de alguno se repitió.

La sede del Partido Socialista, que yo presidí hasta hace un tiempo por mandato ciudadano, está en la calle París, a una cuadra de la Alameda. Cuando andaba la marcha, dos cuadras más allá -Serrano, Alonso de Ovalle- la vida continuaba con toda normalidad; no pasaba nada.

Entonces, ¿cómo logramos articular una demanda de tal sustantividad y tal masividad que efectivamente se transforme en la Constitución que queremos?

En las primeras ideas de Atria estaba que, ante el desprestigio del Parlamento, la Asamblea Constituyente fuese la asamblea de los concejales, que era donde se representaba de mejor manera, por el sistema proporcional por el cual se eligen, las distintas diversidades. Parece que después conoció a los concejales y cambio de opinión, pero esa era su idea inicial.

¿De qué estamos hablando?

Va a llegar un momento en que tengamos que decidir cómo se resuelve esto. Entonces, yo pido una sola cosa: que el órgano que lo resuelva sea elegido democráticamente. Es lo único que pido. A mí no me van a venir con representaciones corporativas, porque de fascismo estoy hasta aquí. Democráticamente. Si ustedes me garantizan eso, a esa asamblea yo le creo. Entonces elijamos en mi distrito a quién va a representar a los ciudadanos, y ahí nos vemos. En consecuencia, si logramos construir una correlación que sea suficientemente potente, desde esa elección democrática, que sostenga las ideas que queremos, me la compro al tiro. Pero ¿qué pasa si la correlación es otra? ¿Qué pasa si en mi distrito eligen a Ossandón? ¿Qué pasa si en La Florida eligen a Carter? Nos tendremos que someter también. Y si ellos están en la idea del Estado subsidiario, ¿qué hacemos? Entonces, el problema es políticamente un poquito más complejo, porque uno tiene que creer en la democracia.

Yo los quiero invitar al proceso. Sé que es complicado, al principio era enredado, había que avisar antes, era una cosa de locos, porque al chileno le gusta burocratizarlo todo.

Pero vale la pena hacer el esfuerzo. ¿Saben por qué? Porque es bueno que nos escuchemos. Hasta para eso sirve, y para que nos demos cuenta de que en la sociedad chilena hay más diversidad de lo que uno cree y hay más sensatez de lo que uno cree. Y de pronto escuchar a la persona de carne y hueso que transita todos los días, que tiene problemas para llegar al trabajo, que vuelve cabreado porque es una hora para allá y una hora para acá, que vive en una ciudad llena de problemas, en una región donde el per cápita que el sector público le asigna es el más bajo de Chile. Saquen la cuenta ustedes de cuánto se le aporta a cada santiaguino en comparación con el resto de las regiones.

Esto me lo va a refutar De Urresti, pero está bien. Saquen la cuenta, vean cuánto nos toca a cada uno de nosotros. Somos la región más maltratada desde el punto de vista del aporte fiscal, pero ahí están.

Mi punto es aceptar la invitación e invitarlos, porque creo que el esfuerzo vale la pena. Yo no tengo condiciones para decirles en qué va a terminar esto, porque en esto siempre hay inciertos. Pero lo que sí les puedo garantizar es que

mientras más masiva sea la participación, más vinculantes van a ser sus resultados. Si esto no pasa de ser un ejercicio teórico, simpático, para que más de alguien escriba un paper por ahí, puede ser.

Pero eso no va a servir de mucho y al final vamos a terminar con que aquellos que somos objeto hoy en día de la mayor precariedad, desde el punto de vista de la confianza, que somos los parlamentarios, terminaremos haciéndonos cargo de un proceso que se frustró por la incapacidad de la gente de participar en él. Si al final terminamos en eso, no nos quejemos.

A mí me interesa que aquellos que quieren que la Constitución siga siendo la misma la peleen para que siga siendo la misma. Si tienen derecho a hacerlo. Pero que participen en la discusión y que me expliquen por qué quieren que siga siendo la misma. A lo mejor hay buenas razones –no creo–, pero seamos generosos. Y los que quieren cambios que me expliquen qué cambios quieren, y ahí hay muchas ideas. Hay toda una discusión en la parte dogmática que está todavía en curso. Ya entraremos en el terreno de la parte orgánica.

Yo estoy por la unicameralidad. Estoy seguro de que ningún Senador me va a seguir en esa idea, pero valdría la pena. Me gustaría un sistema más proporcional que el que tenemos. Mis electores siguen valiendo cuatro veces menos que los electores de otras regiones; sería bueno que alguien me explicara eso.

¿Por qué la gente de La Pintana vale cuatro veces menos que los habitantes de Aysén?

Desde la perspectiva de que somos todos iguales y valemos lo mismo ante la ley. Me podrán explicar que hay razones regionales. Todo eso lo puedo entender, pero desde el punto de vista del principio democrático que alguien me explique eso.

¿Por qué la Región Metropolitana, que tiene 3 o 4 millones de habitantes, elige 5 senadores, y hay otras regiones que no alcanzan 1 millón y eligen también 5?

Es un debate que valdría la pena. Yo sé que hay otro tipo de consideraciones, por favor, no me pierdo en eso, pero también esto es un debate. Cuando transformamos el sistema electoral binominal en uno proporcional teníamos un problema: si queríamos aplicar una correlación proporcional adecuada, en muchas partes tendríamos que partir de 1 (Aysén, Magallanes, Arica, Copiapó), y ahí lográbamos la proporcionalidad adecuada, y terminábamos con 11 en la Metropolitana. Era imposible, pero desde el punto de vista del principio democrático era completamente razonable. Bueno, estas cosas yo quiero discutir las.

Les comenté en la mañana que a mí me encantaría que quedara establecida la titularidad sindical en la Constitución. A mí me gustaría que la negociación ramal quedara en la Constitución ¿Tendré fuerzas para eso? Hasta ahora demostramos que no la tenemos, pero es una discusión.

A mí me gustaría, y lo dije, que los suboficiales del Ejército, de Carabineros, se pudieran sindicalizar. Entonces me dicen: "No, es que ellos tienen el monopolio de la fuerza". ¿Y Gendarmería anda con pistolas a foguero? Tienen ocho o diez gremios y tienen igualmente el monopolio de la fuerza.

Fíjense que, a propósito de las negociaciones ramales, en Chile hacemos todos los días negociaciones ramales, a cada rato. En el sector público hay negociación ramal. En el turismo también. En el turismo dimos titularidad sindical y todos los Diputados y Senadores de la Derecha votaron a favor, los mismos que recurrieron al Tribunal Constitucional. Yo estoy dispuesto a que hagamos este tipo de discusiones.

¿Tendremos fuerza para ese tipo de discusiones? Veamos. Pero si solo es una expresión intelectual sin una correlación de fuerza que la acompañe, hasta ahí va a llegar.

Entonces, la pregunta es muy válida. Pero la pregunta uno se la tiene que hacer a sí mismo, no a otros. ¿Cuánta fuerza le pongo a esto?

Acuérdense de la nacionalización del cobre.

## EPÍLOGO

En el Senado hay 38 senadores, 4 son de la Región Metropolitana, 34 son de regiones, 33 con el desafuero del señor Jaime Orpis. En la Cámara de Diputados, hay 30 o 32 de la Región Metropolitana, no tengo la cuenta exacta, o sea, 90 Diputados son de regiones, 89 con el desafuero del señor Rosauro Martínez. No entiendo que con esa correlación de fuerzas los temas de regionalización sigan estando pendientes. Para lo único que ha servido esto es para que el Congreso siga en Valparaíso, para nada más. El Congreso en Valparaíso no ha servido para nada, desde el punto de vista del interés de Valparaíso. Todo el mundo está consciente de eso, pero es la imagen.

Pueden darme todas las explicaciones. Pero a estos niños alguien los eligió, eso es lo único que les quiero transmitir, no salieron de la nada, no cayeron del cielo, alguien votó por ellos. El dato general es este y, bueno, ustedes podrán darme muchas explicaciones. Lenin hablaba de “los porfiados hechos”, y aquí están las cifras.

Lo que quiero transmitir con esto es que de pronto la fuerza que uno tiene no la usa. Y valdría la pena que, junto con el debate, también pensáramos cómo usamos la fuerza de mejor manera.

Por ejemplo, una de las críticas que hago al movimiento estudiantil es que no ha sido capaz de construir alianzas con otras fuerzas sociales sustantivas. Es verdad que los 1º de mayo se juntan, pero no hay una relación sistemática. Y yo me acuerdo de los viejos obreros y estudiantes, con la consigna “Adelante, adelante”. Entonces, cuando uno le pregunta a los dirigentes sindicales sobre las reivindicaciones estudiantiles en general, saben poco. Y cuando les preguntas a los dirigentes estudiantiles sobre las reivindicaciones sindicales, saben menos.

¿Cómo se hace un movimiento social así? Yo no me pronuncio sobre la legitimidad, porque encuentro que tienen toda la legitimidad del mundo. lo que digo es que para construir mayoría uno tiene que ir construyendo alianzas, y si eso no ocurre, la tendencia es más bien a achicarse. Lo que ha pasado en los últimos días con el movimiento, más aun con el despropósito que se mandaron con la imagen de la Iglesia de la Gratitude Nacional, es todo para atrás.

Perdónenme que recuerde esto. Yo era Ministro del Trabajo cuando se produjo la movilización de los subcontratistas del cobre. Y ustedes se acordarán de que hubo un momento en que en una movilización en El Teniente se quemaron 11 micros. Nunca en la historia de Chile en la medición de opinión pública el movimiento sindical había salido con nota negativa, después de aquello. Se lo dije a Cuevas, el presidente de entonces: “Nunca el movimiento reivindicativo de los trabajadores tuvo una nota roja, y eso pasó porque unas personas quemaron las micros en El Teniente”.

Cuidado con eso, porque no hay mejor manera de desprestigiar el movimiento social cuando desde el propio movimiento social la infiltración provoca estos desmanes. Y eso es infiltración. Pero alguien se tiene que hacer cargo. Y eso no lo va a resolver Carabineros. Algunos creen que sí, yo no lo creo.

Alguien preguntaba si la Constitución permitirá mejorar las leyes. ¡Pero por supuesto! Si el traspié que tuvimos con la reforma laboral tiene que ver con que la interpretación que hizo el Tribunal Constitucional de la norma constitucional impide que haya titularidad sindical.

¡Qué mejor ejemplo de esto que eso!

Yo hice un “tégase presente” al Tribunal Constitucional. Por si no lo saben, empató el Tribunal Constitucional en lo del control de identidad preventivo. Entonces, no estábamos tan equivocados. Se empató 5 a 5, y fue el voto dirimente de su Presidente -eso está en las reglas- el que determinó que era constitucional, pero la mitad del Tribunal estimó que era inconstitucional. Si se hubiera establecido que era inconstitucional, si el voto dirimente hubiera sido de otra manera, hoy no existiría la posibilidad con esa ley de que a una persona la puedan tener detenida una hora en la calle. De eso estamos hablando. Hoy con esa agenda a una persona que ande con el carnet o que el carabinero tenga dudas de su identidad la pueda tener una hora parada en la calle ¡probablemente la van a subir al furgón, para que no sea tan incómodo!

Eso es, pues. Y por qué le pongo tanto pino a esto: porque no les van a pedir el carnet a personas de otros lados. Se lo van a pedir a los de mi zona, a los del Castillo, a los de Bajos de Mena, a los de La Pintana, a esos les van a pedir el car-

net. Los otros no tienen problemas porque andan con varios carnets, los de cuello y corbata andan con varios carnets. Sin lugar a dudas que el cambio es posible, incluso desde la cotidianeidad. Si nosotros en la Constitución estableciéramos cuáles son los principios fundadores de un sistema de pensiones, no tendríamos la discusión que tenemos; no estaríamos discutiendo si está bien que las mujeres se jubilen a los 60, lo tendríamos en la Constitución. Y si la Constitución permitiese que hubiera una agencia pública de pensiones, no tendríamos la discusión de la AFP estatal. Yo entiendo que una AFP estatal no va a resolver los problemas de las pensiones en Chile, pero que haya una agencia pública que se involucre en el negocio de las pensiones a lo menos es un paso para los que quieren que el Estado cumpla un rol. ¿Qué pasa si con una AFP estatal, con una comisión interesante, buena parte de los cautivos hoy del sistema privado se van a la AFP estatal? Yo les garantizo que con eso hay cambios tremendos en el sistema de AFP.

Respecto a los cambios. Estoy de acuerdo en que la gente quiere cambios y que hay un problema de confianza. ¡Qué duda cabe! Pero también en esto se exagera mucho. No creo que sean más de 20 o 30 los parlamentarios que están metidos en trucherías, ¡y somos ciento y tantos! Pero para algunos todo el sistema político está hasta acá. Si hay un problema de confianza, hagamos esfuerzos de esa naturaleza. A mí me gustaría saber cómo fue la elección de la FECH y por qué bajaron los porcentajes para que dieran el mínimo para ser electo. Ven que todos tenemos alguna cosita de qué hacernos cargo.

Porque yo tengo que cumplir cierto porcentaje para ser electo, pero a mí no me cambian el sistema cuando no me da el quórum. Todos tenemos que dar pruebas de confianza, todos. Y entiendo que en las últimas votaciones hubo universidades que no quisieron incorporarse al paro: la Usach, cosa rara, por decir alguna.

Todos tenemos que hacer esfuerzos de representación y confianza. Tenemos un tremendo déficit en esto. ¿Sabe por qué? Porque el sistema político no ha querido enfrentar el dilema que tenemos. Está bien, hemos hecho una agenda de probidad sustantiva, y vamos a tener control del gasto y aportes públicos, y todo lo que usted quiera. Tenemos que resolver hartas cosas todavía, por supuesto, sin lugar a dudas. Y el Ministerio Público está haciendo su pega, y que la haga caiga quien caiga. Esta fue la frase que provocó tanto resquemor en la epidermis de los chilenos: "caiga quien caiga", da lo mismo cuál sea el apellido y el pariente.

Pero hay un tema intermedio. Todos aquellos que se mandaron trucherías que no son delitos, ¿qué vamos a hacer con ellos? ¿Podrán ser candidatos de nuevo? Yo creo que no. ¿Podrán ir al Gobierno? Yo creo que no. ¿Estamos dispuestos a hacer ese esfuerzo? Hablo de todos, sin excepción: los que se mandaron trucherías, los que anduvieron en aviones, de todos, sin excepción.

Consultaban por lo que hemos hecho en estos años. Yo soy de la generación del golpe. Tenía 20 años para el golpe; no viví el exilio; me quedé preso, un buen rato. Ahí terminé de estudiar. Creo que con la recuperación democrática hicimos bastante, cosas bien interesantes: reinstalamos Chile; recuperamos la cultura de los derechos humanos. Metimos presos a los violadores de derechos humanos. No hay ningún país en el mundo que pueda decir que el jefe de la policía política y el jefe de la represión terminó muerto preso. Que me digan otra transición que haya terminado como esa. ¿La de Sudáfrica, la española? Que me digan una. Y siguen estando presos. Faltan por encarcelar, faltan. También recuperamos la convivencia.

Pero tuvimos dos déficits.

Uno, no hemos sido capaces de enfrentar totalmente el modelo económico. ¿Por qué? Porque transitamos desde un momento de lucha contra la pobreza, y particularmente de la extrema pobreza –fuimos bastante exitosos– hacia un modelo de acumulación que hizo caso omiso del problema de la distribución, y por eso Chile es un país tan desigual. Y ahí tenemos un déficit. Esa ha sido una derrota. No tengo problema en reconocerlo. ¡Y qué importante que la Presidenta haya puesto el énfasis en la desigualdad como la tarea de su lucha! ¡Pero por Dios que se hieren intereses en esta cosa! ¡Y son intereses potentes, pues! Si uno de repente se da cuenta de que no está debatiendo con la Derecha, está debatiendo con los medios y con los grupos económicos ¡Y pucha que pesan!. Entonces, en eso claro que tenemos un déficit, por supuesto que sí. Tanto es así que incluso todos han buscado financiamiento en los grupos económicos, avión incluido.

Yo reitero lo que he dicho hace un rato atrás. Hay mucho más por hacer. La convocatoria es que nos metamos todos en este cuento. Nosotros intentamos hacer un esfuerzo el 70 de cambio de la sociedad chilena, con un programa espectacular, y logramos concitar una gran mayoría ciudadana para eso, a pesar de que Allende no fue electo por mayoría absoluta, lo eligió el Parlamento con una correlación de fuerzas desfavorables a la Unidad Popular.

¿Qué nos pasó en el camino? Perdimos la correlación de fuerzas. Y lo que eran grandes ideas se transformaron en malas ideas, no por la virtualidad de las ideas mismas, sino por la adhesión de la ciudadanía. Para que eso no ocurra, lo básico es que estas buenas ideas tengan respaldo ciudadano suficiente. Desde la minoría no se gobierna, lo aprendimos dramáticamente, una generación completa, entre ellos, la generación de la Presidenta que va a estar hoy día acá.

Entonces este es un dato clave. Les reitero, nosotros hicimos un esfuerzo, mi generación hizo un esfuerzo. No me estoy dando ínfulas, por favor, cada uno vive su momento. Hicimos un esfuerzo, cometimos un error: y es que las buenas ideas si no tienen una correlación de fuerzas que las sustentan, fracasan. Y fracasamos.

## Un esfuerzo regionalizador

Egon Montecinos, Intendente de la Región de Los Ríos

Quiero saludar, en primer lugar, al Presidente de la Cámara de Diputados, señor Osvaldo Andrade, por estar en la Región. Diputado, muchas gracias por honrarnos en comenzar acá este ciclo de seminarios.

También saludo a nuestros parlamentarios: al Senador Alfonso de Urresti, al Diputado Bernardo Berger, al Diputado Iván Flores; al Rector, nuestro amigo Óscar Galindo; a las autoridades académicas que hoy día nos acompañan, a la Gobernadora. A Marcela Ríos quiero saludarla con mucho cariño, científica política, me genera mucho orgullo que ella esté hoy día exponiendo. A Pepe Ábalos también, otro amigo de la academia. Y saludo a todas las personas de la sociedad civil que hoy están acá.

Quiero agradecer que hoy tengamos la oportunidad de motivar a través de este seminario la participación de todas y todos en este proceso histórico del país. Ninguno de los que están acá tiene ni un abuelo, o bisabuelo o algún pariente que haya participado en la gestación de una Constitución. Chile ha tenido múltiples Cartas Fundamentales -desde la moralista de 1823 hasta la que queremos modificar- y ninguno de los ciudadanos, parientes nuestros, si buscamos para atrás, ha participado. Nadie ha participado como hoy, que están abiertas las puertas para hacerlo.

La Presidenta lo ha dicho: este es un proceso inédito, histórico para el país; un proceso en el cual nuestras ideas no pueden quedar atrás, fuera del diseño de país que queremos como nación.

Por tanto, quiero agradecer esta oportunidad, Presidente Osvaldo Andrade, por estar acá motivando a que tengamos muchos más Encuentros Locales Auto convocados. Somos la segunda región con más encuentros locales auto convocados inscritos y registrados en proporción a su número de habitantes. Eso también nos motiva, porque hemos realizado encuentros locales desde Crucero, una localidad rural de Río Bueno, hasta Valdivia, con grupos heterogéneos, distintos y cada uno está poniendo su forma de ver la Constitución, su forma de expresar las ideas del Chile que queremos en esta etapa.

Quiero también referirme a lo que nuestro país ha avanzado en estos 200 años en materia de regionalización y descentralización. Así como tenemos la oportunidad histórica de discutir la Constitución, también contamos con la oportunidad de plantear el país regionalizado y descentralizado que queremos.

Chile ha tenido muy pocos esfuerzos regionalizadores y todavía menos esfuerzos descentralizadores. Sin ánimo de que se me note demasiado la camiseta, puedo decir con mucho orgullo que la Presidenta Bachelet ha sido la Mandataria que más esfuerzos regionalizadores y descentralizadores ha impulsado. Y me avala la historia.

Chile desarrolló esfuerzos regionalizadores en los años 60: CORFO, ODEPLAN, con Frei Montalva, regionalizadores en términos de ordenar el territorio. Otro esfuerzo regionalizador ocurre cuando se crean las regiones, porque esta Región responde a requerimientos o a construcciones sociales del territorio, construcciones desde abajo, así como hoy lo está haciendo Ñuble. Así fueron Arica y Parinacota, la Región de Los Ríos en el gobierno de la Presidenta Bachelet, esfuerzo regionalizador. Y hoy estamos ad portas de concretar los esfuerzos descentralizadores más importantes que ha tenido el país. Chile es el único país democrático de occidente donde las autoridades intermedias aún no son electas. Se trata de un logro histórico, y yo al menos me siento muy orgulloso de pertenecer al Gobierno de la Presidenta Bachelet, que en este tema va a cambiar, por cierto, la historia del país.

Asimismo, creo que hoy no podemos perder la oportunidad de tener un punto de inflexión en materia de regionalización y en materia de descentralización. Pero ese punto de inflexión tiene que estar dado por lo que la ciudadanía está planteando en regiones respecto a qué regionalización quiere o qué descentralización desea. Este tema ha sido de elite durante mucho tiempo. Pero le decía al Presidente Osvaldo Andrade que en la Región hablar de regionalización y de descentralización es un tema ciudadano, no es un tema de elite. Porque, al menos en esta Región, este tema importa mucho.

En los esfuerzos por descentralizar el interior de la Región también hemos avanzado: se ha progresado en los esfuerzos por abrir mecanismos de comunicación concretos; hemos avanzado en el programa de formación ciudadana, más de 1.200 estudiantes han visitado la Intendencia; más de tres mil millones de pesos han sido decididos por dirigentes sociales en el Fondo FRIL Participativo. Es decir, tenemos experiencia y contamos con capital social que hoy nos pone optimistas frente al panorama que el país está viviendo.

Así como abrí agradeciendo, quiero cerrar agradeciendo, porque esta es una oportunidad histórica. Se trata de una oportunidad que al menos en la Región de Los Ríos no vamos a desaprovechar. Y los ciudadanos acá así lo han demostrado, así lo han señalado, así lo han indicado y están planteando lo que queremos como país. Si no participamos en esto, nos vamos a quedar fuera, y no nos vamos a quedar excluidos como personas, sino que, como dijo la Presidenta de la República, nuestras ideas se quedarán fuera de este proceso.

## El aporte de las universidades regionales al desarrollo

José Antonio Ábalos, Director Ejecutivo, Agrupación de Universidades Regionales, AUR

Para mí es una tremenda satisfacción estar en esta universidad, símbolo del regionalismo en este país, con grandes amigos: el rector Galindo, el prorector Mario Calvo, tantos que están acá. Pero también constituye una dificultad, porque se supone que el moderador debe ser una persona moderada y hablando de descentralización soy lo menos moderado, pero intentaré calmarme. Antes de dar la palabra a nuestros destacados ponentes, quiero enfatizar una cosa que en la mañana el Rector Galindo señaló y que seguramente reafirmará el Rector Sanhueza.

Estamos hablando de descentralización, y probablemente una de las grandes cegueras que ha tenido este país es la incapacidad de reconocer en las universidades polos de desarrollo.

Probablemente, una de las pocas descentralizaciones relativamente exitosas que tenemos en Chile han sido las universidades, tanto las que se gestaron espontáneamente por acción de la comunidad, como la Austral, la de Concepción, la Santa María, como las derivadas de la Universidad Católica, las Católicas regionales y las estatales.

Quiero insistir en esto: estas universidades son polos de desarrollo en todo el sentido de la palabra.

En muchas de nuestras regiones las universidades son la principal entidad social, en términos de la cantidad de personas que participan en el quehacer universitario. Desde el punto de vista cultural, en esta Región hay una impronta marcada por la Universidad Austral, y también desde el punto de vista económico. Ayer, con el rector Sanhueza analizamos justamente las cifras. En casi todas las regiones del país la cantidad de recursos económicos directos e indirectos que las universidades movilizan supera largamente lo que aporta el Gobierno Regional.

En el caso de Valparaíso, el Gobierno Regional maneja aproximadamente 150 millones de dólares al año y las cuatro universidades, 500, 600 millones. Sin embargo, cuando hablamos nosotros, los regionalistas, de polos de desarrollo, normalmente no vemos a las universidades.

De hecho, en las estrategias de desarrollo, muchas de las cuales han sido elaboradas por las universidades, la "Universidad" como tal no figura como un actor, es invisible.

¡Es increíble! Casi todos nuestros Intendentes en Regiones, los Gobernadores, los Seremis y los jefes de servicio han sido formados en universidades regionales, pero tienen una ceguera impresionante.

Estuve el martes con los Directores Regionales de la Cultura en Valparaíso, con el Ministro Ottone, y les preguntaba cuál es el principal polo de desarrollo cultural que hay en sus regiones. Tiré una cifra para provocarlos: "El 60% del quehacer artístico-cultural en las regiones lo hacen las universidades".

Y no me equivoco. El primer canal de televisión en Chile lo formó la Universidad Católica de Valparaíso. Muchas de nuestras universidades tienen canales de televisión, incluso algunas transmiten 24 horas, como la Universidad de Talca. Hay universidades que administran una red de museos, como la Universidad Austral, de Valdivia. Otras han aportado al patrimonio urbano de las ciudades. Así, si uno va a La Araucanía, en Temuco, el Gimnasio Olímpico en el cual se hacen los grandes eventos deportivos de la Región es de la Universidad de La Frontera. El teatro regional, donde están las manifestaciones culturales más importantes y que recibe a artistas destacados, es de la Universidad de La Frontera. Probablemente, San Pedro de Atacama le debe mucho a la Universidad Católica del Norte. Las Ruinas de Huanchaca, en Antofagasta, son administradas por la Universidad Católica del Norte. Lo que hace la Universidad de Tarapacá, una integración cultural, humana con los pueblos de Perú y Bolivia.

Sin embargo, hay una ceguera en el país y en nuestras autoridades que es impresionante. Nuestras universidades hacen desarrollo regional social "a pesar de", y yo creo que es el momento en el cual tenemos que alzar la voz.

Hoy estamos discutiendo la reforma a la educación superior, y la reforma no es un problema entre académicos y Ministerio de Educación. Es un problema de las universidades, es un problema de la comunidad regional. Si la reforma a la educación superior sale con limitaciones o mantiene lo que hay hoy, por supuesto, van a perder las universidades, pero más van a perder las regiones y va a perder el país.

Hoy tenemos un sistema de gratuidad que permite que los muchachos por la gratuidad puedan emigrar con más facilidad a Santiago, es decir, ello facilita la fuga de talentos.

Por eso me alegro de estar en esta universidad, y disculpen este exordio personal. Además, les anticipé que yo no era un moderador moderado, así que me permito esto, porque, además, estoy con un gran amigo, Egon Montecinos, un regionalista de tantas batallas, un rector que dentro de la AUR ha marcado con fuerza el quehacer regional.

Y esta universidad y esta Región son símbolos de la voluntad de ser, de la porfía de ser, que en un país como en Chile no es fácil.

Por eso, cuando los rectores discutieron cómo las universidades participaríamos en este proceso, ellos plantearon varias condiciones y fueron muy sabias.

Primero, si las universidades se van a involucrar en esto tiene que ser con un aporte específico, que es la descentralización.

En segundo lugar, que los temas que aparezcan en las reflexiones en Magallanes, en Arica, en Antofagasta, en Copiapó estén vinculados a la problemática regional. Porque podemos discutir si el sistema nacional puede ser parlamentario o semi parlamentario, pero esa es una discusión más plana. Lo importante es que esta discusión en Antofagasta esté teñida con los aires del desierto. En la zona central, con los problemas del agua. En las regiones donde hay un poblamiento originario que se dé dicha discusión.

## Proceso Constituyente en Chile: una mirada desde la Región de Atacama

Gonzalo Vicente, Director, Academia Parlamentaria de la Cámara de Diputados

La Cámara de Diputados, a través de su Academia Parlamentaria; el Senado de la República, a través de su Centro de Extensión, la Biblioteca del Congreso Nacional; la Agrupación de Universidades Regionales (AUR) y el Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), han desplegado en conjunto sus mejores esfuerzos para desarrollar, durante el presente año, un ciclo de seminarios destinados a enriquecer el Proceso Constituyente impulsado por el gobierno, con aportes y reflexiones del mundo político, académico, social y cultural.

En esta tarea hemos contado con el entusiasta e invaluable aporte de las universidades regionales, que nos ofrecen su visión regional y vocación de servicio público.

La evidencia internacional sobre Procesos Constituyentes, basada en experiencias comparadas en el mundo, según nos ilustra el PNUD en el informe liderado por la cientista política Marcela Ríos, nos muestra que aun es posible innovar en los mecanismos de elaboración de nuevas Constituciones y de una participación ciudadana, mayor de lo que ha sido reconocido en el debate público hasta ahora. También se ha reconocido que los más exitosos procesos son aquellos en los que ha habido un alto grado de participación ciudadana en sus distintas etapas de creación.

El PNUD también sostiene que es imprescindible la participación de los actores político-partidarios e institucionales que representan los diferentes intereses de la ciudadanía y que todos los sectores de la sociedad deben opinar, incluidas las elites políticas y las instituciones formales. La participación activa de todos ellos, en las diferentes etapas del proceso, contribuirá a su éxito, dotándolo de legitimidad y sentará las bases para una mayor adhesión al nuevo texto constitucional en el futuro.

El Proceso Constituyente del modelo chileno coincide con la visión del PNUD, porque se basa en los principios de inclusión, no discriminación, pluralismo, certeza y transparencia, y contempla un alto grado de participación ciudadana, a nivel local, provincial y regional, y agrega que el mundo académico, desde las universidades, uno de los ámbitos más relevantes del saber, dará una importante contribución a la construcción de una nueva Carta Fundamental.

El Poder Legislativo tampoco estará al margen de este proceso.

Conforme al cronograma diseñado por el gobierno, durante el segundo semestre del presente año, el Poder Ejecutivo enviará al Congreso Nacional el proyecto de reforma de la actual Constitución. Este establecerá un procedimiento de reemplazo constitucional, es decir, la forma en que el actual Congreso Nacional habilitará al próximo para que decida, entre cuatro alternativas, el mecanismo de discusión del proyecto y las formas en que se aprobará la nueva Constitución.

Durante el segundo semestre de 2017, la Presidenta de la República enviará al Congreso Nacional la propuesta de la nueva Constitución.

El nuevo Congreso Nacional, que se elegirá en 2017, será el que tome la decisión sobre el mecanismo constituyente y la discusión del proyecto de nueva Constitución.

Finalmente, la ciudadanía será convocada a un plebiscito para aprobar o rechazar el nuevo texto constitucional.

Concluyo estas palabras agradeciendo a las instituciones que nos acompañan en la organización de este ciclo de seminarios y muy, especialmente, a la Universidad de Atacama que nos ha abierto sus puertas, entregándonos todo lo necesario para asegurar el éxito de esta jornada.

## Constitución económica y recursos hídricos: una mirada desde la Región de Coquimbo

Fernando Silva, Director del Centro de Extensión del Senado

En nombre de la Agrupación de Universidades Regionales - AUR-, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD-; la Biblioteca del Congreso Nacional -BCN-, la Academia Parlamentaria de la Cámara de Diputados y el Centro de Extensión del Senado de la República, que represento, expreso el más afectuoso saludo y gratitud al señor Vicerrector de la Sede Coquimbo de la Universidad Católica del Norte, don Francisco Correa Schnake y al Vicerrector Académico de la Universidad de La Serena, don Jorge Catalán Ahumada.

Así mismo a la Decana de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad Católica del Norte, Señora. Carolina Salas Salazar y al Decano de la Facultad de Ciencias Sociales y Económicas de la Universidad de La Serena, Señor Jorge Fernández Labra y por su intermedio, a las Autoridades, Académicos y Alumnos de estas Universidades de la IV Región. Con mucho afecto saludo a la senadora Adriana Muñoz, y a los diputados Sergio Gahona, Raúl Saldívar y Daniel Núñez, a quienes agradecemos su participación y ponencias en este Seminario.

Saludo también a Sebastián Madrid del PNUD y a Juan Veglia, Jefe de Comunicaciones e la Cámara de Diputados y representante de la Academia Parlamentaria.

Cuando el gobierno, -en el mes de octubre del año 2015-, dio inicio al llamado "Proceso Constituyente", con la finalidad de abrir espacios Locales, Provinciales y Regionales en los que la ciudadanía pudiera reflexionar, compartir y aportar sobre el contenido de la nueva Constitución, sus Valores, Principios, Derechos, Deberes, Instituciones etc., la Agrupación de las Universidades Regionales -AUR- reaccionó de inmediato, proponiéndonos la realización de este "Ciclo de Seminarios "Proceso Constituyente en Chile: Reflexiones desde las Regiones", el que fue asumido con mucho entusiasmo por las Instituciones y Organismos convocantes.

El proceso paralelo de Descentralización que está viviendo el país y especialmente la discusión Legislativa en nuestro Parlamento, nos reafirmó en la necesidad de llevar esta reflexión y discusión al máximo de Regiones del país.

Para ello se convocó a las Universidades de Regiones, Centros de la mayor, más profunda y representativa reflexión local, a fin de colaborar con este Proceso Constituyente, con mirada propia, participación y aporte pluralista.

Este Seminario "Constitución Económica y Recursos Hídricos: una mirada desde las Regiones", organizado por las Universidades Católica del Norte y de La Serena, es parte de este esfuerzo conjunto.

En este Ciclo de Seminarios se han realizado y programado actividades en varias regiones: Santiago, Los Ríos, Atacama, Coquimbo, Araucanía, Tarapacá, Biobío y Valparaíso. A esto se suman otros eventos que en forma autónoma han organizado las 22 universidades de AUR.

El Ciclo de Seminarios culminará con una ceremonia de cierre, a la que se invitará a las principales autoridades del Poder Ejecutivo y Legislativo, para entregarles una publicación que recopilará todos los aportes y reflexiones de los Seminarios Regionales, con el propósito de que las consideren en el proceso de debate y sanción de la nueva Carta Fundamental.

Las Constituciones cambian porque ha cambiado la realidad

Dice el Informe del PNUD "Mecanismos de cambio Constitucional en el Mundo", que la duración "promedio" de las Constituciones es de 19 años y por tanto su modificación, actualización o cambio, parece ser necesario, más allá de temas ideológicos o de su forma de generación o aprobación.

La labor de nuestras Instituciones, del Congreso – Cámara de Diputados, Senado de la República y Biblioteca, del PNUD y la propia AUR, es generar estos espacios para la Reflexión, el Debate y Aporte Académico a la construcción de nuestra Carta Fundamental.

Los invitamos a participar activamente en este Seminario, queremos recibir sus aportes y reflexiones y en conjunto con nuestros Parlamentarios, potenciar la participación ciudadana y generar mayor interés en todos y todas por los temas de País, por la “cosa pública”, por la contribución al Bien Común.

Nuestro agradecimiento a las Universidades anfitrionas, a sus Autoridades, a los Decanos y nuestro compromiso a seguir trabajando en conjunto.

## Perspectiva de una universidad regional y transfronteriza

Gustavo Soto Bringas, Rector, Universidad Arturo Prat

Nos hemos unido a este debate, en el que participan ciudadanos e instituciones, para elaborar una Carta Fundamental moderna para Chile que esté de acuerdo con las necesidades y diversidad del territorio y que considere todas las miradas existentes en el país. También nos incorporamos, desde esta universidad regional que este año cumple medio siglo de trayectoria en la formación de capital humano, contribuyendo así al desarrollo de la región y el país, orgullosos de pertenecer a la Agrupación de Universidades Regionales, AUR.

A través del seminario realizado en Iquique sobre “Proceso Constituyente en Chile: reflexiones desde las regiones”, estamos debatiendo y aportando sobre la base de lo que queremos construir, en un proceso participativo, representativo y descentralizador.

Dada la trascendencia de esta iniciativa, la Universidad Arturo Prat, como universidad estatal y pluralista, ha planteado esta jornada de reflexión desde una “Perspectiva de una Universidad Regional y Transfronteriza”, considerando nuestra presencia en diversas zonas del país, pero principalmente en el norte, donde la relación con los países vecinos juega un rol fundamental, no solo desde un punto de vista geográfico, histórico y comercial, sino también desde su interculturalidad, siempre presente en nuestro diario vivir, debido al intercambio y coexistencia ancestral que comparten nuestros pueblos.

La UNAP está desarrollando en la actualidad un trabajo de inserción internacional, en especial en la subregión andina, para lo cual creó la Dirección General de Relaciones Internacionales, la que sistematiza e impulsa alianzas estratégicas, ideas, estudios e investigaciones, que permitan un desarrollo de Tarapacá vinculado a sus países vecinos. La Dirección también cuenta con un componente de internacionalización de la educación, puesto que estimula a estudiantes y docentes a acceder a estudios y experiencias en otras latitudes, así como a extranjeros a venir a nuestras universidades.

La globalización, y por tanto la necesidad de adaptación a los cambios del mundo, se enfrentan a los problemas y desafíos de cada región y a sus identidades propias, pero desde el trabajo académico es posible hacer aportes que permitan que este sea puente entre diferentes realidades y entregue ideas relevantes en la construcción de la Carta Fundamental. Así, podemos hacer de Chile un mejor país, que permita el desarrollo de sus habitantes, tanto de los nacidos en el territorio, como de aquellos que, por diversas razones, han visto en nuestra patria un lugar donde vivir.

Mención aparte requiere el gran compromiso social que nuestra universidad tiene con los pueblos originarios y sus derechos. En este marco, especialistas de la UNAP y los Seremi de Desarrollo Social de la macrozona norte, han coordinado lo que será el proceso constitucional de participación de los pueblos indígenas en dicha zona.

Los principales desafíos que se nos plantean, y que debemos cumplir a cabalidad para ubicar a Chile en el cumplimiento de los estándares internacionales de Derechos Humanos, es dar garantías de transparencia e imparcialidad a todas las personas que habitan el territorio en toda su extensión.

Finalmente, quiero agradecer, especialmente, a los organizadores de esta actividad: las Universidades Regionales de Chile (AUR), la Academia Parlamentaria, el Centro de Extensión del Senado (CES), la Biblioteca del Congreso Nacional (BCN) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), los que han sumado esfuerzos para encontrar un camino común en esta etapa de diálogos sobre la Constitución.

## Debatir, escuchar y participar

Alfonso de Urresti Longton, Senador, Región de Los Ríos

Gracias por la invitación, gracias a la Universidad y a todos sus estamentos, encabezados por el Rector. Qué bueno estar haciendo en nuestra universidad estos debates. El viernes pasado estuvimos con una serie de académicos y alumnos debatiendo con una visión desde el mundo del Derecho, con Fernando Atria. Y uno se siente muy agradecido de que la universidad, además de ser un centro de producción de conocimiento y formación de estudiantes, de investigación, lo sea también de confrontación de ideas. Eso lo agradezco mucho.

Y felicito, además, que en este viernes con un inusual sol en Valdivia, se sumen a este debate la Cámara de Diputados, con su Academia Parlamentaria, y el Senado, con su Centro de Extensión. Me parece tremendamente importante para las universidades regionales.

Y saludo a todos los dirigentes, profesores y alumnos que están presentes.

También tenía una presentación preparada, pero al igual que Osvaldo, prefiero pasar a una exposición de provocación o cifras, lo que creo más interesante para los efectos de lo que estamos haciendo.

El Rector en la mañana me obsequiaba un texto, Hegemonía y nueva Constitución, de académicos de la Facultad de Derecho de la Universidad. Sus exposiciones denotan cómo a lo largo de todo Chile, y en las propias universidades, se está debatiendo. Esto es algo que hace tres o cuatro años no ocurría, lo digo habiendo estado desde hace muchos años con la asamblea constituyente, y es sorprendente cómo ha ido avanzando el debate y se ha ido escribiendo y confrontando ideas, estableciéndose un nivel de discusión bastante superior al que había hace unos años.

Me tocó, perdonen que lo señale desde un punto de vista personal, estar a un par de cuadras de aquí el día sábado en la mañana participando en un encuentro auto convocado. Me sumé a uno que no había convocado yo, sino que se trataba más bien de gente joven. Ahí uno se da cuenta de cómo ha pasado el tiempo. Había chicos de 16 años, estudiantes de esta Facultad, también de Medicina. Y pude apreciar un debate, ver y confrontar. Constaté esa sensatez que tiene el pueblo de Chile, esa sensatez que tiene la ciudadanía. Por eso dificulto que haya encuentros autoconvocados en los cuales se establezcan hipótesis extrañas. Osvaldo también lo señalaba: uno se encuentra con la posición de los animalistas y todo un debate sobre los derechos de los animales y hasta de las plantas. Presentamos un proyecto de ley para dar derechos a los animales y a las plantas, como una nueva categoría de sujetos de derecho. Uno se encuentra también con otras discusiones importantes. Por ejemplo, había alguien de la tercera edad que planteaba la angustia que provoca la vejez, no solo por las pensiones, donde se debate el tema de las AFP, sino por lo que implica el derecho a una vejez digna como ciudadano, y postulaba que quedara consagrado en la Constitución que si se trabajó toda una vida, le haya ido bien o mal, haya tenido altos cargos o no, la dignidad de la vejez se respete, no solo en lo material, sino también en el derecho a compartir. Cuando debatíamos el acuerdo de unión civil, la gente lo concentraba solo en las parejas de igual sexo, y nosotros lo desarrollamos para que abarcara a parejas de igual o de distinto sexo. En ese contexto, nos encontrábamos con ejemplos en Europa, donde el acuerdo de unión civil muchas veces se hace entre personas de la tercera edad, hombres de 80 años que están solos y se asocian, establecen un contrato de acuerdo con otro viejo que está igual de solo para decidir cómo compartir un techo, los gastos.

Entonces, son elementos del debate con los que uno comienza a asombrarse y que no es responsabilidad solo de la clase política, no es responsabilidad solo del Parlamento o del Gobierno de turno que impulse tal o cual proyecto, sino que también surge desde la sensatez de la ciudadanía de decir "nosotros nos constituimos como sector", "nosotros nos constituimos como un determinado espectro de la sociedad que reclama y demanda sus derechos".

En consecuencia, más que abogar por la asamblea constituyente, siempre digo que venzamos el pesimismo, provoquemos, hagamos un desborde democrático, desde el punto de vista de participar. Si va a ser incidente o no, creo que va a serlo, no importa, lo que vale es que estamos en el punto de partida, ya que estemos conversando esto. Esto no ocurría hace dos o tres años. Y este ejercicio intelectual, este ejercicio que se lleva a lo largo de distintos lugares, ¡vaya que hace bien!, nutrido por la academia, por los organismos técnicos.

En este sentido, acá veo a Marcela Ríos, del PNUD, que hace largos años ha estado dando soporte técnico, y yo creo que eso es fantástico. Esta publicación que ustedes tienen además nos abre el mundo, porque a veces los chilenos tenemos esa maldita costumbre de que todo sucede acá y acá nos jugamos el destino de la humanidad.

Las asambleas constituyentes, los procesos de reformas, no solo surgen en períodos de crisis, reformas y nuevas constituciones se han dado en Estados democráticos y viviendo en normalidad. No tenemos que estar en un caos o tener al país en ruinas para decidir en ese momento que nos abrimos a discutir una nueva Constitución. Va a ser en democracia, con plenas garantías y es ahí donde hay que participar.

Dos reflexiones finales para poder escuchar preguntas.

En estos cabildos, por lo menos a mí me tocó participar el sábado, tres horas, principalmente con jóvenes, cuando me preguntaban a mí, más que como Senador, yo les decía que concurría como ciudadano “¿Cuáles son sus anhelos, Senador? ¿Cuáles son los planteamientos que uno haría como ciudadano?”

Yo respondía que más que el desglose, el tipo de Estado, si es unitario con componentes más regionalizados o el fortalecimiento de distintos derechos, lo que quiero es que la Constitución no tenga la visión ideológica de un sector de la sociedad. Creo que ese es el gran problema de la actual Constitución: más allá de las modificaciones o adecuaciones. Obviamente, esta es una mejor Constitución que la original de 1980 y se puede seguir perfeccionando, podemos hacerle innumerables reformas, pero es una Constitución que tiene la visión ideológica de un sector social de este país y un sector social que se fraguó principalmente con quienes fueron los victoriosos del golpe de 1973.

Lo digo, no en el afán de situarme desde la militancia donde profeso mis ideas, que es desde la Izquierda, sino porque pienso que la Constitución debe ser una casa común para todos. Incluso, encontré unos extractos del Presidente Allende cuando se debatía en los 70 también sobre un proceso constituyente. No quiero una Constitución socialista, pues creo que sería irresponsable e imponer mis ideas a otros, pero sí quiero una Constitución que tenga la capacidad para incorporar y escuchar a toda la sociedad y sea un espacio común para los próximos 30 o 40 años que nos interprete a todos, no una visión que represente a una ideología o a un componente ideológico de quienes están con mayor fuerza en ese momento.

Por eso, estos procesos autoconvocados, socializados, son precisamente donde se hace la disputa. Lo decía bien Osvaldo, es la disputa ideológica, que uno tenga la capacidad de imponer y hacer valer sus ideas. Por eso reconozco siempre, por ejemplo, el movimiento por las libertades sexuales, el Movilh, Iguales. Hace 15 años era impensado lo que se podía avanzar. Hoy tenemos una sociedad que respeta, que valora la diversidad. Tenemos que avanzar en pueblos originarios, en el reconocimiento del carácter de nuestra sociedad, mirarnos hacia adentro, absolutamente.

Respecto a las regiones, qué duda cabe. Acerca del carácter de las universidades y la visión de la educación, que no es la misma. Escuchaba también las presentaciones de varios académicos de cómo tenemos un estudiantado distinto, brechas distintas, una inequidad territorial enorme.

Ese es el debate.

Entonces, más que seguir en una exposición, es poder escucharlos. Al menos, más que como Senador, como ciudadano, mi labor o mi propósito es animar y colaborar en estos debates.

Solo como norma, que no puedo dejar pasar, Osvaldo nos hacia esta dicotomía Región Metropolitana y resto de regiones. Nosotros compartimos cuatro años en una bancada en que teníamos una Diputada que era de una zona de la Región Metropolitana, entre otras, la comuna de Alhué y San Pedro, sectores que efectivamente conocí y que son rurales, de esa ruralidad costera; también está la ruralidad cordillerana, como San José de Maipo o Pirque. Lo que ocurre es que hay algunas situaciones en las cuales la medición de Santiago es un poco supernumeraria. Por ejemplo, el metro: uno ve las líneas del Metro y ya no se sabe ni en qué número van las líneas, y eso desequilibra esta situación. El santiaguino, teniendo en cuenta absolutamente esta periferia o esta marginalidad urbana, tiene acceso siempre a centros de decisión, espacios universitarios, espacios de salud, a territorios donde se compensa esa marginalidad, esa situación. No es lo mismo un niño que nace arriba en Puerto Fuy o abajo en Mantilhue, en nuestro territorio, o en la costa de

Chaihuín que alguien que nace en la Región Metropolitana, por la capacidad de acceso, aunque también lo impactan elementos. El niño de fuera de la capital nace con mayores dificultades para acceder, para poder vincularse. Sin ir más lejos, el acceso tecnológico, acá tenemos aún muchas zonas alejadas de eso, como el caso de la escuela El Arrayán en la parte sur de Río Bueno, donde hay una brigada ecológica para que los niños planten sus árboles y vayan recuperando el bosque nativo. Allí me decía el profesor que recién están peleando para que llegue internet. Y le consultaba cómo hacen los niños para aprenderlo. Me respondía que de forma teórica nada más, que no conocen todavía la posibilidad de navegar. Ese niño tiene una dificultad, no solo material, sino conceptual frente al estudiante, también seguramente de una escuela carenciada, pero de la Región Metropolitana, donde vas teniendo algunos accesos a estas situaciones que generan un desequilibrio, una brecha. Pero es parte del debate hacer estas discusiones.

Solo como dato, si a alguien le interesa, me conseguí la cantidad de encuentros que se han hecho en la Región, y difiero un poco de lo que señalaba el Intendente: hay hartos inscritos, pero pocos realizados en la Región. Hay un par de comunas en las que solo se ha hecho un encuentro, y creo que esa es una cifra demasiado baja para el debate que quiera tener una región. Entonces, lo que tenemos que hacer es sumarnos a este tipo de actividades.

Y permítanme terminar con una experiencia desde lo personal. Nos conocemos acá prácticamente todos. La experiencia y la humildad de poder escuchar, especialmente a jóvenes, que no están en el mundo politizado, en el mundo que a uno le toca vivir, cómo ven la vida, cómo ven sus relaciones, cómo ven el mundo, a veces la angustia, la esperanza, es muy agradable. Al menos lo recomiendo, que lo hagan en un barrio, ojalá participen con gente que no conozcan, esa gente diversa a uno. Ello alegra, y al menos creo que debería ser un ejercicio como sociedad de escucharnos un poquito más, debatir y convencernos entre nosotros.

Una asistente al seminario

Buenos días a todos y una bienvenida al Diputado Osvaldo Andrade, a quien generalmente vemos a través de los medios, pero pocas veces lo tenemos acá, así que un gusto de que esté presente. Mi nombre es Teresa Rodríguez. Creo que estar acá frente a un tema tan relevante como es la Constitución es importantísimo y doy las gracias a la Universidad por estar ocupando sus espacios físicos. Pienso que los que estamos acá sabemos que es necesario un cambio de una Constitución que nace en un período de dictadura. Y cuando escuchamos a nuestros vecinos, presidentes de países vecinos, que nos dicen “vamos a demandarlos, a un país que aún vive en una Constitución que se genera en un tiempo de dictadura”, creo que estos espacios son buenos para poder instalar el tema y que todos los ciudadanos de Chile se interesen. Mi consulta es especialmente a los señores que tenemos acá en estos momentos, políticos, y que es lo que le interesa al ciudadano común y corriente, de regiones, de ciudades pequeñas. ¿Ustedes creen, realmente, que si cambiamos la Constitución vamos a ser capaces como país de generar mejores leyes en los ámbitos que nos interesan, como educación, previsión y el tema laboral que se ha discutido y que En estos momentos es un fracaso?

Una asistente al seminario

Buenas tardes, mi nombre es Francisca Verdugo, soy estudiante de Derecho de la Universidad Católica de Temuco. Vivo en Valdivia, pero estudio fuera. Mi punto va hacia el Diputado Andrade cuando se refiere a que no aleguemos si no participamos en el proceso constituyente o en los diversos procesos que se están realizando hoy. Mi punto va a que mi universidad, católica, es una de las que recibe a más gente vulnerable en Chile. Como dijo el compañero, desde 2011 se ha tratado de realizar diferentes movilizaciones para un cambio. Mi pregunta es: ¿Por qué no se realizan cambios desde el año 2011? Y creo que es raro decir que no aleguemos, porque hay una crisis de confianza en este país, y los estudiantes y las diferentes asociaciones tratan de realizar un cambio, pero las otras partes no lo quieren realizar, y obviamente no hay participación en los procesos constituyentes, porque no hay confianza. Creo que ahí él se cae en su discurso, porque obviamente la gente quiere participar y quiere un cambio, pero hay una total desconfianza, porque hoy vemos cómo está el país y vemos que hasta en las universidades privadas, que en años no se habían manifestado, hoy lo están haciendo.

En consecuencia, quiero saber qué es lo que no tenemos que alegar. Porque desde el año 2011 lo estamos haciendo. Mi universidad fue la primera, con la UFRO, el año pasado estuvimos dos meses y medio en toma. ¿Y qué es lo que sucedió? Salimos casi en febrero de clases. Lo digo yo, los alumnos que se fueron a repetición salieron en febrero. Pero seguimos luchando, seguimos votando sí al paro, pero obviamente no hay confianza en la gente. ¿Por qué? Porque hay

una mala organización del país. Entonces, queremos saber qué se está esperando. Mi universidad es una de las más vulnerables y hoy no vemos nada, va a pasar lo mismo ahora. Mi universidad se fue a votación el lunes pasado, nos fuimos a paro indefinido, porque queremos cambios, pero ¿qué va a pasar? Otra vez nos encontramos con “yayitas”. Nos ponen un parche, porque a los alumnos les dan gratuidad, pero la gratuidad son cinco años o para las carreras que duran cinco años, pero ¿qué pasa si nosotros nos queremos seguir movilizándolo? El otro año nos vamos a dos meses más de paro. ¿Qué va a pasar cuando terminen los cinco años de gratuidad que tiene la universidad? No nos vamos a poder seguir manifestando. Obviamente, hay una limitación. Entonces, quiero saber qué es lo que pasa. Creo que todo esto pasa por una crisis de confianza y obviamente hay que realizar un cambio y hay que esperar algo. Ese es mi punto como una estudiante que el año pasado voté sí a todos los paros, porque creo que realmente necesitamos un cambio, porque en mi universidad hay gente muy vulnerable y que quiere cambios.

### **Un asistente al seminario**

Mi nombre es Claudio Moya, soy militante del Partido Progresista. Al Diputado y al Senador, también comparto que todos estos procesos de cambio requieren una correlación de fuerzas y es la fuerza de las ideas la que finalmente hace que estos cambios sean realidad o no. Mi pregunta para ambos, como militantes del Partido Socialista, es cuál ha sido el proyecto histórico de la Concertación y de la Nueva Mayoría para estar cambiando la Constitución 36 años después de la Constitución hecha en dictadura. Si no tienen una autocrítica sobre el rol que han jugado los partidos políticos y el desempeño parlamentario de ambos en cuanto a no construir esta correlación de fuerzas a favor de la ciudadanía y a favor de los cambios en los últimos 20 años, porque ya a estas alturas, he participado en el debate constituyente y ha sido muy enriquecedor espiritualmente, pero faltan 8 días para que termine el proceso de participación y la participación fue muy baja, significa que todos los que estamos movilizándonos por los cambios, ya llevamos una parte del camino fracasado.

### **Un asistente al seminario**

Yo quiero decir por ahora que son testimonios, pero espero que en algún momento se plasmen en una ley o en la Constitución. Trabajo con pequeños agricultores de la Región de Los Ríos, particularmente en la provincia del Ranco, lo digo como información para sustentar lo que voy a plantear, principalmente productores de leche, de carne y de frambuesas. Entonces, lo que voy a plantear va en la línea de política agraria. Resulta que en las tierras más fértiles, probablemente ocurre más al norte también, un productor tiene una plantación de frambuesas y comparte un curso de agua con otro señor, dueño de tierras propiamente tal, un poco más al lado o un poco más arriba, que va y vende su tierra a una forestal, la que posteriormente establece una plantación de árboles exóticos, llámese eucaliptos, principalmente, y en otras ocasiones pino insigne, esa es una situación. La otra situación va por la línea de establecer una política agraria que sea un poco más autónoma del color político que esté gobernando, particularmente en INDAP, porque sucede que cuando hay cambio de Gobierno, hay cambio de ministro, hay cambio de director nacional y hay cambio, normalmente, de políticas hacia los pequeños agricultores.

Entonces, el pequeño agricultor, dadas sus características, que tiene poca extensión, que no tiene muchos medios, que necesita un fuerte apoyo de INDAP, cuando cambian las políticas a nivel nacional, tiene que volver a replantearse cómo sigue con su actividad productiva. Una tercera situación es la siguiente. Aparte de trabajar como asesor, soy presidente del sindicato de la empresa donde trabajo. Y conversando el otro día con un dirigente social, de una junta de vecinos, me decía “nosotros igual deberíamos recibir una especie de retribución en dinero por ser presidentes o por participar de las organizaciones sociales”, fundamentado en que cuando uno es dirigente social tiene que dejar de lado, normalmente, el trabajo, y si la empresa es estricta, le va a descontar el día que pide permiso para ir a hacer una actividad en representación de su junta de vecinos, de su club deportivo. Y señalaba que, en cambio, los señores que son diputados, senadores o los alcaldes cuando van a una actividad, ahí no hay descuento de sueldo, porque están ejerciendo su labor, andan haciendo su trabajo. Entonces, en esa línea, él decía que sería bueno establecer una especie de retribución económica a los dirigentes sociales. Y creo que podría ser plasmado en la Constitución o alguna una ley. Eso lo señalo porque hoy yo estoy aquí particularmente porque mi empresa no me descuenta al venir a esta actividad; si me descontara, probablemente no estaría.

## Respuestas de Alfonso de Urresti

Voy a contestar por orden las presentaciones. Teresa Rodríguez consultaba en qué cambia la Constitución. Un poco lo anticipa Osvaldo. Tenemos que tener ahí un ordenamiento distinto, tenemos que sacar ese concepto ideológico que hoy es claro. Se convirtió en una tercera Cámara el Tribunal Constitucional. Nosotros tenemos mayoría. Y a propósito de lo que preguntaba alguien, nosotros en la reforma laboral ganamos en la Comisión de Trabajo de la Cámara de Diputados, en la Sala de la Cámara de Diputados, en las comisiones del Senado, en la Sala del Senado, ganamos el proyecto y perdemos en el Tribunal Constitucional. Este está para velar por la constitucionalidad de las leyes. Por esa vía se vulnera, se tuerce el objetivo de una mayoría política electoral que hay a través de los representantes en el Parlamento. Entonces, como digo yo, desgraciadamente las cartas están marcadas en el Parlamento. Uno sabe que vamos a ganar, pero la amenaza permanente es el Tribunal Constitucional. Y el Tribunal Constitucional, por desgracia, ideológicamente, por la composición de sus integrantes, aunque no me gusta echarles la culpa a los integrantes, tienen hoy la fórmula de tener una Constitución que conserva y preserva, que las cosas no cambien. Entonces, cuando tú haces una reforma, en definitiva, el Tribunal Constitucional te dice: "Lo que usted está reformando, lo que usted está cambiando, si bien tiene los votos para hacerlo, es inconstitucional". Entonces, terminamos en un círculo que se va cerrando.

Francisca Verdugo consultaba si hay confianza. Si hay confianza o no hay confianza, es difícil establecer puntos de confianza. En este país yo creo que se han ido erosionando en todo sentido. Esta es una sociedad que efectivamente no cree en sus instituciones. Independientemente de las opiniones que uno tiene, yo creo en el sistema político, creo en las corrientes políticas, creo en instituciones, porque no quiero que mi país se convierta en un país populista y que venga el día de mañana un populismo de izquierda o de derecha, porque el populismo no es patrimonio de un sector. El populismo se da cuando se plantean esas ideas de fácil solución y que se vayan todos y que aquí todo no da más. Ojo también con eso. Tenemos populismo por la izquierda, tenemos populismos por la derecha, tenemos populismos que no se identifican, pero que es populismo. Y este país tiene instituciones que hay que fortalecer, como los movimientos sindicales y otras organizaciones.

Creo que el movimiento estudiantil también tiene sus raigambres. Comparto esa capacidad de decir de qué manera se hacen alianzas. Y lo que sucedió ayer a mí no me gusta. A mí me gusta pelear, soy un poquito más joven que Osvaldo, no soy de la generación de la UP sino de la generación de Pinochet. Ingresé a la Universidad de Chile el año 86. El primer letrado que vi a la entrada y que me entregaban los alumnos de cursos superiores decía "Bienvenido al año decisivo", ese año íbamos a botar a Pinochet. Créanme que hicimos todo lo posible por echarlo, con todas las fuerzas, con todos los medios de lucha. Ahí estuvimos, pero no usábamos capucha, a lo más un pañuelito para la bomba y un poquito de limón. Entonces, la confianza tiene que ser completa. Uno tiene que confiar en sus dirigentes, tiene que saber distinguir quiénes hacen y quiénes no hacen. Pero es un proceso continuo. Entiendo la discusión y hemos estudiado, al menos yo he tenido acceso por distintas fórmulas, lo que es la Universidad Católica de Temuco, que son particularidades, no es como las católicas pitucas de Santiago, es una universidad que, como la Austral, recibe a jóvenes con una alta pertenencia al mundo mapuche. Y con una alta excelencia. Conozco los índices, y entregan un gran aporte. Eso es lo que tenemos que debatir a propósito de las universidades, cuál es el aporte que esa universidad hace en ese territorio. Pero creo que la confianza la recuperamos entre todos. No es solo patrimonio de los de allá, porque, si no, creo que se erosiona.

Pablo Moya hacía referencia a la correlación de fuerzas para cambiar la Constitución. Obviamente, hoy tenemos un sistema binominal que hacía un empate permanente. Esperamos que con el cambio del sistema electoral tengamos una proporcionalidad y haya una situación distinta. Pero creo que los cambios no pasan por el sistema electoral. Lo que hablaba antes: podemos elegir más parlamentarios que están por un cambio, pero tú tienes una contra mayoría que es el Tribunal Constitucional: "Si el cambio no me gusta, recurro al Tribunal Constitucional". Entonces es una situación bastante decepcionante, no solo para el trabajador o el ciudadano de a pie, sino también para uno como parlamentario. Osvaldo hizo una gran contribución desde esa Comisión, y uno dice "ganamos, convencimos a nuestros colegas, votamos en Sala, argumentamos", pero en definitiva se pierde en el Tribunal Constitucional. Hay que aceptarlo, cuando uno juega en democracia son las cartas que tenemos. Pero yo creo que en este país las cartas están marcadas, entonces siempre hay una capacidad de neutralizar e inhibir ese cambio.

Y por último, respecto a lo que manifestó Eric Mora sobre políticas agrícolas, lo comparto absolutamente. Yo creo que este país también es diverso. Sobre nuestro país deberíamos tener una visión en la Constitución sobre nuestros derechos respecto al tipo de desarrollo. Nuestro país no resiste más el modelo extractivo de recursos naturales, de incorporación al mundo, de convertirnos prácticamente en una plataforma de producción de productos naturales. Respecto a lo que mencionas sobre las plantaciones exóticas, logramos parar el decreto ley 701. También tenemos la crisis de los salmones. Me parece que ahí hay que hacer un debate. En cuanto a la retribución de los dirigentes sociales, tengo algunas observaciones. Yo creo que hay que dignificar el trabajo de los dirigentes. Pienso que hay que establecer algo que alguna vez tuvimos en su tiempo: que los dirigentes tengan atención preferente en los servicios de salud. Cuando el dirigente es remunerado propiamente tal a veces pierde ese sentimiento. Creo que debe ser dignificado. Existe un proyecto de ley de los servicios básicos sanitarios, de los APR, Comités de Agua Potable Rural, habrá capacitaciones, instrumentos. Pero yo tengo alguna diferencia en que sean remunerados, porque pasas a otra categoría, pasas a otra situación. Creo que es parte del compromiso que uno debe tener y los dirigentes sindicales tienen horas libres para las gestiones. Pero tiene que venir más por el acompañamiento, por la facilidad, por el reconocimiento que uno tiene al dirigente, que por la remuneración. Pero creo que son temas que uno tiene que debatir y fomentar al menos que ese tejido social de los miles de dirigentes, de comités de agua potable rural, de juntas de vecinos, sindicatos, ONG, tengan un reconocimiento, tengan una red, que es lo que hace más dinámica a nuestra sociedad y más solidaria a fin de cuentas.



## Estado regional, social, democrático y de derecho

Francisco Zúñiga Urbina, Profesor Titular de Derecho Constitucional,  
Departamento de Derecho Público, Universidad de Chile

### Introducción

El Programa de Gobierno de la Nueva Mayoría, que encabeza la Presidenta Bachelet, dejó manifiesta la voluntad política de abrir un proceso constituyente que otorgue a Chile una nueva Carta Fundamental, originada, discutida y promulgada en democracia. Esta voluntad se basa en la idea de que la actual Constitución, incluso con las múltiples modificaciones que ha sufrido, *“está sustentada en una desconfianza a la soberanía popular; expresada en diversas limitaciones a la voluntad popular ejercidas por mecanismos institucionales de fuertes contrapesos a dicha voluntad, siendo el ejemplo más evidente el mecanismo de los quórum contra mayoritarios para la aprobación y modificación de las leyes importantes”*<sup>68</sup>. Por ello, se continúa más adelante, *“Chile debe reencontrarse con sus tradiciones republicanas y dar origen a una nueva Constitución, en la que confluyan las tradiciones liberal, democrática y social y que sea fruto de un auténtico consenso constitucional”*<sup>69</sup>.

El hito inicial del proceso constituyente se manifestó en el mensaje presidencial de octubre del 2015 que definió el itinerario de elaboración de la nueva Constitución. Actualmente, dicho itinerario, de “diálogos, debates, consultas y cabildos”<sup>70</sup>, ha concluido con encuentros locales y provinciales, con encuentros regionales posteriores, para luego, elaborar síntesis nacionales, llamadas “Bases Ciudadanas para la nueva Constitución”, que serán entregadas a la Presidenta de la República.

En este contexto, será interesante revisar y discutir el contenido que tendrá la nueva Constitución, destacando, por supuesto, su esencia, que se encuentra en la distribución del poder político en el territorio y los mecanismos para lograr equilibrio en el desarrollo económico.

A continuación se expone la propuesta de nueva Constitución presentada por el Gobierno y la Nueva Mayoría. También se realiza una breve revisión de la agenda descentralizadora del actual Gobierno y su estado de avance, ya que no es necesario que todo lo relativo a la descentralización se encuentre en la Constitución, ni tampoco deseable, puesto que la concreción de los objetivos fijados sobre la cuestión corresponden al contenido de normas infra constitucionales y al desarrollo de políticas públicas adecuadas.

Como se verá, la idea central de esta exposición reside en que el Estado debe configurarse en la nueva Constitución, y su normativa complementaria, en un Estado Regional, Social, Democrático y de Derecho. Tal configuración implica contenidos no solo relacionados con la distribución del poder político y la riqueza dentro del territorio, sino también con otros elementos del diseño institucional, todos los cuales se encuentran indisolublemente ligados a la problemática de la regionalización.

### Hacia una República Democrática CON un Estado Social y Democrático de Derecho

El Programa del actual Gobierno ha propuesto la nueva Constitución junto a un denso catálogo de derechos fundamentales y remedios eficaces en el caso de su vulneración. En cuanto al sistema político define explícitamente la propuesta de Chile como un “Estado Social y Democrático de Derecho”, teniendo como forma política una República Democrática y en la que la soberanía, residente en el pueblo, se ejerza mediante un sistema democrático fundado en el principio de legalidad.

68 Chile de todos. Programa de Gobierno Michelle Bachelet 2014-2018, cit., p. 30.

69 Ídem.

70 “Presidenta Bachelet en cadena nacional: ‘No habrá desarrollo, democracia, paz social, si no reconstruimos la confianza en nuestra vida pública’, 28 de abril de 2015, en <http://www.gob.cl/2015/04/28/presidenta-bachelet-en-cadena-nacional-no-habra-desarrollo-democracia-paz-social-si-no-reconstruimos-la-confianza-en-nuestra-vidapublica/>.

En otras palabras, la idea base del Programa de Gobierno es que Chile necesita una Constitución que se base en un sistema plenamente democrático y que recoja en toda su extensión los derechos humanos reconocidos en Chile y en el ámbito internacional. Ello implica erradicar la desconfianza que la actual Carta Fundamental tiene en la soberanía popular, manifestada en los fuertes mecanismos contra mayoritarios vigentes. De perpetuarse tal desconfianza, solo podemos llegar a una crisis de legitimidad del sistema político y, luego, de gobernabilidad del país.

Uno de los puntos esenciales recogidos por el Programa ha sido la efectiva descentralización y el traspaso de poder desde el Estado central a las regiones, señalando que la nueva Constitución tendrá que romper con el centralismo del Estado chileno, estableciéndose gobiernos regionales que, liderados por jefes ejecutivos elegidos por votación directa, dispongan de autonomía, facultades y recursos suficientes para constituirse en verdaderos ejes del desarrollo territorial.

### **La descentralización del país a través de su configuración como un Estado regional**

Sabemos que una de las mayores desigualdades que enfrenta nuestro país es la de carácter territorial, por cuanto son múltiples las decisiones sobre aspectos importantes para el desarrollo de las regiones que se toman de manera centralizada en Santiago.

También son desiguales las oportunidades que enfrentan las personas dependiendo del lugar donde nacen y residen. Por ello, el Programa se propone incorporar a todos los ciudadanos y ciudadanas por igual, tanto a la construcción como a los beneficios del desarrollo, independientemente del lugar donde vivan. Esto, desde luego, exige una efectiva descentralización.

En el plano político, el mecanismo de elección de los alcaldes, parlamentarios y consejeros regionales, debe extenderse a la máxima autoridad regional, origen democrático que debiese consignar la nueva Constitución, junto con la necesaria autonomía administrativa del gobierno regional, especialmente en las materias relacionadas con el desarrollo y competitividad del territorio.

Chile, históricamente, ha sido un Estado unitario, salvo la efímera experiencia de las Leyes Federales dictadas durante el llamado “período de organización nacional”, que en rigor nunca fueron ejecutadas. En ese sentido, se hace difícil pensar, dentro de nuestra tradición histórica, si se quiere, el “peso de la noche”, en la configuración de un Estado federal. Sin embargo, ello no implica en ningún caso que debamos resignarnos al abrumador centralismo actual: podemos construir en Chile con éxito un Estado regional.

La forma de un Estado de regiones autónomas no es algo extraño ni nuevo en los sistemas comparados. Podemos buscar su origen próximo en la Constitución de la Segunda República Española del año 1931, que inspiró a la Constitución italiana de 1947 y que ratificó como modelo la Constitución española de 1978, actualmente vigente, a través de la figura de las “comunidades autónomas”.

Estos tres antecedentes normativos instalan configuraciones que se encuentran en el espacio intermedio existente entre el Estado federal y el unitario, que descansan en la descentralización política del Estado, lo que atañe a los poderes Ejecutivo y Legislativo, pues se traduce en la existencia de gobiernos y parlamentos en cada una de las unidades sub nacionales autónomas.

Este modelo de Estado regional debe consagrarse en la nueva Constitución. Se trata de una auténtica innovación histórico-constitucional, en cuanto importa una reelaboración de los equilibrios políticos dentro del Estado y el ejercicio efectivo de competencias autónomas por las regiones.

Desde luego, la construcción de ese Estado regional debe considerar elementos esenciales para que esta reforma estructural funcione, como son el territorio, la fortaleza institucional, las identidades regionales y los recursos.

En lo estrictamente constitucional, la nueva Carta Fundamental debería definir el Estado chileno no ya como unitario, sino como un Estado descentralizado territorialmente, reconociendo la autonomía política y mandatando al legislador a establecer las esferas de competencia propias de los órganos nacionales y regionales. Además, para que tales

definiciones no sean meramente simbólicas, también debe mandatarse al legislador a dictar las normas que propendan a la descentralización fiscal, de modo que los órganos regionales cuenten con los recursos propios que les permitan ejercer efectivamente de manera autónoma sus funciones y atribuciones.

Por su parte, la función ejecutiva regional no se limita solo a la aspiración histórica de la elección popular de la máxima autoridad en el territorio, sino que es un poco más compleja. Si bien no se discute que las autoridades regionales deban ser elegidas por el pueblo en forma directa mediante sufragio universal, sostenemos que es también esencial separar las funciones que actualmente ejercen.

Esto, porque la utilización que realiza la Constitución vigente del concepto de Gobierno Regional resulta carente de contenido específico, pues actualmente los gobiernos regionales tienen por función principal solo administrar políticas sectoriales definidas por la Administración central. De esta forma, actualmente no existe una distinción entre las funciones de gobierno y de administración, por cuanto se asigna a la misma autoridad (el Intendente) tanto la representación en la región del Presidente de la República, como la titularidad de la jefatura del Gobierno Regional, pese a la relativamente reciente aparición del Presidente del Consejo Regional.

Una adecuada reelaboración de la institucionalidad regional, en lo relativo a las funciones de gobierno y administración, debe separar estas dos funciones, no solo conceptualmente, sino también operacionalmente, adjudicándola a órganos distintos. En otras palabras, los gobiernos regionales deberán contar con una auténtica capacidad de decisión en políticas sectoriales de aplicación territorial y, por tanto, no puede una misma persona u órgano, al mismo tiempo, representar a la Administración central y ejercer como gobierno regional autónomo.

En sistemas comparados, como el español o el francés, se ha conservado la unidad político-territorial a través de la distinción de las autoridades, por ejemplo, entre gobernador civil y prefecto. Así, se mantiene la unidad política del territorio, a la vez que se permite que los órganos regionales sean efectivamente autónomos en el ejercicio de sus atribuciones propias.

En el caso chileno, ello significaría mantener a una autoridad designada por el Presidente de la República que actúe como su representante, pero privándola de sus poderes tradicionales de titular del gobierno regional. Como se verá más adelante, el proyecto de reforma constitucional actualmente en trámite, que dispone la elección popular del órgano ejecutivo del gobierno regional<sup>71</sup> elige la dirección correcta, al distinguir el rol y las competencias del Intendente, definido como jefe del gobierno regional y elegido por sufragio universal y el gobernador regional, nueva autoridad de gobierno interior y representante del Presidente de la República en la región, designado y removido libremente por este.

Desde luego, tales definiciones serían ilusorias si no van acompañadas de un efectivo traspaso de competencias, recursos y programas desde el nivel central a los órganos regionales. En parte, el cumplimiento de este objetivo requiere de normas que estén presentes en la nueva Constitución y otras que sean definidas por el legislador.

En cuanto a su relación con los gobiernos regionales, se deben realizar los cambios normativos necesarios para establecer las condiciones que permitan que estos se relacionen más estrechamente con las municipalidades de cada región para la cooperación, el cumplimiento de objetivos comunes o complementarios, incluyendo presupuestos de inversión.

Por último, el gobierno de la Presidenta Bachelet se ha comprometido a impulsar una Agenda de Descentralización con un cronograma de iniciativas que transfiera a las regiones mayor autonomía, sin alterar la organización político-administrativa del país. Al respecto, existe actualmente la Comisión Asesora Presidencial para el Desarrollo Regional y diversos proyectos de ley. Entre ellos el de reforma constitucional que dispone la elección popular del órgano ejecutivo del gobierno regional<sup>72</sup>, actualmente en su primer trámite constitucional y el proyecto de ley relativo al fortalecimiento de la regionalización del país hoy en su segundo trámite constitucional<sup>73</sup>.

71 Boletín N°9834-06

72 Boletín N°9834-06

73 Boletín N°7963-06

## Conclusiones

La intención manifestada por el actual Gobierno es convertir a Chile en un Estado Social y Democrático de Derecho Regional, mediante el impulso de un nuevo texto constitucional y las demás reformas estructurales planteadas en su Programa, incluyendo las relativas a la descentralización del país.

Ahora bien, un Estado sea Social y Democrático pierde valor si la vigencia efectiva de los derechos y las oportunidades para participar, tanto en la vida política como económica de la Nación, están determinadas por la ubicación geográfica. Por eso, la nueva Constitución debe reconocer el derecho de todos los habitantes de la República a tener las mismas oportunidades de participar en las decisiones democráticas locales, regionales y nacionales y, a la vez, beneficiarse del desarrollo económico en forma descentralizada.

Para que esa última definición sea efectiva, el diseño institucional que se haga a nivel local, regional y nacional en la nueva Constitución debe contemplar los equilibrios adecuados, que permitan al Estado nacional cumplir con sus funciones propias, pero que también asegure una eficiente y eficaz actividad pública a los gobiernos regionales y locales. Por otro lado, la agenda de descentralización del actual gobierno ha avanzado y, si bien no lo ha hecho tanto como algunos esperábamos en un primer momento, lo cierto es que tanto los insumos entregados por la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Regionalización, como el debate desarrollado en el Parlamento con ocasión de la tramitación del proyecto de ley relativo al fortalecimiento de la regionalización del país, son valiosos.

En este sentido, la profunda transformación que implicaría la aprobación, del proyecto de reforma constitucional que dispone la elección popular del órgano ejecutivo del gobierno regional y del fortalecimiento de la regionalización del país en el diseño institucional, significarían, a su vez, una transformación radical en la forma en que funciona el Estado chileno y en la que participan en la vida democrática y económica del país los habitantes de regiones.

## Tres premisas básicas en el Proceso Constituyente chileno

Kamel Cazor Aliste\*, Profesor Asociado Derecho Constitucional, Universidad Católica del Norte

Chile necesita generar una nueva Constitución, fruto de un consenso democrático y que esté dotada del mayor grado de legitimidad posible. Es decir, la nueva Constitución, debe forjarse en el futuro un sólido consenso constitucional, entendido esencialmente como vivencia democrática, contingencia jurídico-política y necesidad de permanencia que supere tal contingencia. De ahí, que sea determinante asegurar una participación ciudadana que cumpla los estándares de tal y decisiva en el contexto del proceso constituyente que se viene desarrollando desde 2016.

Desde ya se advierte que este breve análisis asumirá una posición realista, teniendo en cuenta las constantes en el contexto político-social chileno, especialmente, conociendo el grado de desarrollo democrático de nuestro país y el fuerte poder de las élites, políticas y económicas. Debido a ello, el análisis debe considerar tres premisas básicas:

1. Soy un convencido de que Chile necesita generar una nueva Constitución fruto de un sólido consenso democrático, partiendo de la base que propone Fernando Atria: la Constitución es una decisión fundamental sobre la identidad y forma de existencia de una unidad política, es decir, la que hace posible que una comunidad política sea un agente político, en donde la Constitución no es sino una manera de expresar la idea de la democracia<sup>74</sup>. Ello nunca se ha visto reflejado a cabalidad en el actual texto constitucional, que se fundamenta en una profunda desconfianza en la soberanía del pueblo y consagra, en el contexto de su legitimidad interna, un claro divorcio entre Constitución y democracia. De ahí, que se diga con acierto, que “lo ocurrido en 1980 muestra que la dictación de un texto constitucional no necesariamente es la dictación de una Constitución”<sup>75</sup>, ya que en estricto sentido no hay Constitución sin democracia.

En efecto, como indica Francisco Zúñiga, “la ilegitimidad de la Constitución de 1980 está ligada a su carácter de Carta Fundamental otorgada, autoritaria en lo político y neoliberal en lo económico, que cierra su horizonte ideológico constitucional y que se mantiene prácticamente intangible, a pesar de las múltiples reformas introducidas desde 1989 hasta hoy. Por ende, una nueva Constitución, lo es en la medida que sea pensada, escrita y consensuada mediante un gran pacto constitucional a partir de una hoja en blanco, abandonando los enclaves autoritario-institucionales, cerrojos y metacerrojos, y sus enclaves autoritario-ideológicos”<sup>76</sup>.

Para entender la idea anterior, hay que repasar brevemente lo que entenderemos por “consenso constitucional”, que consiste en aprobar y compartir las posiciones de los otros, generando un “sentir conjunto” centrado sobre valores y principios.

Partiendo de la base de una cultura cívica heterogénea, este consenso no puede ser completo, debe abarcar la composición y el funcionamiento de los órganos de los poderes públicos. Sería factible algún consenso en la sede constituyente sobre políticas de gobierno, pero este campo puede y debe quedar sustancialmente abierto al juego político pluralista<sup>77</sup>. No obstante, se deben mencionar algunos casos de “excesos de consenso” o “falsas vías de consenso constitucional”, tales como el denominado “compromiso apócrifo”, que es una fórmula que satisface todas las exigencias contradictorias y en ella se utilizan términos ambiguos o equívocos. También, en algunos casos, se utilizaban los silencios cuando los constituyentes no alcanzaban una fórmula de acuerdo<sup>78</sup>.

\* Doctor en Derecho. Profesor Asociado de Derecho Constitucional en la Universidad Católica del Norte. Correo electrónico: cazor@ucn.cl

74 ATRIA, Fernando (2013) La Constitución tramposa. Santiago: LOM, pp. 38 y 40.

75 ATRIA (2013) p. 63.

76 ZÚNIGA, Francisco (2014) Nueva Constitución y Momento Constitucional. Visiones, Antecedentes y Debates. Santiago: Legalpublishing-Thomson Reuters, p. 2.

77 Alzaga, Óscar (2011) Del consenso constituyente al conflicto permanente. Madrid: Trotta, p. 24.

78 Alzaga (2011) p. 25.

Otro problema que se produce en el consenso, es lo que Thomas DARNSTÄDT denomina en la realidad política alemana “la trampa del consenso”, en donde, a juicio de este autor, se “ha perdido la capacidad de reformar” y “la vía democrática, en la que las decisiones son tomadas por la mayoría de los representantes electos, está bloqueada”. De ahí, que el artículo 146 de la Ley fundamental se convierta en la clave para liberar a la República alemana de la trampa del consenso, porque “habilita al pueblo alemán para darse al fin una Constitución en condiciones”<sup>79</sup>. Cuestión, esta última, perfectamente extrapolable a la realidad político-constitucional del Chile actual y al proceso constituyente que se ha puesto en marcha.

2. Al hablar de una nueva Constitución debemos aproximarnos a la noción de “Poder Constituyente”, íntimamente vinculado al origen y legitimidad de los documentos constitucionales que poseen una ineludible dimensión política y fundacional. Además, según la doctrina, el Poder Constituyente es un poder político “extralegal”, porque actúa antes de la legalidad que pretende fundar y da origen a la constitución normativa. Expresado de otro modo, el Poder Constituyente sería un poder “no legal”. Ilegal ante la eventual constitución anterior y prelegal con relación a la nueva Constitución creada por el mismo<sup>80</sup>. En esta misma línea, Fernando Atria indica que el “poder constituyente no es un poder normativo, conferido por una norma anterior. Es obvio por qué no puede ser entendido de ese modo: porque no hay, por definición, ninguna norma anterior en que el poder constituyente se funde. Si hubiere tal norma, concluye, no se trataría de poder constituyente, sino constituido por esa norma”<sup>81</sup>, haciendo, en consecuencia, disímiles los conceptos de Poder Constituyente y Poder de Reforma.

Sin embargo, la doctrina actual va más allá, pues no contrapone el binomio Poder Constituyente-Poder de Reforma, ya que, como indica Carlos de Cabo, “hablar de Poder constituyente y Poder constituido es seguir anclados en formas pasadas que no subsisten sino como mitos. La diferencia entre uno y otro no puede seguir apoyándose en que uno es fundador y el otro derivado, uno incondicionado y el otro sometido”; ya que “solo una falta de entendimiento constitucional del Poder constituyente -se asegura- puede llevar a considerarlo como un Poder incondicional, ya que como, necesariamente, se trata de un Poder democrático tiene que organizarse y actuar de forma que, efectivamente, lo sea. Es decir, a través de una participación ciudadana debidamente garantizada, lo que exige que sea reglada. De esta manera, el Poder constituyente ya no es un mero Poder fáctico y prejurídico, sino procedimentalizado y, por tanto, juridizado”<sup>82</sup>. En consecuencia, a través de la Constitución se garantiza -mediante el Derecho- la soberanía, Poder Constituyente, y, como expresa Manuel Aragón, “esto supone exclusivamente una limitación procedimental, el establecimiento de una regla sobre la formación de la voluntad soberana, pero no sobre el contenido de esa voluntad, porque el soberano constitucionalizado tiene la facultad de cambiar, radicalmente, en cualquier momento no ya la Constitución sino de Constitución (...) la única autolimitación del poder constituyente que resulta compatible con la conservación de su carácter de soberano es la autolimitación procedimental y no la autolimitación material”<sup>83</sup>. Del mismo modo, como indica también este autor, “el poder de revisión total de la Constitución no es más que el poder constituyente juridificado (...) y ese poder, que fue capaz de definir su procedimiento, puede también redefinirlo”, es decir, redefinir las reglas que él mismo crea para cambiar la Constitución<sup>84</sup>.

79 Darnstad, Thomas (2005) La trampa del consenso. Madrid: Trotta, pp. 65-67.

80 Salazas, Pedro (2006) La democracia constitucional. Una radiografía teórica. México, DF: Fondo de Cultura Económica, IJ-UNAM, p. 95.

81 Atria, F (2013) p. 27.

82 De Cabo, Carlos (2003) La Reforma constitucional en la perspectiva de las Fuentes del Derecho. Madrid: Trotta, pp. 37 y 33.

83 Aragón, Manuel (1989) Constitución y democracia. Madrid: Tecnos, p. 34.

84 Aragón (1989) pp. 46-47.

Presentadas así las cosas y teniendo en cuenta nuestra realidad nacional, esta perspectiva de no hacer contrapuestos el binomio Poder Constituyente–Poder de Reforma adquiere una dimensión trascendente, especialmente cuando se trata de generar una nueva Constitución por la vía del Poder Constituyente Reformador. De ahí que haya que asumir tal postura, al momento de abordar el nada fácil dilema de la diferencia entre una reforma constitucional y la creación de una nueva Carta Fundamental. En efecto, teniendo en cuenta que el objetivo es generar una nueva Constitución, utilizando la vía democrática, institucional y participativa, como se expresa en el Programa Presidencial de Michelle Bachelet<sup>85</sup>, no va a resultar fácil conciliar las posturas de la vía institucional: pro delegación y la vía participativa y democrática: pro participación. Además, como se ha expresado reiteradamente, tales definiciones elementales no permiten anticipadamente definir el procedimiento a través del cual se generará la nueva Constitución<sup>86</sup>. Circunstancia que obliga a armonizar el ejercicio del Poder Constituyente, con el ejercicio del Poder Reformador, ya que el objetivo final, como ya lo hemos mencionado, es generar una nueva Constitución. Contradicción que deberá ser sorteada a fin de legitimar el resultado constitucional que se producirá en el proceso constituyente al que se da inicio, teniendo en cuenta que, además, la actual Constitución<sup>87</sup> *no impide la reforma o revisión total de la misma*.

3. La tercera premisa se circunscribe a asegurar una participación ciudadana que cumpla estándares efectivos y que sea decisiva en el contexto del proceso constituyente que se desarrollará. Todo ello a fin de evitar los reales peligros de elitización de tal proceso, particularmente, como ya se ha adelantado, si se utiliza la vía institucional a través del Congreso Nacional o, con mayor razón aún, si se utiliza la vía de la comisión de expertos.

Nuestra propuesta, en esta perspectiva, apunta a que el proceso constituyente, cualquiera sea el mecanismo, se abra a la deliberación ciudadana, y no que, a través de subterfugios finalmente definan la Constitución las mismas élites de siempre.

---

85 En el Programa de Gobierno de la Nueva Mayoría, hecho público por la Presidenta Bachelet durante la pasada campaña electoral se expresa: “La nueva Constitución Política deberá elaborarse en un proceso: i) democrático; ii) institucional; y iii) participativo. Proceso Democrático: La nueva Constitución debe generarse en un contexto en que se escuchen todos los puntos de vista, se hagan presentes todos los intereses legítimos y se respeten los derechos de todos los sectores. Proceso Institucional: El logro de una nueva Constitución exigirá de todas las autoridades instituidas una disposición a escuchar e interpretar la voluntad del pueblo. La Presidencia de la República y el Congreso Nacional 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. Proceso Participativo: La ciudadanía debe participar activamente en la discusión y aprobación de la nueva Constitución. Para tal efecto, el proceso constituyente supone, de entrada, aprobar en el Parlamento aquellas reformas que permitan, precisamente, una deliberación que satisfaga esta condición”.

86 Diálogos Constitucionales. La academia y la cuestión constitucional en Chile (2015). Editor Lucas Sierra. Santiago: Centro de Estudios Públicos, p. 26.

87 Capítulo XV, arts: 126-129

## Cambio constitucional y principio democrático: relaciones con los principios de deliberación política

Rodrigo Pérez Lisicic, Profesor Asistente Teoría del Estado y Derecho Constitucional,  
Universidad de Atacama

El régimen democrático chileno ha iniciado el debate del cambio constitucional. La actual Constitución Política de la República de Chile dictada en 1980 es objeto de cuestionamientos de parte de la ciudadanía organizada que han sido recogidos por el Gobierno de la Presidenta Michelle Bachellet Jeria. En esta ocasión, vamos a relacionar las ideas de "Constitución" y "Democracia" para enfatizar que el cambio constitucional, en el marco del régimen democrático, está sujeto a la legitimidad de la práctica política.

Desde el momento en que la democracia se asocia a la legitimidad política, fundada en el ejercicio de la soberanía popular, el derecho constitucional no solo consigue destacar su autonomía científica, sino también asumir el deber de justificar las restricciones y limitaciones a los productos normativos del Estado democrático, especialmente de la ley. Un proceso constituyente, ejecutado en el marco de una democracia constitucional, sugiere a los principios democráticos desarrollar lo mejor posible un conjunto de acciones políticas y normativas a través de las cuales la comunidad pueda establecer su Constitución permitiendo la existencia de una norma suprema en el ordenamiento jurídico chileno que regle los derechos fundamentales de las personas, organice el ejercicio de la potestad estatal y defina una fórmula para la convivencia política, social, económica y cultural entre el Estado y los miembros de la sociedad civil.

El principio democrático se sustenta, necesariamente, en el aprecio por una racionalidad tal de las conductas, que logre rechazar las desvinculaciones de la ley respecto a la actividad estatal y el funcionamiento de la comunidad en general. Como lo recuerda Ignacio de Otto y Pardo, la democracia profundiza la sumisión del Estado y sus órganos a la ley<sup>88</sup>, tarea que resulta compatible y coherente con la defensa de la igualdad de las personas ante la ley.

El desarrollo de la democracia constitucional supone una concepción distinta al Derecho, basado en el reconocimiento del principio de dignidad humana, ya no como una mera proclamación universal y abstracta, sino estableciendo una dimensión particular y concreta. Precisamente, el reconocimiento del principio de dignidad humana permite sostener que el Derecho es una categoría general capaz de definir el carácter jurídico de las relaciones entre los individuos.

El derecho romano regló las relaciones entre el amo y el esclavo y las declaró como relación jurídica. Hoy, el derecho producido por el Estado constitucional y democrático define esa clase de relaciones como mera relación de dominación personal, nunca como una relación jurídica, simplemente porque las relaciones jurídicas entre seres humanos exigen manifestación de voluntad, sin la cual no existe el Derecho<sup>89</sup>.

El proceso constituyente iniciado bajo el actual Gobierno de la Presidenta Michelle Bachellet Jeria e impulsado por la ciudadanía mucho antes, ha de recoger selectivamente un conjunto de demandas sociales, económicas, culturales y políticas que forman parte de la constelación de intereses que concurren a este diálogo ciudadano sobre la Constitución. La ciudadanía no solo manifiesta el concepto de sociedad ideal en la que desea vivir, sino también trasluce desde ella el concepto de dignidad humana, vale decir, las condiciones básicas de lo humano exigidas por las personas y vinculadas a la moralidad y la concreción de la autonomía individual, exigencias que requieren una síntesis entre las pretensiones formales, tanto del derecho internacional como del derecho constitucional positivo, asunto que prospera –en opinión del filósofo Habermas– en el marco del Estado democrático y que constituye el fundamento secularizado de todos los derechos, humanos y fundamentales<sup>90</sup>.

Habermas aporta una importante reflexión sobre el valor de los derechos en el régimen democrático. Ha explicado que la evolución y desarrollo de los derechos ha permitido la formación de nuevos ámbitos de la libertad que, voluntaria o involuntariamente, han dejado en una suerte de neutralidad el ejercicio de los derechos de participación política.

88 OTTO Y PARDO, Ignacio de: «Nota preliminar», en *Esencia y valor de la democracia*, Hans Kelsen, Ediciones Guadarrama, Barcelona, p. VII.

89 PÉREZ ROYO, Javier: *Curso de derecho constitucional*, 11ª edición, Editorial Marcial Pons, Madrid, 2007, p. 249.

90 HABERMAS, Jürgen: *La constitución de Europa*, Editorial Trotta, Madrid, 2012, pp. 21-29.

Que los derechos de participación política queden neutralizados genera consecuencias poco saludables para la ciudadanía que, tras destacadas luchas por la cultura de los derechos, comienza en el seno de las actuales sociedades a contemplar el desmoronamiento de las dimensiones individuales y colectivas de sus propios derechos. Los derechos de participación política son determinantes pues fundan no solo la posición jurídica del ciudadano, sino especialmente su posición reflexiva frente al sistema mismo<sup>91</sup>.

Debido a esto adquiere relevancia el fenómeno deliberativo sobre los asuntos de interés público, lo que ha dado lugar a un proceso constituyente en Chile para el cambio constitucional. Por el principio democrático, es razonable que el proceso de deliberación política se torne más intenso en un proceso de cambio constitucional, es decir, que la concurrencia a debatir asuntos de interés común, por ciudadanos dispuestos a transformar sus preferencias auto interesadas en preferencias imparciales,<sup>92</sup> sean referidas a las reglas básicas del funcionamiento del orden social, político, económico y cultural.

El proceso constituyente adquiere de esta manera una relevancia moral. La realización de Encuentros y Cabildos ciudadanos en todo el territorio nacional ha permitido abrir un diálogo en torno a valores, principios, derechos, deberes e instituciones que sean considerados en la próxima Constitución democrática. La discusión moral sobre el ideal de sociedad en el que se desea vivir está presente en cualquier proceso político y la realización de estos Encuentros y Cabildos ciudadanos es una muestra participativa sobre los asuntos de interés público fundamentales para el orden social democrático. Del mismo modo, la discusión moral, junto con expresar una proposición del orden social deseado, también ofrece y crea un valor epistemológico que facilita la continuidad de los procedimientos formales que aspiran a concretar el conjunto de conocimientos socialmente compartidos respecto de esos principios, valores, derechos, deberes e instituciones que articulen el funcionamiento de toda la comunidad política.

Como lo señaló Nino, la discusión moral no se agota en la adquisición de un conocimiento ético, sino que se extiende a la adquisición de un conocimiento práctico que tienda a la superación de las diferencias de opinión que sostengan los debatientes, ajustándose a un procedimiento práctico que resguarde la legitimidad del consenso logrado. El valor de la democracia reside esencialmente en la discusión y en el acuerdo mayoritario, lo que constituye una forma de acercarse a la verdad moral. El diálogo con los otros nunca es perdido, ya que pone de manera explícita nuestras propias "deficiencias en la información y en el razonamiento que conduce a cierta posición moral"<sup>93</sup>.

El ejercicio de los Encuentros y Cabildos ciudadanos ha cumplido la función de detectar soluciones moralmente correctas poniendo en juego dicha capacidad epistémica de un grupo humano que discute colectivamente y que toma decisiones por acuerdos de mayoría.

Para lograr un acuerdo, o solución moralmente correcta, la capacidad epistémica de una acción de deliberación queda necesariamente sujeta a determinados factores.

En primer lugar, que todas las partes interesadas participen tanto en la discusión como en la fase de decisión de lo debatido.

En segundo lugar, que dichos participantes concurren a partir de una base razonable de igualdad y exentos de cualquier clase de coerción.

En tercer lugar, que cada uno de los participantes en la discusión moral puedan expresar sus intereses y justificarlos con argumentos genuinos.

En cuarto lugar, que el grupo humano posea un tamaño o dimensión que facilite la probabilidad de arribar al resultado correcto.

91 HABERMAS, Jürgen: Facticidad y validez, traducción de Manuel Jiménez Redondo, Editorial Trotta, Madrid, 2005, p. 143.

92 NINO, Carlos Santiago: La constitución de la democracia deliberativa, 1ª reimpresión, Editorial Gedisa, Barcelona, 2003, p. 202. Esta es la definición que del concepto de "diálogo" da Carlos Nino en el marco de democracia deliberativa.

93 NINO, Carlos Santiago: El constructivismo ético, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989, p. 131.

En quinto lugar, el diálogo moral requiere apreciar la presencia y participación de toda clase de minorías y evitar su aislamiento, pero a la vez respetar que las mayorías y minorías puedan cambiar según se discutan diferentes materias que orienten las preferencias en uno u otro sentido.

Por último, los individuos que participen en el debate no pueden hallarse sujetos a emociones extraordinarias que pongan en riesgo la autonomía moral de cada uno de ellos, como el caso de la adhesión irreflexiva y ajena a toda a toda discusión de principio moral, motivada por la soberbia o el fanatismo<sup>94</sup>.

Una vez sentadas estas ideas acerca de las relaciones entre el régimen político, la Constitución y el contenido moral de la práctica política en cuya virtud se ha iniciado un proceso encaminado a obtener una Constitución ampliamente debatida y que disfrute de una mayor legitimidad a la que actualmente se encuentra vigente, es imposible sustraerse en el presente Seminario en la Casa de Estudios de Atacama a agregar unas breves consideraciones que en esta parte del territorio de la República importa destacar, a saber: descentralización y recursos naturales.

### **1. Sensibilidad ciudadana por una mayor descentralización administrativa y política.**

Una nueva Constitución para Chile, entendida como proceso político dentro del cual la ciudadanía ejerce la soberanía popular, constituye el medio donde mejor se exhiben las buenas razones a favor del sentido y significado de los derechos fundamentales en general y, en lo particular, de los derechos vinculados a la comunicación y participación ciudadana.

El principio de soberanía popular contiene un modo atractivo de concretarse, toda vez que se devela necesariamente a través de un procedimiento cuyas reglas son, en un contexto ideal de diálogo, aceptadas por todos los participantes que pudieran verse afectados por ellas<sup>95</sup>. En esto reside la relevancia de los derechos de naturaleza política, el derecho a reunión, a asociación política, al sufragio activo y pasivo, a la libre expresión, en el contexto de procedimientos democráticos en la toma de decisiones políticas. En consecuencia, un proceso de cambio constitucional que disocie el propósito de los derechos fundamentales vinculados al ideario de autogobierno y autonomía política del debate, acerca de la conveniencia de adoptar una determinada forma jurídica de Estado, sea federal, unitaria, regional o autonómica, es un fracaso del ejercicio del principio democrático, precisamente porque se juega y se resuelve en ella el modo que tiene la estructura formal escogida para realizar la dominación sobre nosotros mismos. Derechos fundamentales y forma jurídica de Estado expresan la intensidad de la relación existente entre principio de autodeterminación política y estructura y organización del poder.

### **2. Sensibilidad por la preservación de recursos naturales: agua y concesiones mineras.**

- a. En primer lugar, la situación del recurso hídrico en la Región de Atacama no resulta indiferente a ninguno de sus habitantes. No solo por la escasez del agua dulce, sino también por su calidad para el consumo de los atacameños. Resulta imprescindible un nuevo estatuto jurídico de las aguas que articule y concilie el interés de los titulares de derechos de aprovechamiento con los intereses colectivos de la gran mayoría de los ciudadanos de los valles y quebradas de Atacama. Respecto a las aguas, se torna necesario fortalecer las atribuciones de la Dirección General de Aguas para intervenir el lecho de un caudal que se vea amenazado por la sobreexplotación de sus usuarios. Del mismo modo, instaurar un régimen jurídico de las aguas en el que sean concebidas como bienes públicos y nunca como bienes privados, enfatizando la función social que presta el recurso hídrico. El actual proceso constituyente tiene un escenario oportuno para justificar la adopción de decisiones razonadas y equitativas respecto de bienes socialmente preciados como es el agua y que los títulos de aprovechamiento de las mismas se otorguen en condiciones cuyo contenido se rija en función de criterios que miren al bien común de las partes afectadas.

94 NINO, Carlos Santiago: La constitución de la democracia deliberativa, 1ª reimpresión, Editorial Gedisa, Barcelona, 2003, pp. 180-190.

95 HABERMAS, Jürgen: La constelación posnacional. Ensayos políticos, Editorial Paidós, Barcelona, 2000, p. 150. En su opinión, el valor del principio de soberanía popular reside en su calidad o aptitud para fundamentar la cuestión de la legitimidad del orden político, pues «(...) establece un procedimiento que, en razón de sus propiedades democráticas, fundamenta la posición de resultados legítimos».

- b. En segundo lugar, el régimen jurídico de concesiones mineras, sustancias concesibles, previsto en el artículo 19 N°24 de la Constitución vigente y su respectiva Ley Orgánica Constitucional, tiene también repercusiones en los intereses de la sociedad, con gran impacto en la ciudadanía que normalmente cohabita con demasiada proximidad a desechos mineros de distinta naturaleza, sean ellos cursos de aguas altamente contaminadas, como la Bahía de Chañaral, o innumerables relaves que rodean la capital de la Región de Atacama, sin perjuicio de muchos otros presentes en las proximidades de diversos pueblos sujetos a las jurisdicciones provinciales de Chañaral, Copiapó y Huasco.

La ley N°20.551 sobre cierre de faenas e instalaciones mineras, su Decreto N°41 que establece un Reglamento y las modificaciones que establece la ley N°20.819 a dicha ley, parecen tener la vocación de subsanar esta realidad que compromete no solo la conservación del patrimonio ambiental, sino especialmente la salud de las personas.

Hasta la fecha del presente Seminario sobre Proceso Constituyente en Chile los relaves de desechos mineros que rodean el campus universitario que hoy nos alberga permanecen en la falda de nuestro cerro esparciendo sobre el sector sur de la ciudad su estela tóxica de químicos dañinos para el bienestar y salud de la población humana. Esta referencia a los efectos de la actividad minera constituye una muestra de la externalidad negativa de la manera cómo se realiza la actividad extractiva más antigua del territorio de la República.

Otras consideraciones giran en torno a los efectos sociales que genera la industria minera de los grandes empresarios sobre los titulares de concesiones mineras que pertenecen a muchas familias de pirquineros que con escasos recursos logran subsistir explotando sus minas, debiendo soportar los altos costos que supone la asesoría jurídica contratada con el propósito de impedir que la superposición de otras concesiones mineras otorgadas sobre sus propios títulos logre extinguir el dominio de ellas; o bien, tolerar el paso de servidumbres constituidas a favor de un empresario minero respecto de predios sin interés minero. Estos botones de muestra expresan un desafío para toda clase de democracia y estándar de justicia social y la Constitución deliberada por los ciudadanos puede racional y razonablemente llegar a un acuerdo.

## Procesos de cambio constitucional en el mundo: Legitimidad es la clave

Marcela Ríos, Oficial Programa Gobernabilidad Democrática,  
Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD

En primer término, quiero reiterar los agradecimientos que expresara nuestro representante en el primer panel a los dueños de casa, a la Academia Parlamentaria de la Cámara de Diputados, al Centro de Extensión del Senado, a la Biblioteca del Congreso, a la Asociación de Universidades Regionales, por confiar en el PNUD y por invitarnos a participar en esta importante iniciativa. Para nosotros ello es muy relevante.

Estamos contribuyendo desde distintos espacios al proceso constituyente que se inició en el país y hemos tenido siempre la preocupación de compartir los insumos que nosotros preparamos, las publicaciones y todo lo que hacemos con el público, no solo en Santiago, sino también en regiones. Estamos permanentemente viajando. Hemos presentado muchos de nuestros informes en las universidades regionales, en la Universidad de Valdivia, en la Universidad de Concepción, en Temuco, en La Serena, en Antofagasta. Por lo tanto, es un placer participar en esta iniciativa y tener la oportunidad de acompañar a las universidades en este debate tan importante en torno a reflexionar, no solo sobre la forma, sino también sobre el fondo de una nueva Constitución.

Hoy presentaré una síntesis breve de un informe que ya se ha mencionado anteriormente. Lo lanzamos el año pasado en el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Este informe es una mirada de los procesos de cambio constitucional. Intenta aportar al debate analizando no los textos constitucionales de otros países, sino mirando los procesos de cambio constitucional entre 1947 y 2015. Es un aporte complementario, adicional, distinto a un debate más jurídico sobre el contenido de los textos constitucionales. Lo que hacemos es mirar, a partir de una base de datos mundial que existe con todas las Constituciones del mundo, todos los textos redactados entre el 1947 y 2015. Por ese motivo, no nos preocupamos de los cambios a las constituciones o de las reformas de constituciones, sino de las redacciones de nuevos textos. Además, miramos 95 casos de procesos constituyentes más en profundidad y examinamos casos de asambleas constituyentes.

Como decía antes, la unidad de análisis es el proceso constituyente, que interpretamos como el conjunto de intervenciones y procesos que dan origen a un orden constitucional, o sea, desde que se inicia el debate hasta que se concluye con la ratificación de un texto.

Como decía antes, damos primero una mirada general.

El primer resultado que mostramos en nuestro informe, a diferencia de lo que a veces se piensa o lo que está instalado en el imaginario, es que a nivel mundial en los últimos 50 y tantos años se han producido un número importante de cambios en las constituciones. Entre 1947 y el 2015 un total de 239 textos constitucionales han sido redactados y aprobados en el mundo. El número, como ustedes podrán ver, es muy grande, e implica que en varios países han redactado más de una constitución en ese período. Es decir, las 239 constituciones no equivalen a 239 países, sino que en muchos casos hay naciones que han redactado más de una vez una constitución.

En el período comprendido entre 1947 y 1989 es donde se han producido más cambios: 139 constituciones. Entre 1990 y 2015 se registraron cien nuevos textos. Como se puede ver en los gráficos pertinentes, hay diferencias importantes por las regiones del mundo.

Donde claramente hay una mayor producción constitucional es en África, en los países subsaharianos. Ello es mucho menor en los países del sector Europa-Canadá-Estados Unidos. Sin embargo, en dicha zona, no es nada despreciable que entre 1947 y 1989 se hayan elaborado 9 textos constitucionales y que entre 1990 y 2015, haya habido 3 nuevas constituciones. O sea, incluso en los países europeos, si bien esto ocurre menos, hay una producción constitucional importante.

En segundo lugar, respecto al proceso constituyente tratamos de entender de qué forma se producían los procesos constituyentes, o sea, cuál era el mecanismo que utilizaban los países cuando decidían cambiar una constitución.

Lo que encontramos, a grandes rasgos, es que no hay una receta única, no hay un solo camino para producir un nuevo texto constitucional. Vemos que hay distintos mecanismos en distintas vías institucionales a través de las cuales se redactan textos. Pero encontramos que en general hay tres grandes mecanismos para hacerlo.

El primero es el Poder Legislativo. En un número importante de países se le entrega el mandato al Congreso o Parlamento ordinario para que redacte el nuevo texto constitucional. En algunos países hay una variante de esta fórmula: un Congreso o Parlamento constituyente. Esto último implica que se hace una elección para elegir a un Congreso que tiene el mandato específico de redactar la constitución. Por lo tanto, cuando los ciudadanos concurren a votar para esa elección saben que están eligiendo legisladores que tienen un mandato, no solo legislar como en tiempos habituales, sino que además tienen el mandato de redactar la constitución.

El segundo mecanismo es el de las asambleas constituyentes. Este mecanismo también corresponde al de una democracia representativa, donde los ciudadanos eligen representantes para que conformen esta asamblea que funciona de manera similar a un Poder Legislativo, un Congreso o un Parlamento. La principal distinción radica en que tiene como único rol o mandato redactar una constitución y no tiene incumbencia en el proceso legislativo ordinario habitual: la asamblea constituyente solo tiene el mandato de redactar la constitución y una vez redactada se debe disolver. Esa es la diferencia principal con un Congreso o un Congreso constituyente.

Por último, muchos países han recurrido a la conformación de grupos más pequeños de expertos que son designados y no electos por la ciudadanía, por lo general, abogados o personas notables de una determinada sociedad designados por el Jefe de Estado. Muy frecuentemente estas comisiones de expertos se han utilizado en países donde no necesariamente se cuenta con regímenes democráticos. Es habitual, por ejemplo, que los países del Medio Oriente hayan recurrido a comisiones de expertos designados por un monarca.

Además, quisimos ver, inspirados en un enfoque de las ciencias sociales, qué factores inciden en que un país elija entre una estrategia u otra, cómo es que los países llegan a definir ese tipo de estrategias.

Cuando miramos la base de datos mundial en su conjunto, podemos ver que hay tres grandes factores o variables que inciden.

Por un lado, efectivamente hay diferencias entre las distintas regiones del mundo, hay culturas políticas y tradiciones jurídicas distintas. Por ejemplo, América Latina versus Asia o Europa versus África. Y las tradiciones jurídicas y las culturas políticas inciden fuertemente en la elección de los mecanismos. Claramente, las asambleas constituyentes tienen una raigambre jurídico tradicional mucho más fuerte en América Latina que en otras regiones del mundo y por eso encontramos que han sido utilizadas con mayor frecuencia en nuestra región que en otras.

Lo segundo se relaciona con el período histórico. Y acá lo que vemos es que más bien hemos tenido una transición. A mediados del siglo XX era mucho más común o más aceptable que un país nombrara un pequeño grupo de especialistas que redactara a puertas cerradas un texto constitucional y después entregara el texto al Jefe de Estado. Luego este podía ser refrendado en un referéndum o aprobado en un Congreso o en algún tipo de asamblea legislativa, con poca apertura y participación de la ciudadanía.

Eso es cada vez menos habitual. La evolución que han tenido los sistemas democráticos ha implicado la apertura a mayores niveles de participación, de transparencia y de incidencia de los ciudadanos en los procesos de deliberación pública- Ello ha significado que haya cada vez más cambios en los mecanismos. Hoy, las democracias recurren al Poder Legislativo y a las asambleas constituyentes como mecanismos más habituales de cambio constitucional.

Por último, vemos que existe una correlación entre el tipo de régimen político y el mecanismo seleccionado. Como acabo de decir, las democracias tienden a usar más frecuentemente mecanismos que son electos, en que hay una incidencia directa de los ciudadanos en seleccionar a quienes van a redactar las constituciones.

Los regímenes autoritarios tienden a utilizar más frecuentemente a las comisiones de expertos designadas. Es un poco obvio, pero los datos muestran que efectivamente hay una correlación.

También hay gráficos por períodos de tiempo y tipo de mecanismo. Así, hay diferencias en los distintos momentos históricos.

En un primer momento efectivamente hay una prevalencia importante de las asambleas constituyentes. Después, entre 1966 y 1989, período en el que se registran muchos de los procesos constituyentes en África y también en Europa del Este, hay una predominancia importante de las comisiones de expertos.

En el último período el tipo de mecanismo que se ha utilizado cambia y las asambleas constituyentes pasan a tener una importancia mucho más relevante. Entonces hay diferencia por período histórico y por tipo de régimen.

Hay una clasificación elaborada en función de la tipificación de Polity IV, que es un instrumento internacional que evalúa a los regímenes políticos todos los años y los define como democráticos, autoritarios, semidemocráticos, o semi autoritarios, dependiendo de las libertades, equilibrio de poderes, elecciones limpias y justas y una serie de otras variables.

Como podemos ver, en las democracias plenas los mecanismos que predominan son el Congreso y la asamblea constituyente y ello es muy diferente en los regímenes autoritarios.

En otro gráfico se puede ver los países por tipo de mecanismo y hay una gran diversidad. Como les decía antes, varios países aparecen con varias constituciones en el período, por ejemplo, Marruecos, Argelia, Tailandia, Afganistán, Irak, cada una por lo menos con tres. Por supuesto, se trata de países que se han caracterizado en los últimos tiempos por gran inestabilidad política. O sea, los procesos constituyentes en esos países y la producción constitucional han estado fuertemente asociados a cambios de régimen, a fin de guerras civiles o a cambios de régimen, término de dictaduras. Pero también existen países que no entran en esas categorías de inestabilidad que han tenido cambios, por ejemplo, Eslovenia, Rusia, Italia, Túnez, más recientemente Nepal, India.

Una gran cantidad de países en distintas regiones han redactado textos constitucionales a través de alguno de los tres o cuatro mecanismos que hemos mencionado.

Entonces, lo primero era establecer cómo deciden los países cambiar las constituciones.

Lo segundo que nos interesaba ver era qué nivel de participación de la ciudadanía había en los procesos constituyentes. Y lo que vemos, al analizar los distintos procesos, es que los ciudadanos y las ciudadanas pueden participar en distintos momentos del proceso constituyente.

Se puede participar al inicio, cuando recién está partiendo. Parte de la literatura identifica un mecanismo de participación como la movilización de los movimientos sociales. La demanda ciudadana por cambio constitucional a veces se hace directamente en las calles. Pensemos, por ejemplo, en la primavera árabe, en que había una fuerte demanda de cambio constitucional. Pero también ocurre en países como Islandia, donde después de la crisis económica subprime se genera una presión muy fuerte de la ciudadanía por cambios políticos, por cambios de las reglas del juego, y ahí hay una demanda que viene desde la ciudadanía para cambiar la constitución.

Lo mismo ocurrió en Colombia a finales de los 80, cuando se organiza un movimiento ciudadano para demandar a las autoridades a convocar a una asamblea constituyente para realizar un cambio constitucional. Entonces, se puede tener al principio participación a través de la movilización.

También se puede tener participación a través de la consulta, el diálogo y el debate para tratar de conocer los temas e intereses que impulsan a los ciudadanos a exigir cambiar la constitución.

¿Por qué la quieren cambiar? ¿Qué quieren cambiar? ¿Qué quieren que tenga una nueva Constitución o qué aspiran estos ciudadanos que tenga una nueva Constitución?

Entonces, los ciudadanos pueden participar como instigadores, iniciadores de un proceso constituyente, como consultados a debatir respecto de lo que puede tener un texto constitucional, que es, por ejemplo, lo que se está iniciando hoy en Chile.

Después, los ciudadanos pueden participar formalmente ya como electores eligiendo a quienes van a redactar los textos constitucionales o como electores en plebiscitos o referéndums. En algunos países se han realizado al principio de un proceso constituyente para preguntarles a los ciudadanos si quieren cambiar la Constitución o no, y si la quieren cambiar, con qué mecanismo. Hay algunos países que convocan a un plebiscito muy al comienzo de un proceso constituyente para consultar a los ciudadanos, quienes pueden participar eligiendo a los integrantes del Congreso que van a ser electos para redactar la Constitución o eligiendo a los integrantes de una asamblea constituyente.

Los ciudadanos pueden participar no solo antes, sino también durante la redacción del proceso. Hay distintas experiencias en el mundo, independientemente de quiénes estén redactando la constitución. Se puede consultar a los ciudadanos respecto a los debates.

El Congreso, la comisión de expertos o la asamblea constituyente pueden hacer audiencias con público u organizaciones que tienen intereses particulares en algún tema que se está debatiendo. Por ejemplo, derechos del agua, medioambiente, derechos sobre la tierra o los estatutos que rigen la relación de los pueblos indígenas con el Estado. Quien está redactando la constitución podría hacer audiencias o consultas sobre el fondo durante el proceso de redacción. Y hay varios ejemplos a nivel internacional. Por ejemplo, en Islandia, como es un país muy pequeño, pero con niveles educacionales muy altos, muy igualitario y ya en la era digital totalmente, la redacción y discusión del texto constitucional se hizo con consultas permanentes a través de medios electrónicos. Se estaba debatiendo el capítulo de derechos y se consultaba a los ciudadanos qué opinaban.

En Bolivia la asamblea constituyente realizó un viaje itinerante a lo largo del país haciendo audiencias con los ciudadanos para preguntar. La asamblea constituyente había sido electa por los ciudadanos, pero aun así hicieron un proceso de consultas y de audiencias a nivel regional en el país para preguntar sobre temas específicos.

Lo mismo ocurrió en Sudáfrica. Hubo un gran despliegue durante la redacción de la constitución para ir teniendo las opiniones de los ciudadanos durante el proceso de redacción.

Por último, los ciudadanos pueden participar, y cada vez participan más, al final de todo el proceso de redacción, siendo convocados nuevamente a votar en un referéndum aprobatorio de un texto condicional. La tendencia creciente en el mundo es que los procesos constituyentes finalizan con un plebiscito, un referéndum para consultarle los ciudadanos si aprueban o no el texto.

Es importante mencionar que la sola existencia del plebiscito al final no es la máxima expresión de participación. Entendemos que lo ideal sería tener participación en todos los momentos. Ojalá un proceso inclusivo participativo permitiera consultar a los ciudadanos antes, durante y también al final del proceso. Eso sería lo ideal: complementar, por lo tanto, un mecanismo de representación con algún tipo de mecanismo de democracia participativa.

Si solo se tiene una consulta al final, se pueden dar casos como el de Kenia, que ha vivido un proceso constituyente de 10 años, en que llegaron al final del proceso, sometieron a un plebiscito el texto constitucional redactado y la ciudadanía lo rechazó. O sea, no hay que pensar que porque se hace un plebiscito al final ese texto automáticamente va a ser aprobado por los ciudadanos. Lo que se puede concluir es que hay más oportunidad de que los textos sean aprobados y que exista mayor apego a estos, cuando los ciudadanos han podido participar en todo el ciclo y así se sienten propietarios de lo que ha ocurrido.

Para ir finalizando, me interesa plantear algunos temas que podemos sacar como lecciones de lo que ha ocurrido en otros países. Insisto en que no hay recetas únicas. No es posible decir: "En Colombia lo hicieron así, si hacemos exactamente lo mismo, vamos a tener el mismo resultado". Tampoco podemos partir de atrás para adelante: "Me gusta la Constitución de Alemania en su contenido, entonces, yo voy a repetir todo lo que hizo Alemania para tener esa Constitución". Ninguna de las dos cosas es factible. Acá importa mucho la tradición jurídica, la cultura política, pero también las variables políticas: la correlación de fuerzas, los niveles de legitimidad y el involucramiento de los ciudadanos.

El proceso constituyente no es como la receta y la primera moraleja es que no es posible copiar ninguna experiencia. Nunca se va a lograr traducir todo. Se puede aprender, puede gustar lo que ocurre en un país, pero no es posible en este tipo de procesos políticos complejos pensar que se va a copiar todo un proceso y se va tener el mismo resultado. Por lo tanto, hay mucho espacio para la creatividad, para la adaptación entre lo que requiere un país y lo que demanda la ciudadanía.

Por otra parte, esto quizás es un poco más controvertido y requiere un largo debate interdisciplinario entre el derecho y la ciencia política. Vemos en los procesos constituyentes en otros países, que por lo general parten de un gran acuerdo político entre las élites, entre los actores políticos, logran acordar un itinerario y una forma de llevar a cabo un proceso constituyente. Después, ese gran acuerdo es refrendado, traducido en términos jurídicos. Han jugado roles muy importantes los tribunales electorales, los tribunales constitucionales, las cortes supremas. Los actores autónomos del Estado que tienen un mandato respecto a la juridicidad en los distintos países han tenido a menudo roles relevantes. Y también lo tiene el Congreso.

A veces hay acuerdos, por ejemplo, como el de Colombia, donde el Presidente llama a los partidos políticos, se logra acuerdo en un itinerario y envían un proyecto de ley al Congreso. El Congreso aprueba la reforma y el itinerario de cambio constitucional, que no era parte del ordenamiento jurídico anterior en Colombia y después el tribunal constitucional colombiano lo aprueba. En este caso el rol de los acuerdos políticos entre las élites es esencial para el inicio y el éxito de estos procesos.

En cuanto a la participación ciudadana, lo que hemos aprendido es que el mecanismo utilizado, sea el Congreso regular, sea una comisión de expertos o sea una asamblea constituyente, no define el grado de participación. Se puede tener un proceso constituyente a través de una asamblea constituyente muy representativa a través de elecciones, pero con muy poca participación directa de los ciudadanos. O sea, se convoca a votar, se elige a los asambleístas y estos nunca más interactúan con los ciudadanos, redactando un texto en el seno de ese espacio. Muchas asambleas constituyentes tienen como parte de las reglas del juego que el texto constitucional sea aprobado por un cierto quórum internamente. Muchas asambleas constituyentes ni siquiera necesitan convocar a un plebiscito. Entonces, se puede tener un proceso a través de una asamblea constituyente muy cerrado, muy representativo, pero no participativo, y al otro extremo tener un proceso a través de un Congreso que es muy participativo, que convoca a los ciudadanos al principio, en medio y al final.

Por tanto, el nivel de participación no está determinado por el mecanismo. Se puede tener más o menos participación dependiendo de los distintos mecanismos. Esto obedece nuevamente a la voluntad política de los actores de convocar a los ciudadanos, a la demanda de los ciudadanos por participar y al interés de estos.

En los países donde hay una sociedad movilizada y demandante de participación seguramente va a ser difícil excluirla del proceso y también donde las élites tienen compromiso e interés por escuchar a los ciudadanos va a haber mayores niveles de participación.

Las claves del éxito. Crecientemente hay una demanda para que los procesos constituyentes sean transparentes, que cumplan con los estándares de transparencia y entrega de información, equivalentes, a lo menos, a los procesos legislativos o de debate de políticas públicas, y esto es cada vez más relevante en el mundo y en las democracias modernas.

Los procesos constitucionales exitosos son obviamente los que logran producir un texto constitucional, pero que además logran que el texto sea aprobado por amplias mayorías y goce de legitimidad. Seguramente, muchos agregarían que, además sea un buen texto constitucional. Uno esperaría que independientemente de cómo se produce ojalá sea el mejor texto constitucional posible. Pero un fantástico texto constitucional que no goza de legitimidad no sirve. Lo que sirve son textos que tengan amplio apoyo y mucha legitimidad.

La legitimidad, como dice el constitucionalista argentino Roberto Gargarella, es la llave de oro de los procesos constituyentes. Legitimidad es la palabra clave, es lo esencial para determinar si un proceso a la larga logra ser exitoso o no. Esta legitimidad también requiere que todos los actores y ojalá todas las instituciones relevantes de una sociedad puedan participar: la academia, los distintos Poderes del Estado, la sociedad civil y los partidos políticos. Es decir, se necesita el involucramiento amplio de toda la sociedad.

Por último, desde el PNUD siempre enfatizamos la necesidad de que todos los procesos políticos sean inclusivos, que se busquen mecanismos de inclusión. En el informe detallamos cómo muchos de los procesos constituyentes han tenido mecanismos específicos de consulta, de inclusión de población históricamente marginada, cómo las mujeres, los pueblos indígenas, los jóvenes o minorías étnicas y raciales. Para nosotros esto, por supuesto, es muy importante. Como decía nuestro representante, es parte además de los objetivos del compromiso de desarrollo sostenible que acaban de firmar todos los países el año pasado en Nueva York.

Pero lo que vemos es que los procesos constituyentes que generan amplia participación y apoyo de la ciudadanía, pero que no concitan el apoyo de las élites políticas tampoco son exitosos. Estos procesos para tener éxito requieren necesariamente la participación y el involucramiento de las élites, de los partidos políticos y de los actores que poseen roles claves en la sociedad y que pueden también obstruir estos procesos.

Volviendo al caso de Islandia, después de un precioso proceso participativo, ampliamente comentado en todo el mundo, la Constitución de Islandia todavía no puede entrar en vigencia, porque los partidos políticos estuvieron excluidos de su redacción y una vez que tuvieron que aprobarla en el Congreso no la aprobaron. Se requería que dos legislaturas consecutivas aprobaran el texto y hasta ahora sigue en discusión sin aprobación.

Entonces, una de las cosas que me parece importante de ese caso justamente es esto: necesitamos a la ciudadanía, pero también requerimos a las élites y a los partidos políticos comprometidos con estos procesos de cambio.

## Procesos constituyentes en perspectiva comparada: Comentario al Informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo “Mecanismos de Cambio Constitucional en el Mundo”

Juan Pablo Beca, Académico, Universidad Católica de Temuco, UCT

Ferdinand Lasalle se preguntaba en el año 1862 ¿qué es una Constitución?, cuestión sobre la cual la doctrina constitucional no ha podido ponerse de acuerdo, como hemos dejado establecido en un trabajo publicado hace algún tiempo<sup>96</sup>. No sin esfuerzo, logramos sistematizar allí 26 tipos de conceptos.

La discusión sobre el concepto ha ido evolucionando a lo largo del tiempo, pero no ha sido posible arribar a un concepto unívoco, neutro y científicamente válido. Ha sido imposible construirlo, a pesar de más de un siglo y medio de esfuerzos, ya que la idea de Constitución está cruzada por visiones ideológicas, concepciones del derecho, convicciones políticas y convicciones filosóficas.

Cuando en Chile hablamos de querer cambiar la Constitución, hay que preguntarse entonces qué queremos cambiar. ¿Se quiere cambiar el texto o la forma de constituir el país? Intuyo que la respuesta es la segunda, es decir, lo que genera descontento y deseos de introducir cambios importantes, es la forma de estructurar y repartir el poder en la sociedad chilena.

Esto genera un problema de estabilidad al que a mi juicio no se ha prestado suficiente atención. En el año 2005 se introdujeron un conjunto importante de reformas que buscaban poner al día el texto constitucional. Desapareció del texto la firma de Augusto Pinochet y se la reemplazó por la del entonces Presidente Ricardo Lagos. Se habló en ese entonces del término de la transición<sup>97</sup>, y se dijo que al fin habíamos alcanzado un texto que representaba a la sociedad chilena en su conjunto, por lo que se contaría con reglas reconocidas por todos los sectores.

Ello no fue así. Después de la dictación de la ley 20.050 que introdujo los cambios que mencionamos, la Constitución ha sido reformada en veintiuna ocasiones. Hay que tener presente que ya antes del año 2005 había sido modificada en trece oportunidades, por lo que la tan anhelada estabilidad en las reglas del juego no fue tal.

Asumiendo el sesgo que implica tomar partido por algún concepto de Constitución, sostengo que esta debería ser el marco que nos represente a todos. Algunos hablan de la idea de “patriotismo constitucional”<sup>98</sup>, queriendo decir que entendemos que la Constitución es una forma de organizarse y no un mero texto. Aquello que puede unir a la sociedad más allá de sus diferencias.

Esta cuestión, que resulta a mi juicio tan elemental, es algo que nunca se ha resuelto en la historia de nuestro país. ¿Son acaso aceptadas por todos los sectores las reglas estables que se cambian con alta frecuencia?

Los cambios constitucionales implican necesariamente un cambio de régimen político.

Ello no implica que sea necesario esperar un quiebre institucional para abordar este cambio, al contrario, a través de una mudanza oportuna de Constitución pueden evitarse quiebres institucionales.

El problema se produce porque a través de la historia, y muy especialmente de nuestra historia, los cambios constitucionales formales son posteriores a los cambios de régimen político, generándose constituciones que, en la tipología de Lowenstein, el autor compara con un disfraz<sup>99</sup>, pues se disfraza de legítimo y de jurídico un cambio que se produjo ex - ante por cuestiones fácticas.

96 Beca 2008

97 [www.cooperativa.cl](http://www.cooperativa.cl), 14 de julio, 2005. Presidente Lagos: las reformas constitucionales ponen fin a la transición.

98 Araya, 2011

99 Nogueira y Cumplido, 2001, p.63

Pereira recuerda que el poder constituyente es “un caso de poder puro”<sup>100</sup>, es decir, el que puede dictar los contenidos de una Constitución, fijando así la forma en que se va a organizar un Estado, simplemente lo hace.

El informe del Programa de Naciones Unidas que comentamos menciona los casos de Colombia y de Islandia como cambios constitucionales sin un cambio de régimen político<sup>101</sup>.

En este aspecto discrepamos, pues la diferencia con otros casos analizados en el informe no es que no haya existido un cambio de régimen político, sino que este cambio se pensó, se planificó y se reguló adecuadamente, aunque en el caso de Islandia no haya llegado a implementarse por cuestiones de política interna de dicho Estado.

La pregunta que surge entonces es ¿cómo construir algo que nos represente a todos y todas?

El desafío es contar con un acuerdo político amplio. A lo largo de nuestra historia las constituciones han tenido apellidos, identificándose con el gobernante de turno o con quien tuvo mayor influencia en su redacción. En otras palabras, el que tenía el poder para dictarla. Así podemos encontrar como ejemplos desde la Constitución de O’Higgins a la de Pinochet, pasando por las constituciones de Egaña, Portales, Alessandri y otras.

No hay recetas para evitar caer en el mismo error en el proceso constituyente que está viviendo el país. Pero al menos existen ciertos parámetros. Hay consenso en que cualquiera sea el diseño que tenga el proceso, este debe ser democrático. Ello implica que la ciudadanía debe tener una influencia decisiva. No basta en este sentido solo con los mecanismos de consulta.

El informe<sup>102</sup> que comentamos advierte que se observa, a nivel comparado, una tendencia a una mayor participación en los procesos constituyentes y eso es precisamente lo que debería esperarse de un proceso constituyente democrático en Chile. La experiencia de los encuentros locales auto convocados, y de los cabildos provinciales y regionales, sin duda es positiva, y avanza en esta línea, pero no es suficiente, en la medida en que la ciudadanía, a través de ellos, puede opinar, pero no tiene injerencia alguna en lo que posteriormente pueda decidirse.

Se ha hablado de un “camino institucional”<sup>103</sup> para el proceso constituyente. Esta terminología resulta algo confusa, pues es imposible realizar el cambio constitucional sin un cambio institucional profundo, de lo contrario, sería una más de la larga lista de reformas del actual texto constitucional. Lo relevante es que el cambio sea por una vía pacífica y democrática.

Cabe preguntarse por la legitimidad del poder constituyente originario. Esta no radica en la forma establecida por el texto vigente para realizar los cambios a la Constitución. Ninguna Constitución regula la redacción de una nueva. Ello carecería de sentido, pues cuando el proceso político lleva a que el texto vigente sea superado, la sociedad encuentra los cauces necesarios para sustituirlo.

Si lo que se quiere es un proceso democrático, la legitimidad del poder constituyente radicará entonces en la voluntad de la ciudadanía y no en el texto vigente.

Existiendo un acuerdo político amplio no sería difícil encontrar el camino jurídico para implementarlo. Lo inadecuado sería forzar una interpretación sin un respaldo de todos los sectores. Una decisión política refrendada jurídicamente gozaría sin duda de legitimidad.

Mucho se ha hablado de la propuesta de Fernando Atria<sup>104</sup> que se ha calificado como “atajo”. Esto es que se podría dictar un Decreto Supremo, emanado del Presidente de la República, convocando a un plebiscito, cuya constitucionalidad, solo podría ser controlada por el Tribunal Constitucional si así lo requiere la Cámara de Diputados o el Senado. Dicho requerimiento no podría hacerse si una mayoría simple en ambas cámaras no avala este mecanismo.

---

100 Pereira Menaut, 2006

101 Informe PNUD 2016 p.56

102 idem

103 Diario Financiero, 21 de octubre, 2015

104 El Quinto Poder, 4 de junio, 2013, La Tercera, 31 de julio, 2015

La misma convocatoria a plebiscito, hecha en virtud de una interpretación del artículo 5° del texto constitucional, que señala que la soberanía reside en la Nación, que fuese ampliamente compartida y aceptada por el Tribunal Constitucional, generaría un escenario muy distinto. No habría quizá tanta diferencia desde un punto de vista jurídico-formal. Sería el mismo Decreto Supremo, pero habría diferencias desde una perspectiva política, de legitimidad democrática, en el sentido de ser un mecanismo ampliamente aceptado y no impuesto por una mayoría circunstancial.

¿Cuál es entonces el mecanismo más democrático?

Cabe recordar que una Constitución democrática es aquella a la que concurre una sola voluntad en su elaboración: la de la ciudadanía, a diferencia de las constituciones otorgadas, en que concurre solo la voluntad del gobernante, y de las pactadas, en las que se produce una negociación entre la ciudadanía y los detentadores del poder<sup>105</sup>.

No debe entenderse que este origen popular excluya a las elites, las elites son parte de la ciudadanía y, por ello, no deben estar ajenas al proceso.

La experiencia de Islandia que relata el informe del PNUD<sup>106</sup>, la que a pesar de ser muy innovadora y esperanzadora en su gestión no ha podido llegar aún a puerto, es un reflejo de lo que puede suceder si se excluye a un sector del proceso constituyente.

Al explicar los procedimientos formativos de la Constitución, Nogueira y Cumplido señalan que “los procedimientos democráticos pueden adoptar diferentes modalidades, como la Convención o Asamblea Constituyente, el referéndum o plebiscito y, en caso de los estados federales, el consentimiento de los estados federados”<sup>107</sup>.

En nuestro país, que no es un estado federal, estimamos que el mecanismo más democrático es una combinación de aquellos que son aplicables, es decir, una Asamblea Constituyente que elabore un texto que sea posteriormente sometido a ratificación popular mediante un plebiscito.

Sin pretender profundizar en la génesis y composición de la Asamblea Constituyente, esta debería ser suficientemente representativa de la ciudadanía en su conjunto y su único mandato debería ser precisamente la elaboración de un texto constitucional, debiendo disolverse terminada esta tarea.

En la experiencia comparada podemos advertir que, en ocasiones, las Asambleas Constituyentes asumen también una función legislativa, desplazando al Congreso Nacional. También hay casos en que es el Congreso quien asume la función constituyente.

Estimamos que ambas situaciones deben evitarse, para no confundir el rol propio de un poder constituido con el del poder constituyente originario.

La Asamblea Constituyente debería contemplar mecanismos de consulta ciudadana, sin que lleguen a ser vinculantes. Debería contar con la legitimidad democrática suficiente para tomar en su seno las decisiones que corresponda.

Por otro lado, la decisión de la Asamblea debería ser sometida a un plebiscito ratificatorio, en el cual podrían consultarse a la ciudadanía algunos aspectos no resueltos del todo por la Asamblea. Es decir, la pregunta en el plebiscito no necesariamente ha de limitarse a responder sí o no. Podría consultarse, a modo de ejemplo, sobre el régimen político, la duración del período presidencial, y otros puntos, con alternativas que resulten claras de comprender y de resolver mediante sufragio universal.

---

105 Nogueira y Cumplido, 2001, p.59

106 PNUD, 2015 p.38

107 Nogueira y Cumplido, Tomo II, 2001

Las Asambleas Constituyentes, como se advierte en el estudio que comentamos, han constituido el mecanismo predominante de reforma en las últimas décadas<sup>108</sup>. Esta constatación debe llamarnos a reflexionar. En la discusión política en nuestro país este mecanismo se asocia a ideas de izquierda, y genera temor en sectores conservadores. Me parece que ello es un error y que debe perderse el miedo a instancias de esta naturaleza.

Aun siendo partidario del mecanismo de Asamblea Constituyente, me parece relevante que se pueda encontrar en Chile un mecanismo que dé confianza y garantía a todos los sectores, mediante el cual pueda debatirse abiertamente cuál es el marco que queremos darnos para regular nuestra convivencia. No puedo ocultar que desearía que este mecanismo fuese una Asamblea Constituyente, pero ello no puede transformarse en una piedra de tope. Si hay otro mecanismo que genere este acuerdo, bienvenido sea.

El actual proceso constituyente que está viviendo el país es, en los hechos, un proceso del gobierno más que del Estado. Me parece que aún estamos a tiempo para revertir esta situación. En la medida en que haya sectores que se restan al proceso, este es un fracaso. El proceso comenzaría condenado, en el sentido de que no generará un marco constitucional que nos represente a todos y todas.

Un proceso constituyente democrático, por definición, no puede ser excluyente. No puede percibirse como un proceso en contra de la elite o de algún sector. Por el contrario, debe necesariamente, para tener carácter democrático, sumar a todos los sectores.

Se ha generado un proceso amplio de participación y consulta para redactar un proyecto constitucional, proceso sin duda de mucha riqueza en las discusiones, pero en el cual, desafortunadamente, no todos los sectores han tomado parte. Aún es tiempo de revertir esta situación, pues sería lamentable que culmine, una vez más en nuestra historia, con un texto constitucional impuesto por un sector sobre otro, y que por ello no genere condiciones de estabilidad y de encuentro.

---

108 PNUD, 2015

## Reflexiones en torno al Proceso Constituyente en Chile<sup>109</sup>

Luis Vivero Arriagada, Académico, Departamento de Trabajo Social  
Universidad Católica de Temuco, UCT

Antes que nada quiero agradecer la oportunidad que se me ha dado de participar como panelista en el Seminario Proceso Constituyente en Chile: Reflexiones desde las Regiones, organizado por la Facultad de Ciencias Jurídicas, la Facultad de Ciencias Sociales y la Vicerrectoría de Extensión y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Temuco. También, quiero agradecer especialmente a la Decana de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Católica de Temuco.

Sobre la base de la exposición de la Dra. Marcela Ríos en relación al Informe del PNUD "Mecanismos de Cambios Constitucional en el Mundo", intentaré desarrollar mi opinión en torno al actual proceso constituyente que se lleva a cabo en nuestro país.

Sin embargo, antes de avanzar en esta exposición, me parece pertinente hacer una pequeña aclaración: no desarrollaré en este espacio, ideas vinculadas al campo jurídico, dado que ello no correspondería a mi formación, sino que esbozaré algunas reflexiones desde una trinchera diferente, y, quizás, con una mirada muy distinta a la que se espera de esta intervención. Intentaré desarrollar un análisis sencillo desde el sentido común, ubicándome por lo tanto en la trinchera de las clases subalternas. Ambos términos los sostengo desde la concepción teórica de Antonio Gramsci<sup>110</sup>. Me parece necesario aclarar esto, puesto que la perspectiva que orienta el curso de estas ideas puede ser muy opuesta a otros enfoques.

El informe que ha presentado la Dra. Marcela Ríos, señala en un acápite que, "*la participación ciudadana es un proceso amplio que contempla el involucramiento en los asuntos públicos o colectivos a nivel comunitario o nacional, en los diversos niveles de gobierno y de la sociedad en su conjunto*"<sup>111</sup>. En consecuencia, y a partir de nuestro marco de referencia, se podría señalar, que la clase dirigente, para poder desarrollar un proceso de cambio constitucional con algunas condiciones mínimas de participación social, ha dispuesto distintos mecanismos para que dicho proceso tenga visos de legitimidad. Una legitimidad que sería dada por la participación de las clases subalternas. Es decir se le da la oportunidad a dichas clases, para que opinen respecto a qué tipo de sociedad desean y para que su opinión se considere en la Carta Fundamental. Estos mecanismos son los siguientes:

1. Participación individual: encuentros locales auto convocados (ELA), para lo cual se debía realizar una debida inscripción y se debía contar con un número mínimo de participantes.
2. Cabildo Provincial: espacio que requería estar previamente inscritos
3. Cabildo Regional: el espacio más amplio de participación, realizados el 6 de agosto del año en curso.

Todo lo anterior, una vez sistematizado, culmina en el documento "Bases ciudadanas para la constitución". Lo mencionado en el párrafo anterior define el escenario actual. Es decir, corresponde a la forma en que se está desarrollando el proceso de cambio constitucional en Chile.

Esto es así, porque las voces más influyentes de la elite, han descartado a priori la elección de una Asamblea Constituyente. Vale la pena recordar que el ex senador socialista Camilo Escalona señalaba el 2015: "la Asamblea Constituyente, hoy no contribuye a resolver los problemas. Por el contrario, avanzar hacia una nueva Constitución se podría conseguir sobre la base de un acuerdo político".<sup>112</sup>

109 Documento preparado para el Seminario Proceso Constituyente en Chile: Reflexiones desde las Regiones, Universidad Católica de Temuco. Esto en el marco de la presentación del Informe "Mecanismos de cambio constitucional en el mundo". Análisis desde la experiencia comparada, a cargo de la investigadora responsable Dra. Marcela Ríos, del PNUD Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Programa de Gobernabilidad Democrática.

110 Gramsci A., Cuadernos desde la Cárcel, Tomo I, II y III. ERA, México, 2005, 2006 y 2012.

111 PNUD, 2015

112 La Nación 24 de marzo, 2015

Por lo tanto, el actual mecanismo, no es más que la concreción de un acuerdo dentro del establishment criollo, la negación de la posibilidad de un espacio amplio de participación política, en el cual el pueblo discuta y decida en qué tipo de sociedad quiere vivir, sobre la base de qué valores, con qué modelo de desarrollo.

Al contrario de los discursos apocalípticos de las elites criollas en relación a la opción de una Asamblea Constituyente, el informe del PNUD, da cuenta de que “a nivel internacional, en el último tiempo se ha observado una tendencia creciente a incorporar formas de participación ciudadana más directas en los procesos de reforma o cambio constitucional”<sup>113</sup>.

Asimismo, resulta muy interesante que el estudio destaque que “en América Latina, casi la mitad de los 28 cambios constitucionales realizados a partir de 1947 se han hecho a través de una Asamblea Constituyente (46%). En cambio, la comisión de expertos se ha utilizado muy poco en América latina (11%)”<sup>114</sup>.

Dice este estudio, que “la evidencia muestra, además, que los mecanismos utilizados para impulsar cambios constitucionales están relacionados con el contexto político y social de cada país y con los momentos históricos en los cuales se producen”<sup>115</sup>.

En virtud de esto, nos preguntamos: ¿Cuál es la lectura que la clase dirigente hace del actual contexto, en que el nivel de desaprobación de las distintas esferas del poder sobrepasa el 80%: poder político, judicial, religioso y económico? Se podría pensar que hay una miopía en la elite, que le impide ver que las clases subalternas ya no están dispuestas a que se les continúe ignorando en la toma de las grandes decisiones del país. Pero estimo que no se trata de miopía, sino más bien de una reacción natural para defender su hegemonía. Es decir, una estrategia política, que les permita mantener el control que tienen sobre las estructuras de la sociedad.<sup>116</sup>

Hoy nos encontramos en un cierto clima de efervescencia social y política. Una tensión que es innegable. Ello nos podría conducir a pensar que estamos a un paso de la generación de condiciones para el establecimiento de una Asamblea Constituyente. Una instancia que permita una participación efectiva de los diferentes actores sociales, particularmente los actores representativos de la clase asalariada, campesina, indígena. Es decir, una participación activa de quienes han sido históricamente excluidos de las grandes decisiones que han construido nuestro Estado Nación<sup>117</sup>.

Volviendo al Informe del PNUD que nos ha presentado la Dra. Marcela Ríos. Este señala que, en el contexto latinoamericano, el mecanismo de la Asamblea Constituyente no lleva necesariamente al caos o a la ingobernabilidad, sino más bien al reordenamiento de la conformación de los bloques de poder. Lleva a una redistribución más democrática del poder, da acceso al poder a aquellos a los que se les había obstaculizado, o simplemente negado, y les da la posibilidad de participar en la toma de decisiones del país. En el continente latinoamericano tenemos por ejemplo el caso de Bolivia y Ecuador, con una importante población indígena, que luego de la promulgación de las nuevas constituciones ha sido visibilizada y ha destacado actores políticos importantes, en sus respectivos países.

Respecto al proceso de discusión para un cambio constitucional, en el caso de Chile, vemos más bien que se ha optado por una alternativa sui generis, que mezcla algunos mecanismos, parecidos a las comisiones de expertos, los que terminan definiendo o interpretando lo que se ha planteado en las fases del denominado “proceso constituyente”.

Debido a ello, podemos preguntarnos, si los mecanismos que ha dispuesto la clase dirigente, pueden efectivamente definirse como un proceso constituyente que cree un sistema participativo. O más bien si el proceso definido no es nada más que una estrategia político-comunicacional útil para consolidar el poder ya constituido.

---

113 PNUD, 2015

114 Informe PNUD, 2015

115 idem

116 Gramsci, 2006

117 Salazar, 2011

De acuerdo a lo que plantea Gabriel Salazar<sup>118</sup>, en estos últimos 30 años se han producido expresiones interesantes de organización y participación, social y política, que hacen pensar que un proceso constituyente tal como el que se está desarrollando, no garantiza que estas experiencias y concepciones de sociedad y Estado, queden incorporadas a la nueva Carta Fundamental. Según Salazar, se han venido desarrollando formas de organización autogestionarias de la ciudadanía popular. Estas, han tomado decisiones, han deliberado, planificado y se han autogobernado, como en los casos de Aysén, Freirina, Chiloé o Magallanes.<sup>119</sup>

Por ello, nos parece, que aunque este proceso constituyente es mejor que la forma en la que se generó la actual constitución, incluidas sus reformas, este sigue siendo una expresión de aquel modelo propio de la transición interminable. Es decir, todo en la medida de lo posible.

Hay un cierto miedo al poder popular constituyente. ¿Pero qué es eso de poder constituyente? Salazar escribe que es el que puede y debe ejercer el pueblo por sí mismo – como ciudadanía soberana – para construir, según su voluntad deliberada y libremente expresada, el Estado que le parezca necesario y conveniente para su desarrollo y bienestar<sup>120</sup>. Pero esto no es algo que las elites estén dispuesta a otorgar fácilmente.

Siguiendo al mismo autor, en más de 200 años, el poder constituido de la elite dominante no ha reconocido nunca, por convicción e interés, ningún ejercicio público del “poder popular constituyente”. En tal sentido, si lo admitiera, sería admitir su derrota, admitir su muerte como poder hegemónico<sup>121</sup>. Por ello es que en la historia chilena, la clase dirigente nunca ha admitido el poder popular constituyente. Más bien, nunca ha permitido que se constituya como tal, y cada vez que este ha surgido, ha sido aniquilado violentamente<sup>122</sup>.

Aunque existen algunos casos en la historia social de Chile, donde ese poder popular, representado en las clases subalternas, se ha transformado en poder constituido:

- a. En el año 1822 luego del derrocamiento de Bernardo O’Higgins, se inicia un período constituyente que concluye en 1828 cuando se dicta la Constitución Política.<sup>123</sup>
- b. A partir de 1918, cuando se derrota el régimen oligárquico-parlamentarista heredado del estado portaliano de 1833 para construir soberanamente el Estado Nacional Desarrollista, las clases subalternas, de asalariados e intelectuales, se auto convocaron para una Asamblea Constituyente en el año 1925. Esto lamentablemente termina en una derrota político-militar del movimiento social y ciudadano, en las batallas de Lircay y Cerro Barón, lo que termina por consolidar el proyecto liberal, centralista y autoritario.<sup>124</sup>

¿En que estamos hoy? ¿Cuál es el escenario en el cual se inscribe este proceso constituyente con aroma a una transición interminable?

Al decir de Frank Gaudichaud, hoy tenemos una ciudadanía neoliberalizada, que solo reacciona frente a intereses individuales. Aunque puede agruparse en ciertos espacios colectivos, aún así priman sus intereses particulares.

Si bien esto contiene aspectos de la realidad material y simbólica, no es menos cierto que un sector importante de la ciudadanía ha dejado el individualismo, para situarse en el campo de la acción consciente y transformadora. Es decir, en palabras de Lechner, y optimistamente hablando, podría haber una minoría consistente. Esa minoría ha logrado romper en parte con la apatía impuesta en los tiempos de mayor fuerza del neoliberalismo, que por cierto aún no está derrotado.

---

118 2011

119 Salazar, 2011

120 idem

121 Gramsci, 2012

122 Salazar, 2011

123 Salazar, 2011

124 idem

Gracias a los chilenos que han roto con la inercia, en este proceso constituyente y, de acuerdo a las últimas cifras que maneja el Consejo, se realizaron 8.092 Encuentros Locales Auto convocados con una participación de 106.122 personas. En los Cabildos Provinciales participó un total de 12.852 personas, 8.621 en los Cabildos Regionales y un total de 87.520 personas llenaron la consulta individual. Si bien no es una cifra demasiado alentadora, probablemente superó las expectativas de los más escépticos y probablemente hasta de los optimistas. Pero no hay que pecar de ingenuos, pues este espacio de participación en sí mismo no garantiza que el resultado del proceso sea contar con una Constitución que establezca un mayor equilibrio en la distribución del poder en nuestro país y entregue una mayor democratización a las instituciones.

No soy tan optimista como para creer que en una nueva Constitución, elaborada bajo esta modalidad, se logre establecer principios que permitan fortalecer los mecanismos de control político y económico, más justicia social, ampliación de los derechos, especialmente para los sectores más vulnerables. Más bien, creo que ello podría ser posible, solo si los sectores subalternos logran generar una movilización social, que ponga en cuestionamiento y crisis el poder político y económico predominante en nuestro país.

El caso de la movilización contra el sistema de capitalización individual de las AFP, es una muestra del descontento social, no solo contra una situación específica, sino contra la forma global en que está regulada la economía y contra los privilegios de ciertos sectores. Este es uno de los ejemplos que pueden darse de la crisis que estamos viviendo. Por lo tanto, una agudización de la conflictividad social, podría ampliar los límites de la participación social que hasta ahora ha dispuesto la elite, y que se vayan incorporando las demandas de la ciudadanía excluida.

Sin caer en una contradicción con lo planteado en el párrafo anterior, y sin ser demasiado optimista, me parece que el escenario actual es el menos malo. Y en cualquier campo de lo político –parafraseando a Tomás Moulian<sup>125</sup> –, nada se da regalado, todo es efecto de los debates, de la lucha de ideas y de las luchas por generar mejores condiciones. Por lo mismo, lo peor que podría suceder es caer en una especie de pesimismo catastrofista, que nos lleve al escepticismo o a un conformismo inmovilizador. En consecuencia, este proceso es mejor que no hacer nada. Y por lo tanto, hay que ser parte de esta historia y hay que buscar las fisuras de este modelo hegemónico para poder hacer las transformaciones que contribuyan a la construcción de un Chile mejor, más justo, más solidario, más democrático. Una sociedad para un mejor vivir. Para un buen vivir.

---

125 Entrevista Diario The Clinic, 12 de mayo 2016.

## El Proceso Constituyente en una “democracia semisoberana”

Carlos Huneeus<sup>126</sup>

1. Después de un cuarto de siglo de que terminara la dictadura de Pinochet, Chile todavía no tiene una Constitución aprobada en democracia. Se mantiene la de 1980, impuesta por aquel régimen y redactada siguiendo el modelo de democracia protegida y autoritaria, ajeno a los principios de la democracia liberal. Está complementada con 17 leyes orgánicas constitucionales, una cantidad sin precedentes comparada a las democracias que las tienen (Francia y España) y que desarrollan minuciosamente sus disposiciones.
2. La Constitución de 1980 conserva instituciones del modelo original, a pesar de sus numerosas reformas aprobadas con el acuerdo de la derecha. Con su poder de veto se preocuparon de la continuidad de las instituciones de la democracia protegida<sup>127</sup>. Sin embargo, su continuidad no se explica solo por las supra mayorías, sino también porque hay acuerdos de élites entre partidos del antiguo régimen y de sus opositores, con una amplia y poderosa red de intereses económicos y políticos. El sistema político tiene bases constitucionales y fundamentos en su sistema económico, por lo tanto cambiar la Constitución por una nueva implicará producir cambios en este.
3. El régimen de Pinochet impulsó una profunda transformación económica siguiendo un programa de neoliberalismo radical, con el desmantelamiento del estado empresario y el estado de bienestar, con la privatización de los sistemas de salud y de previsión y la introducción de mecanismos de mercado en la educación. Estos cambios establecieron nuevas bases del estado y la sociedad, no neutrales políticamente, sino guiados por objetivos políticos, como debilitar las bases sociales de los partidos de centro e izquierda y favorecer a los de derecha, que actuarían después de que los militares regresaran a sus cuarteles. Ello se expresó en poderosos recursos de patronazgo a favor de sus colaboradores civiles, que se beneficiaron de las privatizaciones, surgiendo un empresariado politizado, identificado con el régimen autoritario, que tendría luego una actitud de desconfianza hacia la democracia y los gobiernos de la Concertación. La arquitectura constitucional y la legitimidad del orden político, complementarían su solidez apoyándose en el orden económico, como la alta concentración económica de las principales industrias y la riqueza. (Lipset, 1959)
4. La transformación económica (“el modelo”) no fue modificada mayormente en democracia, pues el primer gobierno democrático optó más por su continuidad, que por su reforma, manteniendo y hasta profundizando algunos pilares, como las privatizaciones, incluso en la educación (“financiamiento compartido”, CAE). Ella se extendió a nuevos ámbitos (empresas sanitarias, concesiones en obras de infraestructura, cárceles, construcción de hospitales). El discurso de la “alianza público-privada” reforzó la continuidad y ayudó a la aparición una de una amplia red de intereses comunes entre empresarios y políticos, lo que se reforzaría con la puerta giratoria de ex ministros que venían del sector privado, acentuando el poder económico y político de los empresarios, favorecido por la ausencia de financiamiento de los partidos.
5. La política económica en democracia fue implementada siguiendo una lógica tecnocrática, con decisiones de expertos, que implicó descuidar la política y los partidos, que no fueron considerados como actores relevantes. Estas decisiones se encuentran en el origen de los casos de financiamiento ilegal e inmorales de la política (casos Penta, SQM, Corpesca, etc.), que involucran a grandes empresas y grupos económicos, que han dañado aún más la legitimidad del sistema económico y de la democracia, debilitando la confianza en los políticos y en las instituciones políticas. Los gobiernos democráticos pueden mostrar un muy buen desempeño económico, especialmente hasta 1997, pero ello se logró a un altísimo costo, pues se dañó el desarrollo político y se han debilitado las bases del sistema económico.

126 Ponencia preparada para ser presentada en un taller del Departamento de Ciencia Política y Sociología de la Universidad Católica de Temuco, 11 de Agosto de 2016.

127 Las reformas más importantes fueron las de 1989 y el 2005, que eliminaron los principales enclaves autoritarios.

6. Como consecuencia de estas decisiones en el orden constitucional y en el sistema económico, Chile tiene un sistema político híbrido, con instituciones y prácticas de élites legados de la dictadura y otras adoptadas en democracia. En un libro reciente, (Huneus, 2014) he argumentado que Chile tiene una democracia semisoberana, porque tiene instituciones que limitan el poder de las autoridades elegidas por el pueblo, creadas por la dictadura y de otras surgidas desde 1990. Ella tiene varios componentes. En primer lugar, la Constitución de 1980 que, como hemos dicho, no es genuinamente democrática, porque se inspira en el modelo de democracia protegida, que desconfía de personas, partidos e instituciones representativas. En segundo lugar, la continuidad del dictador como Comandante en Jefe del Ejército durante ocho años, un tiempo extraordinariamente largo en una etapa clave de la reconstrucción democrática. Durante este tiempo, intervino en la arena política para defender los intereses de su institución y los de su familia e impedir que el gobierno democrático impulsara una política de verdad y justicia por los atropellos a los derechos humanos cometidos en los largos 17 años. Presionó hasta el límite de la legalidad en varias ocasiones (“ejercicio de enlace”, diciembre de 1990, “espionaje telefónico en 1992 y “boinazo”, mayo de 1993). Su poder de veto fue reforzado por decisiones de políticos de la Concertación, por miedo o por falta de visión política, que tuvieron actitudes de debilidad ante él, desconociendo la fortaleza de las instituciones democráticas<sup>128</sup>. Su actuación política, hasta su muerte en 2006, tuvo consecuencias muy negativas en la formación de la cultura cívica de los chilenos, porque ayudó a mantener la división debido al pasado, justificando las heridas producidas, que todavía no cicatrizan y mostró a autoridades políticas temerosas ante él, dañando la imagen de las instituciones y las élites. El mediocre apoyo a la democracia no se explica sin considerar el factor Pinochet, como lo demuestran las encuestas del CERC.
7. El tercer componente de la democracia semisoberana se encuentra en el sistema económico, con una constelación de intereses que influyen en la política, con una altísima concentración de la riqueza, empresarios politizados, algunos de ellos estrechamente ligados a políticos de la Concertación (Julio Ponce Lerou, que fue yerno del general Pinochet), que tienen poder e influencia con autonomía de los partidos y actúan como mediadores entre los intereses del mundo empresarial y el sistema económico a favor de este. Se llega a extremos como el caso de un senador socialista promoviendo la repatriación de capitales con beneficios tributarios, consagrado en la reforma tributaria de 2014.
8. En cuarto lugar, la democracia semisoberana se caracteriza porque tiene un centro débil, sin las capacidades necesarias para coordinar a los ministerios y compensar el poder de las fuerzas centrífugas que existen en cualquier sistema político. Las fuerzas centrípetas son débiles las que, siguiendo a Katzenstein (1987), se encuentran en una sociedad unida, de la que carecemos, porque Chile es un país dividido (Huneus, 2003), y especialmente, en los grupos de interés, con sindicatos muy débiles, que actúan frente a poderosas organizaciones empresariales. Los partidos políticos son débiles, en las tres dimensiones de Key (1964), sin tener personal calificado para ocupar alta posiciones de autoridad en el poder ejecutivo y tampoco tienen recursos humanos para preparar el programa de gobierno y definir las orientaciones de las políticas. Tienen “operadores políticos”, que no pueden llevar adelante esas tareas.
9. La debilidad del centro del sistema político también se basa en que Chile no cuenta con una administración pública, con personal profesional, en el sentido que le da Max Weber, que permanezca en el tiempo y ayude a la preparación y aplicación de las políticas (civil service en Gran Bretaña; los cuerpos generales del Estado de España). Ello constituye una poderosa limitación del poder del Presidente, pues los ministros definen y aplican políticas sin tener la información y el personal profesional adecuado, recurriendo a la cooperación de profesionales externos, que no conocen los temas. La creación del Servicio Civil no cambió esta situación pues fue un cambio desde arriba y se inspiró en una ideología contra el estado y privatizadora, con altos ejecutivos sin experiencia política y sin preocuparse de los recursos institucionales y profesionales con los cuales trabajan. La ausencia de una administración pública moderna se ha puesto de manifiesto con mayor claridad que antes con las reformas del actual gobierno de Michelle Bachelet, que fueron mal diseñadas y peor ejecutadas, como la tributaria y la de educación.

128 En mi libro (Huneus, 2014: 268-271) me extiendo sobre los reconocimientos al poder de veto de Pinochet, destacando la iniciativa del PS de buscar superarlo a través de una iniciativa secreta realizada en España, por intermedio del agregado militar en Madrid, el entonces coronel Juan Emilio Cheyre, que organizó, junto al embajador chileno y con el beneplácito de Pinochet, un seminario en El Escorial, en las afueras de la capital española, que reunió a militares, ex autoridades de la dictadura y políticos del PS, que incluyó a Ricardo Lagos, ministro de OOPP.

10. Un proceso constituyente requiere un contexto político favorable, que haga posible alcanzar un nuevo texto constitucional a partir de un gran acuerdo nacional, que considere los cambios necesarios, entre los cuales se encuentra terminar con el estado centralista. Ello hará posible su continuidad en el tiempo. Esa perduración no se conseguirá con una Constitución que exprese los intereses de una mayoría, pues ella es transitoria. Ciertas políticas del actual gobierno, como la reforma educacional, han perjudicado la existencia de ese clima de acuerdos, actualizando divisiones políticas e ideológicas, con una visión estatista en la educación superior, discriminatoria con las universidades tradicionales que fueron creadas por la comunidad (Concepción y Valdivia) o en el marco del estado de compromiso, en el caso de las universidades católicas, acentuado por un anticlericalismo que se refuerza por decisiones de autoridades de la Iglesia y de autoridades de aquellas. La debilidad de los partidos y de los grupos de interés hace más difícil llegar a acuerdos para alcanzar una Constitución de consenso. Y la crisis de representación, con una baja participación política constituye otra dificultad, que no se esquivo a través de los mecanismos de participación en curso.

### Referencias

Huneus, Carlos, (2003). Chile, un país dividido. La actualidad del pasado. Santiago: Catalonia.  
(2014) La democracia semisoberana. Chile después de Pinochet. Santiago: Taurus.

Katzenstein, Peter J. (1987). Policy and Politics in West Germany. The Growth of a Semisovereign State. Filadelfia: Temple University Press.

Key, V.O. (1964). Politics, Parties and Pressure Groups, 5a edición. Nueva York: Crowell.

Lipset, Seymour Martin 1959, "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy", American Political Science Review, vol. LIII: 1, Marzo 1959, pp. 69-105.

# Universidades Regionales: aspiraciones y demandas

Mario Calvo Gil, Prorector, Universidad Austral de Chile, UACH

## Introducción

La universidad se encuentra entre las instituciones humanas que más ha perdurado en la historia. Nace en la Edad Media y aún hoy juega un rol fundamental en la sociedad. Varias razones permiten explicar su supervivencia y una de las más importantes es el haber constituido un tercer poder, del nivel de la Iglesia y el Estado, por haberse apoyado en la ciencia y el conocimiento.

En nuestro país, las universidades, tanto regionales como metropolitanas, representan valores inmutables. Independientemente de su ubicación o del momento histórico en que surgieron, su común denominador es la calidad del quehacer universitario. En esencia, la calidad de una universidad metropolitana es la misma que la de una regional, al igual que lo es una de derecho público y una de derecho privado. Aunque habría que agregar, que los conocimientos que entrega una universidad regional están enriquecidos por lo que les entrega su entorno geográfico. Pero, en esencia, la calidad de cada universidad dependerá principalmente de la creatividad y dedicación de su cuerpo docente y sus estudiantes.

Pese a ello, en un país como Chile, caracterizado por un alto grado de concentración del poder debido a su sistema presidencial y, por tanto, con una forma para tomar las decisiones excesivamente centralizada en la capital, perjudica a las universidades regionales. Para compensarlo, el Estado, en aras del progreso del país, debería constituirse en un socio de las universidades dentro de un marco de colaboración activa y con un programa conjunto de aseguramiento de calidad de la educación.

## La Universidad Austral

La Universidad Austral de Chile (UACH) nace de un movimiento ciudadano que protesta contra el centralismo y la ausencia de voluntad política para instalar una institución de educación superior más al sur de Concepción. La crean personas de la región, apoyadas en parlamentarios locales, y, posteriormente, consiguen financiamiento estatal. Su primer Rector, el Rector fundador, es una persona de la región.

Entre los primeros objetivos que inspiraron su fundación, se encontraba contribuir a mejorar el nivel económico, social y cultural del país, en especial de la región sur austral. Así, desde su nacimiento, se constituye en una herramienta eficaz para superar asimetrías territoriales y ha entregado un aporte educativo fundamental, formando profesionales e investigando para el desarrollo del país. En este marco, se ha destacado en la creación de conocimiento y en su preocupación por la satisfacción de las necesidades sociales y productivas de la zona sur austral, estimulando el quehacer intelectual, cultural, integral e inclusivo del país. Ha jugado un importante rol, además, por la difusión del respeto, valoración y rescate de la identidad de los territorios donde actúa y ha estado permanentemente, en teoría y práctica, impulsando la descentralización.

## Las Universidades Regionales

Durante su historia, la UACH ha contribuido al desarrollo del país con la formación de más de 40 mil profesionales, que han entregado su aporte a la investigación, a proyectos nacionales e internacionales y ha impulsado una labor cultural permanente, especialmente en los territorios del sur austral. Con sus instalaciones e infraestructura, ha contribuido al patrimonio y desarrollo urbano de ciudades de la Región de Los Ríos, de Los Lagos y de Aysén. Las universidades en general son agentes de desarrollo en todo el mundo, pero como la UACH lo ha demostrado en sus 62 años de existencia, las universidades regionales lo son mucho más.

Si se revisa la historia de las universidades regionales en Chile, en particular las más tradicionales, es posible afirmar que los técnicos y profesionales que han formado han impulsado las actividades del sector privado y público en todas las áreas: agropecuarias, forestales, científicas, acuícolas, ligadas a la salud, a las humanidades y a las artes. En años recientes también se han destacado en el área ambiental.

Sus investigaciones han potenciado su desarrollo y han generado conocimiento social y cultural sobre las realidades regionales y locales. También, en algunas universidades regionales, como la UACH, se ha impulsado en forma decidida la implementación de políticas públicas y han desarrollado en forma exitosa la actividad artística. En suma, las universidades regionales, se concentran en su territorio entregando en este compromiso, calidad y pertinencia.

Es necesario recordar, que en varias regiones de nuestro país, las universidades también se han constituido en organizaciones sociales y económicas importantes. Al acoger un número de 220.000 estudiantes y cerca de 20.000 docentes e investigadores, influyen directamente en las actividades de la región que las acoge, como en la compra de servicios e insumos a las economías locales, en la generación de empleo directo e indirecto y en un aporte importante al PIB regional. En algunas regiones, incluso, han formado ciudades universitarias.

La producción científica de las universidades regionales es significativa y aporta un 45% de la producción especializada chilena. Su vinculación con el medio se difunde e influye positivamente en los territorios y grupos sociales de su entorno. Es necesario recordar el aporte, no siempre valorado, de sus directivos en distintos y numerosos consejos regionales, comités de especialistas o de estudios, corporaciones de desarrollo regional, consejos de la sociedad civil, por nombrar solo algunos.

Podemos resumir en este primer punto, que las universidades regionales han sido vitales para potenciar la dinámica del desarrollo regional.

Sin embargo, lo paradójico de esta situación, es que el Sistema de Educación Superior no reconoce ni compensa de ninguna manera este aporte. Por el contrario, como ha sido la experiencia diaria de muchos años, solo obstaculiza la labor de las universidades regionales, afectando directamente las posibilidades de desarrollo de las comunidades locales y, por tanto, del país.

**¿Podrá la Reforma Educacional, o el Proceso Constituyente, modificar esta situación y corregirla de modo de originar un Sistema de Educación Superior que entienda que apoyar a las universidades regionales, UR, es apoyar el desarrollo del país? O como decía al principio, ¿Podrán estos procesos disminuir la inequidad regional?**

En un ejercicio de diagnóstico para visualizar los déficits que han existido y sin pretender nombrarlos todos, alguno de los problemas principales son:

- País con centralismo administrativo y político.
- Chile es diverso desde muchos puntos de vista, el más evidente es el geográfico, en el que existen fuertes desigualdades, sociales, económicas y territoriales.
- Mecanismos de financiamiento basados en la competencia entre instituciones, asumiendo igualdad de condiciones entre ellas.
- Desconocimiento del hecho de que las instituciones de educación superior se desenvuelven en realidades diversas, algunas de ellas en franca desventaja con respecto a las demás.
- Falta de mecanismos de compensación para aquellas instituciones cuya actividad se desarrolla en un contexto más complejo.
- Desconocimiento del aporte de las universidades regionales al desarrollo cultural, económico y social de su entorno.
- Desconocimiento, o mejor dicho no reconocimiento, del aporte real a la descentralización del país que las universidades regionales llevan a cabo con su actividad.
- Desconocimiento de la eficiencia de las Universidades Regionales. En la actualidad, reciben un 35% de aporte público y sin embargo, aportan, en alrededor de un 45%, a la producción científica nacional.

- Los estudiantes más vulnerables están en las UR. Los estudiantes que ingresan a estas tienen en promedio 53 puntos menos en la PSU de Matemáticas y Lenguaje que los estudiantes de las instituciones agrupadas en el Consejo de Rectores de Universidades Chilenas (CRUCH) de Santiago. Si se analizan los datos por regiones, Santiago tiene un promedio de 38 puntos más que el de todas las regiones restantes (619 versus 581).
- El Aporte Fiscal Directo (AFD) y el Aporte Fiscal Indirecto (AFI), tienden a concentrarse principalmente en algunas universidades de Santiago, generando un círculo vicioso difícil de romper. Así, el año 2015 las universidades del CRUCH ubicadas en Santiago tuvieron el 13,5% de los matriculados en 1er año, captaron el 37% de los alumnos con AFI y el 45% de los recursos AFI. Las universidades regionales tuvieron el 33,5% de la matrícula de 1er año, captaron el 32% de los alumnos con AFI y recibieron solo el 29% de los recursos. Las universidades del G-8 que tienen el 18,7% de la matrícula de 1er año, captaron el 25% de los alumnos con AFI y recibieron el 22% de los recursos. Es necesario decir además que el AFI promedio por estudiante es de \$893.188 y que las universidades regionales solo reciben \$803.884, es decir un 10% menos. Estos datos sustentan la hipótesis de la denominada "fuga de talentos de regiones a Santiago".
- Los convenios marco actualmente en desarrollo apuntan a resolver los problemas de gestión institucional que afectan a las universidades transversalmente. Pero estos se distribuyen sobre la base de indicadores de desempeño que favorecen a las universidades metropolitanas, siguiendo el modelo de universidad compleja, perpetuando así las brechas entre las instituciones. No consideran la dimensión territorial, ni las características del tipo de estudiante que recibe cada universidad, o lo hacen marginalmente.
- Falta claridad sobre la situación socioeconómica de los estudiantes que ingresan a las UR. En las UR el 68% de sus estudiantes pertenecen a los grupos de menores ingresos, un 49% ingresa a las instituciones del CRUCH localizadas en Santiago y un 42% al G-8.
- El 20% de las madres de los estudiantes de las UR carece de educación media completa. El indicador baja a un 12% en las universidades del CRUCH ubicadas en Santiago y al 10% en las del G-8. Por el contrario, las madres con título universitario se concentran en las instituciones del CRUCH ubicadas en Santiago y un 27% en el G-8. En las UR hay solo un 15% de madres universitarias.
- Considerando datos de 2015, las universidades regionales tienen un arancel promedio de \$2.280.000, en tanto que las del CRUCH de Santiago tienen un arancel promedio de \$2.990.000.

### **Discriminación positiva**

En la práctica, las UR compiten con las instituciones de educación superior metropolitanas en desigualdad de condiciones y requieren medidas de discriminación positiva. Por lo tanto, en la Reforma Universitaria, y en el marco de una nueva Constitución, debemos lograr incorporar propuestas para fortalecer las universidades regionales, entendiendo que ello es beneficioso para las regiones y para el país.

¿Tienen las universidades regionales méritos o razones para solicitar un trato diferente?

Veamos algunos de sus méritos:

- Las universidades regionales del CRUCH se distribuyen en el 98% del territorio nacional, habitado por el 60% de la población chilena y están presentes en 14 regiones.
- La matrícula universitaria total en nuestro país en 2015 fue de 641.000 estudiantes, un 33% de ellos matriculados en las universidades regionales del CRUCH, 13,8% en universidades del CRUCH en Santiago y 52,9% en instituciones de educación superior privadas. Si se considera solo a los estudiantes matriculados en las instituciones del CRUCH, el 71% de estos pertenece a universidades regionales.
- Las UR utilizan sistemas de admisión que combinan componentes selectivos, tales como la PSU, el ranking y otros sistemas inclusivos que permiten que estudiantes habitualmente discriminados pero con capacidad, tengan acceso a la educación superior.
- Las UR desarrollan actividades docentes destinadas a superar las brechas de formación entre los estudiantes, incluyendo acompañamiento personal y apoyo psicológico que permita superar los déficits académicos. Estas actividades de inducción y nivelación en ocasiones significan mayores plazos para obtener el título, por lo tanto la educación de un estudiante proveniente de un contexto vulnerable tiene mayor costo.

- En investigación, desarrollo e innovación (I+D+I) la asignación de recursos se concentra en el área metropolitana, aún cuando las comunidades científicas regionales tienen una alta productividad. En el período 2010-2015 instituciones de educación superior de la Región Metropolitana recibieron el 60,4% en FONDECYT Regular, el 56,8% en Iniciación, y el 64,5% en FONDECYT Postdoctorado. Las universidades regionales, en cambio, recibieron el 37% de los recursos estatales para Ciencia y Tecnología y generaron el 44% de los estudios indexados.

### **¿Cuáles deben ser los fines, los principios y la misión de una educación superior inclusiva que considere las características del país?**

Uno de los fines que debe perseguir una buena educación superior, y probablemente el más importante, es ser capaz de interpretar y dar respuesta, a las diversidades nacionales, es decir a las características económicas, dinámicas sociales, identidades culturales, grados de desarrollo y desafíos territoriales diferentes y específicos de cada región de un país. Y un concepto moderno de educación superior, debe precisar que son las UR las que conocen las particularidades del territorio en que efectúan su actividad y por ende, las mejores instituciones para abordar el desarrollo del territorio, tanto desde su propio quehacer como de las políticas públicas en las que colabore.

En Chile, y tal como lo define un documento de trabajo de la Agrupación de Universidades Regionales (AUR), las instituciones universitarias deben ser capaces de impulsar un desarrollo equilibrado, inclusivo y sostenible de los territorios y aplicar en ellos los principios generales de la estrategia de desarrollo del país, teniendo en cuenta el entorno particular y proyectando las necesidades de la región en el marco de la agenda de gobierno. El indicado documento, incluye estos aspectos en la misión de la universidad en regiones.

Se plantea además que la educación superior, como principio, debe entregar sus esfuerzos para contribuir a eliminar las inequidades existentes generadas por procesos socioeconómicos, insuficiencias estatales o, como ocurre en muchos casos, por diferentes formas de inserción territorial de las personas.

#### **Propuestas**

- Valorar los programas especiales de apoyo para superar las brechas entre los estudiantes para que el Estado promueva políticas de inclusión, ya que, por ejemplo, la asignación de gratuidad a la educación superior, cubre la duración formal de la carrera discriminando a los estudiantes más vulnerables que tardan más en titularse.
- Financiar los programas especiales, que diferentes UR implementan con recursos propios, los sistemas de ayuda económica para casos no cubiertos por becas y fondos estatales, servicios de residencia, alimentación, salud, dentales, deportivas y de movilización entre sus hogares y la universidad respectiva.
- Privilegiar a las universidades regionales en las becas internas en las que no están considerados los costos de la gratuidad, evaluando la ruralidad y la interculturalidad.
- Incluir en los aranceles un componente regional explícito, que refleje los costos reales de la actividad universitaria en cada territorio y las condiciones de trabajo que enfrentan, al igual que las características especiales de los estudiantes y sus carencias.
- Que el Arancel Regulado sea fijado con representantes de las universidades regionales en un panel de expertos.
- Asignar los recursos de gratuidad por cuotas a regiones y universidades considerando los datos demográficos y las necesidades reales de las universidades, incluyendo la superación de brechas de calidad y el costo de vida real que hay en cada territorio. Además, todas las necesidades de los estudiantes vulnerables que permitan mantenerlos dentro del sistema: costos de inducción, alimentación, transporte y otras.
- Reconocer el mayor IPC de la educación superior en regiones y el esfuerzo que implica la mayor vulnerabilidad, como menores puntajes PSU y menor número de matrículas por curso.
- Revisar los indicadores del AFD total buscando equilibrar a las diferentes universidades, incorporando modalidades de aporte de ellas al desarrollo regional. El Aporte Fiscal Directo (AFD 5%) competitivo se basa en indicadores que no se ajustan a los problemas de las regiones y sobrevalora los proyectos e iniciativas que minimizan las problemáticas territoriales (publicaciones ISI+0.33 Scielo y proyectos Fondecyt-Fondef).
- Eliminar el AFI y redistribuir dichos recursos en fondos de vulnerabilidad regional, evaluando la posibilidad de reemplazarlo por un instrumento financiero para universidades, destinado a generar condiciones de compensación, acompañamiento y soporte al ingreso de estudiantes vulnerables. Esto es lo que con justicia se denominaría un AFI de equidad.

- Definir un Convenio Basal Regional que integre y sistematice medidas de compensación económica a la actividad universitaria en regiones, considerando los antecedentes planteados. En la base de cálculo debería considerarse el número de académicos a jornada completa, corregir los aranceles regulados y considerar criterios de distribución, como lo hace el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, FNDR, tales como: población, ruralidad, pobreza, distancia a Santiago y otros, que en términos per cápita benefician más a las zonas extremas y de baja población.
- Evaluar las diferencias entre las UR y las universidades de Santiago. Las dificultades de las primeras en competir por remuneraciones equiparables entre académicos y funcionarios de universidades regionales y universidades de Santiago para generar equipos multidisciplinarios, el costo de vida regional, el acceso a sistemas de educación y salud para el grupo familiar del académico, todo lo que influye en la capacidad de retener y atraer talentos a las UR.
- Incorporar las UR a estructuras relacionadas con la gobernanza del Sistema Nacional de la Educación Superior y a la coordinación de políticas públicas. El CRUCH debería permitirles convertirse en el canal de expresión de la diversidad regional en el ámbito de la educación superior.
- Formular, como objetivo de mediano y largo plazo, una política de Estado que considere las necesidades y desafíos de las regiones del país, con el consecuente respaldo presupuestario. En el diseño de esta política, es fundamental la participación de las UR y de actores públicos y privados y debe expresarse en estrategias territoriales que orienten el quehacer universitario en cada región. Deberá, entre otros aspectos, promover la coordinación entre las UR con el propósito de generar sinergias entre ellas y considerar la diversidad territorial del país.
- Establecer normas que regulen o inhiban la instalación de nuevas instituciones cuyo objetivo es solo captar demanda, en desmedro de las instituciones ya existentes y que cuentan con una casa central en la misma región.
- Crear Consejos Regionales de Ciencia y Tecnología (CORECYT), en el que se convoque a representantes de las universidades, del Gobierno Regional, de los sectores productivos y de otras organizaciones relacionadas, que permitan acordar políticas y planes de desarrollo para la investigación científica y la creación de tecnológica regional. Una estrategia de Parques Científicos o Centros Tecnológicos Regionales, apoyados por el Estado, bajo el marco de las políticas de aseguramiento de la calidad, permitiría un apoyo significativo de las universidades regionales al desarrollo local.
- Incorporar a los Consejos Regionales de la Cultura y las Artes, representantes de las universidades regionales para estimular la cultura regional. Esto permitiría coordinar proyectos, planes e instrumentos de desarrollo de la identidad y el patrimonio.
- Mejorar los recursos que entrega el Gobierno Regional, GORE, e instituciones locales relevantes, aumentándolos y modificando su orientación a proyectos de carácter estratégico. Los Fondos de Innovación y Competitividad (FIC), son un aporte para el avance de la ciencia, tecnología e innovación regionales.
- Modificar la Ley de Donaciones, considerando aspectos específicos del desarrollo regional. Actualmente, las donaciones se concentran en las universidades metropolitanas, con pocos estudiantes vulnerables matriculados. Las logran, gracias a los contactos de algunas universidades o personeros de ellas, con empresas. Se sabe que dos universidades de Santiago concentran el 62% de las donaciones con \$14 mil millones y cinco de ellas, también metropolitanas, alrededor del 80% de las donaciones.

### **Comentario final**

Chile tiene hoy la oportunidad histórica de concretar el anhelo de la comunidad regional y hacer realidad un discurso no cumplido en muchas décadas. Este anhelo es el de construir un sistema de educación superior caracterizado por su calidad y equidad. Esto significa que todo chileno/a con mérito y talento, independientemente de su condición social, étnica, económica, cultural o del lugar donde resida, tenga las mismas oportunidades educativas en todo el territorio nacional.

Las universidades regionales han enfrentado desafíos desde sus orígenes, provocados por las desigualdades de desarrollo entre las regiones y la metrópolis. Requieren de una discriminación positiva por parte del Estado para favorecer su desarrollo y, por tanto, el de las regiones. La nueva ley de Educación y la nueva Constitución deben hacerse cargo de ello y permitir que el florecimiento de las universidades regionales sea un aporte más a la bella misión de construir un Chile más lógico, equitativo, sustentable e integrador para todos los que habitamos en él.

### **Literatura recomendada**

Las Universidades Regionales de Chile ante la Reforma a la Educación Superior. Regiones, 6 de junio de 2016.

Sanhueza P, Valle A. Universidad y Desarrollo Regional. Hacia un país más equitativo. AUR 2014-2018.

Contreras M, Corbalán F, Redondo J; 2007. <http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2521630.pdf>

Flores L, González J, Rodríguez J, Sugg D; 2011. [http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S078-45652011000200007&script=sci\\_arttext&tlng=pt](http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S078-45652011000200007&script=sci_arttext&tlng=pt)

## Innovación, capacidades humanas y democracia: importancia de las Universidades Regionales en la sociedad del conocimiento

Dr. Iván Valenzuela Espinoza, Universidad Arturo Prat, UNAP

El desarrollo local-regional requiere de profesionales que comprendan la realidad del espacio en que desplegarán sus actividades y que se sientan comprometidos con el progreso, la democracia y el desarrollo. Para ello se necesita abordar los problemas actuales con un enfoque innovador profundo. Se hace indispensable una mirada crítica a la realidad, que pueda ofrecer opciones con claridad a los diferentes actores. Estos profesionales también deben estar dotados de otras habilidades, capacidades y destrezas para poder llevar a cabo una labor cada vez más compleja.

El informe "Future Work Skills 2020", del Instituto para el Futuro, identifica diez destrezas claves para el mundo actual del trabajo. Estas son:

- Transversalidad.
- Disposición mental para el diseño.
- Colaboración virtual.
- Competencia transcultural.
- Nueva alfabetización asociada a los medios de comunicación social.
- Gestión de la carga cognitiva.
- Inteligencia social.
- Mentalidad computacional.
- Capacidad de pensamiento nuevo y adaptativo.
- Capacidad de lógica discursiva.

A su vez, la Unión Europea (2006) ha establecido ocho competencias claves para el aprendizaje, actitud y capacidad en el enfrentamiento de la vida, tales como las siguientes:

- Comunicación en lengua materna.
- Comunicación en lenguas extranjeras.
- Competencia en matemáticas, ciencia y tecnología.
- Competencia digital.
- Aprender a aprender.
- Competencias sociales y cívicas.
- Capacidad de iniciativa y emprendimiento.
- Conciencia cultural y expresividad.

Recientemente, numerosos autores han destacado el "círculo virtuoso" que se produce entre las capacidades humanas, como educación, capacitación/formación, y desarrollo de capital humano, la innovación económica y el perfeccionamiento de la democracia<sup>129</sup>. Esta relación fortalece la importancia de las universidades como formadoras de profesionales vinculadas al desarrollo regional y nacional.

El nuevo relato de las universidades, como componentes del "sistema de innovación", se construye a partir de su "tercera misión"<sup>130</sup>, es decir, de su interacción con el entorno social y la promoción del impacto de los hallazgos de sus investigaciones. Sin embargo, en las últimas décadas, por razones financieras y otras, se debilitó seriamente la conexión entre la investigación y la docencia de alta calidad. En los debates de la OCDE, lo anterior se plantea como una amenaza al desarrollo de las competencias y ello se presenta como un "doble aprieto"<sup>131</sup> entre los fines y los medios. El concepto de "capacidades" tiene diferentes definiciones según sea la disciplina que las analiza. Por ejemplo, el capital humano, según la OCDE (2001) es entendido como: "el conocimiento, habilidades, competencias y atributos incorporados en los individuos que facilitan la creación de bienestar personal, social y económico"<sup>132</sup>. Esta definición se

129 P. Evans, 2008, 2011 y 2014

130 Acta Bayh-Dole

131 Bateson

132 Keeley 2001:5

ha manifestado con fuerza en la conceptualización del papel de las universidades en el desarrollo regional, especialmente en la Unión Europea. Por su parte, Heckman<sup>133</sup> pone el énfasis en la conjunción de las habilidades individuales cognitivas con las habilidades no cognitivas, por ejemplo, hábitos de estudio, perseverancia, actitudes valórico-culturales y habilidades sociales.

Este abordaje es imprescindible en contextos de mayor necesidad de innovación tecnológica, institucional-organizacional y sociocultural<sup>134</sup>, en la investigación de contextos complejos y capacidades dinámicas, asociadas al cambio. La creatividad, imaginación y el pensamiento crítico y sistémico constituyen habilidades necesarias para la innovación tanto científica como cultural.

A su vez, la noción de capacidades elaboradas en el "Management", los estudios organizacionales y de innovación, deben lidiar con la creciente constatación de que el desempeño profesional, directamente conectado con la formación universitaria, depende del desarrollo de capacidades en la temprana infancia y de las enseñanzas, básica y media. En ambos períodos se constituyen "capacidades básicas", como la "alfabetización estratégica", las matemáticas y la comprensión básica de la naturaleza, la sociedad y la cultura, que constituyen la base para la creación de las habilidades para el desempeño profesional en la adultez<sup>135</sup>, más aún en la sociedad del conocimiento. Sumado a esto, hay creciente evidencia internacional de la necesidad de "arraigo socio-cultural" y local-regional para el desarrollo de tales capacidades y habilidades, donde las universidades regionales y la innovación son claves.<sup>136</sup>

Por otra parte, la capacidad organizacional-institucional apunta a actividades individuales y colaborativas indispensables para el éxito de las empresas. A su vez, los estudios de innovación ponen el acento en prácticas organizacionales que promueven el aprendizaje de los empleados y el "aprendizaje interactivo"<sup>137</sup>. Esta idea se complementa con la constatación de Elinor Ostrom<sup>138</sup> sobre la coproducción de los bienes colectivos por parte de los usuarios/clientes/ciudadanos en la provisión de servicios que hacen los servicios públicos. Asociado a lo anterior se encuentra la línea del "Aprendizaje Organizacional"<sup>139</sup>.

Según la perspectiva de Amartya Kumar Sen y su enfoque de las capacidades, el desarrollo ha de ser concebido más allá del valor del PIB y el ingreso per cápita, subrayando la centralidad de las capacidades humanas intrínsecamente valiosas, como las cognitivas y varias otras centradas en la calidad de vida, el bienestar social y la participación democrática. La obra de este autor inspiró la creación del Índice de Desarrollo Humano del PNUD.

El enfoque de Amartya Kumar Sen destaca el papel de la deliberación democrática, en tanto mecanismo crucial para establecer colectiva y políticamente las prioridades para el desarrollo. El mejoramiento de la democracia y la política hace posible la genuina capacidad de elección y participación ciudadana en los asuntos públicos. La meta del desarrollo es el "bienestar" común, entendido como expansión de capacidades para "llevar el tipo de vida que valoramos". La deliberación democrática sustenta, con fuerte base local, el intercambio y discusión de ideas, información y opiniones varias, de tal forma que proporciona la instancia institucional para traducir la expansión de capacidades en proyectos específicos.

Así, los enfoques de capital humano, del management y de los estudios organizacionales e innovación, al igual que el enfoque de Amartya Sen, proponen ideas enormemente útiles. La investigación de vanguardia en los ámbitos en cuestión, redundan en la necesidad de avanzar en el conocimiento de cómo las capacidades humanas básicas surgen, se modelan y desarrollan, así como en la urgencia de diseñar estrategias pedagógicas, institucionales y socioculturales que las fortalezcan y promuevan aún más.<sup>140</sup>

Entre las variadas propuestas del constructivismo, el giro sociocultural sobre el desarrollo humano<sup>141</sup> insiste en que el avance investigativo supone ampliar el abordaje de las capacidades humanas desde un ángulo estrechamente cog-

133 2007

134 Miettinen, 2013, 2014

135 Miettinen, 2013:156-158

136 Lorenz y Lundvall 2009, 2012. Fagerberg 2014, Miettinen 2014

137 Lundvall 2012

138 1996

139 P. Senge y Nonaka y Takeuchi

140 Miettinen 2013, Evans 2011, 2014. Engeström 2015, 2016

141 Miettinen 2013:164

nitivista hacia uno de índole más sistémico, integral y a la vez ético-valórico. En el ámbito de la educación, desde sus niveles básicos hasta la universidad, ello coloca en su centro la búsqueda y desarrollo de la singularidad del individuo, conforme a sus aspiraciones y talentos, en pos de su aporte y contribución a la sociedad y la cultura, deviniendo en integrante reconocido de ambas.<sup>142</sup>

Esta premisa es la plataforma sociocultural e institucional desde la cual se activa “el desarrollo y aprendizaje de habilidades específicas”<sup>143</sup>. Ninguna otra institución está más llamada, que la universidad regional, dado su arraigo sociocultural en espacios locales, a liderar científicamente esta compleja tarea de conocer, investigar, proponer e intervenir, con la sociedad civil en este desafío.

Las concepciones socioculturales del aprendizaje, junto al enfoque de Amartya Kumar Sen, hacen hincapié en cómo la deliberación y participación democráticas, inciden crecientemente en los servicios públicos. En un marco institucional de colaboración público-privada, se aboga por un sistema crecientemente descentralizado de gobernanza democrática en la que primen tanto la experimentación como el aprendizaje local. Los individuos y comunidades aprenden en la medida en que participan de las soluciones a los problemas que les afectan. Dicho aprendizaje se sustenta en equipos multi profesionales y capacidades institucionales y organizacionales provenientes de las universidades. Los individuos y grupos profesionales co-producen los bienes colectivos, tal como lo ha demostrado Elinor Ostrom.

En línea con lo expuesto arriba, la teoría de John Dewey sobre el aprendizaje reflexivo ofrece un modelo para que los problemas sociales sean resueltos colaborativamente mediante la experimentación<sup>144</sup>. Por supuesto, en los experimentos con seres humanos, estos tienen la capacidad evidente de ser conscientes de los mismos y conforme a ello pueden modificar su conducta. Debido a esto, la experimentación requiere de conocimiento sistemático de las condiciones pertinentes e hipótesis de trabajo asociadas a las consecuencias, a efectos de evaluar la experimentación.<sup>145</sup> En los espacios locales y regionales, emergen numerosas oportunidades para las universidades públicas en términos de unir la innovación, las capacidades humanas y el perfeccionamiento democrático, lo que es vital.

En primer lugar, las llamadas “capacidades absorbentes” son primordiales para las organizaciones públicas y privadas. Dichas capacidades consisten en que los individuos sean capaces de seguir el desarrollo del conocimiento de punta en sus áreas de especialidad profesional posibilitando un saber continuo y progresivo. La base de dicha capacidad yace en la “alfabetización estratégica”<sup>146</sup>, es decir en la habilidad de lectura, interpretación, uso y combinación de conocimiento de textos impresos y digitales. La “alfabetización estratégica” es condición indispensable para un buen desarrollo del pensamiento sistémico, la imaginación y el rendimiento profesional.

Sobre la base de tal capacidad, las universidades regionales pueden propiciar un mayor conocimiento del campo en cuestión, fomentando la integración de la docencia de alta calidad y la investigación, plasmándola en conferencias, publicaciones y redes de colaboración profesional.

La experiencia internacional comparada indica que en este ámbito, las universidades regionales pueden asumir el liderazgo teórico-práctico de interconectar coherentemente empresas, instituciones de educación y formación técnico-profesional, junto a proveedores de servicios varios para el fomento de las “capacidades absorbentes”, promoviendo la innovación y el desarrollo de sectores no explotados, así como la innovación y mejoramiento en la producción de áreas estratégicas para la región.

En segundo lugar, la universidad regional también puede cumplir una gran labor en la promoción del capital social, la confianza social y la lucha contra la corrupción:

*"el gasto en programas universales de educación promete oportunidades de largo plazo para una mayor igualdad de resultados, en la medida en que la educación superior crea oportunidades para el progreso económico. La educación es*

142 Honneth 1998

143 Miettinen 2013:164

144 Campbell, 1992. Burke, 1994

145 Campbell y Russo, 1999:13

146 Wolf, 2008

*también uno de los determinantes más fuertes de la confianza generalizada. Dicha confianza generalizada es el soporte del capital social, el cual es un impulsor de la colaboración de la economía en los mercados, especialmente en las redes de innovación*<sup>147</sup>.

Las universidades regionales, que en su entorno propician la educación vocacional y técnico-profesional de alta calidad, dotan a sus regiones y mercados laborales de una fuerza de trabajo adaptativa y flexible, constituyéndose en ventaja competitiva ante las oscilaciones bruscas de la economía global. Este rasgo se nota fundamentalmente en Pymes productoras de bienes o servicios y generadoras de empleo local-regional.

Una mayor diversificación de las economías regionales exige una urgente modernización de los servicios públicos en los planos locales en la perspectiva de mejorar la provisión de servicios. El aprendizaje institucional resulta clave, debido a:

- En primer lugar, una mejor democracia en la perspectiva de la descentralización abre espacio para la experimentación en comunidades locales a partir de valores y metas amplias que guíen el desarrollo.
- En segundo lugar, lo anterior, en la perspectiva de la superación de la dicotomía investigación básica y aplicada, supone que las universidades regionales impulsen el desarrollo colaborativo de herramientas y soluciones que crecientemente exigen la participación de los usuarios de los servicios, al igual que proveedores de servicios y asociaciones de la sociedad civil. Aquí se activan “campos multi-organizacionales” de aprendizaje horizontal y aprendizaje de formas verticales<sup>148</sup> que comparten un fin común. Aquello hace posible el aprendizaje de nuevas prácticas promisorias, al tiempo que permite articular estándares viables entre actores locales, regionales y nacionales.

Finalmente, será tarea de las universidades regionales complementar el uso de indicadores cuantitativos en la provisión eficiente de productos con una cultura de búsqueda y desarrollo de nuevas soluciones, las que exigen estimular la experimentación local-regional. Como indica Miettinen:

“no es posible tener indicadores o evidencias bien definidas de algo que está emergiendo o que aún no existe. Es por ello, que son necesarios formas e instrumentos, sobre la base de informes de experimentación, revisión de pares, construcción de redes y aprendizaje de promisorios nuevos modelos, herramientas y prácticas de benchmarking”<sup>149</sup>.

Lo último, es el corazón mismo del aprendizaje colaborativo, en tanto desafío central para la generación de un conocimiento democrático e indispensable de innovación para el desarrollo de las capacidades en las regiones y las localidades.

### **Bibliografía:**

Evans, P. (2007). *Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal*. ILSA.

Miettinen, R. (2012). *Innovation, human capabilities, and democracy: towards an enabling welfare state*. Oxford University Press. Oxford.

- Idem (2013), *Innovation, Human Capabilities, and Democracy: Towards an Enabling Welfare State*. Oxford University Press. Oxford.
- Idem (2014), “Information technological revolution and institutional innovations” en *Center for Research on Activity, Development and Learning*, Working Papers 4/2014, University of Helsinki. Helsinki.

---

147 Ulsener 2008:49

148 Miettinen, 2013

149 2013:197

## Chile está enfermo de centralismo

Daniella Cicardini, Diputada Distrito Chañaral, Copiapó y Diego de Almagro

### Introducción

Me gustaría partir señalando que para mí es un gusto referirme a un tema tan relevante como el Proceso Constituyente que actualmente impulsa el gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet en nuestro país.

Como atacameña siempre tiene un sentido especial hablar desde la visión de mi región. Aprovechando el ambiente futbolero, el poder “jugar de local”, más aún tratándose de procesos tan significativos como este. En este caso, precisamente los que vivimos aquí tenemos mucho que decir y aportar al respecto. Aunque es importante también saber defender nuestras ideas fuera de las fronteras de Atacama “jugando de visita”, como nos ha enseñado nuestra selección recientemente con tanto éxito y orgullo para todos.

Es lo que modestamente he tratado de hacer en lo personal como parlamentaria. Poner sobre la mesa, en todas las instancias posibles, a las regiones y a Atacama inserta en la lucha por una mayor descentralización y autonomía de las regiones del país.

En marzo de este año asumí la Presidencia de la Comisión de Gobierno Interior, Nacionalidad, Ciudadanía y Regionalización de la Cámara de Diputados, y para ser coherente me propuse dar un sello a la gestión de la comisión, haciendo un aporte a la descentralización desde el Parlamento. Por eso impulsé la iniciativa de llevar a regiones la labor de la Comisión. Como fruto de esa decisión ya hemos realizado dos sesiones en regiones. La primera, que por supuesto yo impulsé, fue aquí en Atacama y la segunda recientemente en Temuco. En ambos casos para recoger la visión, opinión y reclamos de los pueblos indígenas en relación a un proyecto de ley que revisa la comisión y que se refiere a una nueva institucionalidad para los pueblos originarios.

En ese ánimo, destaco la organización de este seminario por parte del Senado, de la Cámara de Diputados, de la Universidad de Atacama y de la Agrupación de Universidades Regionales de Chile, AUR. Ello va en la misma línea de los esfuerzos que he mencionado, inspirados en generar espacios e instancias para escuchar la voz y opinión de la gente de regiones.

### El Proceso Constituyente

Lo primero que quiero valorar del actual Proceso Constituyente al que hemos sido invitados a participar, es el hecho de que los ciudadanos y ciudadanas de todo el país, incluyendo los de regiones, seamos escuchados y podamos entregar nuestra opinión sobre la actual Constitución, sobre los principios, valores, derechos, deberes e instituciones que debe contener la nueva Carta Fundamental de Chile.

Estamos hablando de un proceso inédito en más de 200 años de historia, en el que por primera vez la gente podrá manifestarse respecto a cuál es el tipo de sociedad y de país que aspira construir.

Nos hemos propuesto un itinerario de alrededor de 2 años, que para comenzar contempla encuentros locales como los que acaban de concluir, y cabildos provinciales y regionales.

Con el resultado de estos diálogos se va a elaborar las “Bases Ciudadanas para la nueva Constitución”, que constituirán un esquema para la redacción de un proyecto que será presentado por la Presidenta de la República al Congreso.

En lo personal, tengo el convencimiento de que la Asamblea Constituyente es el mecanismo más adecuado, participativo y democrático para la redacción de la nueva Constitución, pero en otro momento tendré oportunidad de referirme a ello.

## Necesidad del cambio constitucional

Soy de las que opinan que el cambio de la actual Constitución no solo es necesario, sino una prioridad. Primero por su origen ilegítimo, al nacer en una dictadura, origen que no cambia por más retoques que se la haya hecho durante estos años de democracia.

Segundo, porque se trata de un marco constitucional que, esencialmente, profundiza y avala los abusos del modelo político, administrativo y económico que hoy rige a nuestro país. Un modelo que profundiza el centralismo y el atropello a las regiones y que en lo económico impone una tremenda desigualdad, aumentando exageradamente la riqueza de unos pocos, mientras la mayoría de la clase media y los sectores vulnerables sigue postergada. Un modelo en el que todo se puede vender y comprar, todo se puede transar en el mercado, la educación, la salud, el agua, los recursos naturales y absolutamente todo puede ser un bien de consumo, hasta nuestros derechos básicos.

Por otra parte, la actual Constitución responde a un excesivo presidencialismo hecho a la medida de Pinochet, que obliga a que todo dependa de la figura del Ejecutivo, lo que, ciertamente, intensifica el centralismo geográfico. Esa fue la lógica de la regionalización que impuso la dictadura, el control del territorio desde el poder central. Hay que recordar que el propio Pinochet decía que los intendentes no son representantes de la población ante el presidente, sino todo lo contrario. La misma Constitución, en sus disposiciones, impide y obstaculiza la descentralización real del país.

## Regiones

Estoy segura de que la mayoría de los que estamos hoy aquí compartimos el diagnóstico de que “Chile está Enfermo de Centralismo”, porque hemos vivido en carne propia la manera en la que ese centralismo golpea a las regiones. En prácticamente toda nuestra historia, hemos luchado contra el centralismo, puesto que ya en el Siglo XIX nuestra Región iniciaba movimientos políticos, como la Revolución Constituyente de 1859, que buscaba cambiar el orden autoritario de la Constitución de 1833. De eso nos sentimos orgullosos los atacameños.

Sabemos cómo el centralismo golpea a las regiones en sus condiciones de vida, en las oportunidades en salud, empleo y estudios, en la falta de infraestructura y recursos, en el costo de vida, en las externalidades negativas de las empresas, en el sacrificio ambiental de nuestras comunas, en la falta de autonomía y de recursos propios y tantos otros problemas que sufrimos a diario los habitantes de regiones.

De allí, que una nueva Carta Fundamental para el Chile de hoy debe, necesariamente, abordar la discusión acerca de las formas de lograr una mayor autonomía administrativa y financiera para las regiones. Debe establecer la protección de nuestras riquezas no renovables, idealmente que quedaran nuevamente bajo el control del Estado. Debe rechazar la depredación y la explotación indiscriminada de los recursos naturales y la protección efectiva de los derechos de las personas, especialmente de los más vulnerables frente a los abusos que se cometen en nombre del mercado.

Tengo la convicción de que los ciudadanos y habitantes de regiones debemos aprovechar la oportunidad para dejar plasmada en una nueva Constitución una verdadera y efectiva descentralización para nuestro país. A mi juicio, ella debería ser la meta para alcanzar un desarrollo territorial pleno y equilibrado de nuestro país y sus habitantes.

Por ello, para mí es central y fundamental consagrar un modelo político administrativo y financiero DESCENTRALIZADO en la nueva Constitución.

El gobierno y la propia Presidenta han manifestado ya un camino y un compromiso con la descentralización de Chile, lo que se plasmó en la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional. También en el envío de proyectos para el fortalecimiento de la regionalización y traspaso de competencias. Uno tan relevante como el de la elección de Intendentes, que hoy se discute en el Parlamento, aunque lamentablemente no con la urgencia que hubiésemos esperado. También existe el compromiso de enviar un proyecto de rentas regionales, espero que a la mayor brevedad posible por el Gobierno.

Todas estas iniciativas de ley constituyen los pilares fundamentales de la descentralización de nuestro país, por lo que espero sean tramitados con urgencia y que lo que se apruebe responda verdaderamente a lo que las regiones esperamos y necesitamos.

Sin embargo, en mi opinión, estas iniciativas serán insuficientes si no se consagra el carácter del país como descentralizado y ello no se expresa de manera clara en la nueva Constitución. En ella debe establecerse el modelo al que aspiramos, de un país unitario y descentralizado, como algunos han planteado, o, quizás explorar la posibilidad de una forma de federalismo adaptado a la realidad nacional. Todo eso puede ser parte de la discusión.

Pero, a lo menos, la Constitución debe garantizar en las regiones lo siguiente:

- Que la máxima autoridad regional sea elegida de manera directa y democrática
- Que las autoridades locales tengan atribuciones reales
- Que se garantice un cierto nivel de autonomía de recursos

Todas estas materias requieren reformar la actual Constitución y, por lo tanto existe la necesidad de abordarlas como parte de la discusión del Proceso Constituyente.

### **Conclusiones**

Finalmente, me gustaría hacer notar que las últimas movilizaciones con demandas como las de Aysén, Magallanes, Calama, Tocopilla, Chiloé y la que vivimos aquí en Atacama a propósito del Nuevo Trato para Atacama, constituyen un síntoma y una prueba de que el centralismo de Chile tiene sus minutos contados.

Todas las movilizaciones tuvieron como denominador común la falta de atribuciones, de autonomía y de recursos propios de las regiones y la exigencia de enfrentarlas para lograr soluciones.

Las regiones, cuando tienen conflictos, deben esperar y depender de la llegada de un ministro, subsecretario, o autoridad del nivel central, a negociar, pasando por encima incluso de las autoridades regionales designadas por el propio gobierno central.

Todavía dependemos de lo que se decida desde la capital. Eso es algo inaceptable y que tiene que cambiar. Creemos que la discusión por una nueva Constitución es sin duda una gran oportunidad para hacerlo.

Es urgente que logremos ese cambio para tener un modelo de desarrollo y de sociedad sostenible a largo plazo para nuestro país.

Además, como no me canso de reiterar, será imposible derrotar la desigualdad sin lograr antes la descentralización, ya que la desigualdad que aqueja a Chile tiene uno de sus rostros más terribles en el centralismo que golpea a sus regiones.

## Retos para construir un Estado al servicio del desarrollo regional

Profesor Juan Andrés Varas, Universidad Austral, Ex Intendente Región de los Ríos

En primer lugar, quiero saludarlos a todos, en particular a las amigas y amigos que están en la audiencia, incluyendo a la presidencia de la ANEF, al rector, al Intendente, al Prorector, al decano, y un agradecimiento por cierto a la Universidad Austral, al Congreso de la República, al PNUD y a la Asociaciones de Universidades Regionales por la organización de este seminario y la oportunidad de conversar algunos temas que a mí me resultan relevantes y la verdad apasionantes. Sin embargo, no quisiera comenzar sin un paréntesis que agrega algo a lo dicho por José Antonio "Pepe" Abalos, aprovechando que está aquí el rector Sanhueza, Presidente de la AUR, nuestro rector Galindo y el Intendente.

A mí me parece que la propuesta de reorganización del sistema de educación superior, en donde el concepto "universidad" entendido como se entiende en este proyecto, es decir, como entidad compleja, más la situación en la región, ¡no tiene absolutamente ninguna preeminencia, ninguna relevancia, ninguna importancia! A mí me parece absolutamente evidente que si hay razones para privilegiar a las universidades estatales, esas razones tienen que extenderse a las universidades que de verdad están situadas en regiones.

¡Esas son las universidades que hacen la diferencia, como decía Pepe, como decía el Rector, esas son las universidades que realmente vale la pena promocionar!

Es una vergüenza que el Congreso de la República no se dé cuenta de que esas razones son efectivamente homologables y es una vergüenza que se plantee un sistema que no considere esa diferenciación y esa necesidad de extensión. Dar un tratamiento privilegiado a una universidad estatal por el solo hecho de ser estatal, pero que está situada en la Región Metropolitana no tiene ningún sentido desde el punto de vista del desarrollo territorial equilibrado del país. Habiéndome dado ese pequeño gusto universitario, vuelvo ahora a los temas que nos convocan.

Quiero iniciar la exposición presentándoles a este señor que aparece en pantalla y que va a presidir la primera parte de lo que voy a exponer. Probablemente muchos lo conocen. Es un escritor italiano del siglo pasado que se llamaba Giuseppe Tomasi, príncipe de Lampedusa, que tiene una sola obra –es uno de esos autores que se hicieron famosos por una sola obra–, llamada *El gatopardo*, que refleja de manera magistral a un grupo de personas en la transición entre el antiguo régimen y las revoluciones liberales y hace famosa una frase de estos cínicos partidarios del antiguo régimen, que decían: "todo debe cambiar para que nada cambie". A esa frase quiero remitirme yo para contarles lo que tengo que contarles.

A modo de introducción, quiero decirles que a propósito de los cambios constitucionales generales, la Presidencia de la República ha hecho una invitación al país a generar un proceso inclusivo, participativo, democrático y, además, institucional. Y como se combinan estas cosas es una de las incógnitas que se han estado resolviendo más bien en el camino. Pero lo importante que quiero resaltar es que la Presidenta hizo una invitación previa con esas mismas características. Con las mismas características de procedimiento democrático, participativo e institucional convidó a un grupo de actores, treinta y tres para ser precisos, como los mineros, y la verdad es que estamos en un hoyo más profundo que el de los mineros, a conformar una comisión presidencial asesora para la descentralización y el desarrollo territorial. Esta comisión presidencial se dio la tarea de hacer en cada región, y a veces en cada provincia, encuentros con los actores sociales, dirigentes sociales, dirigentes indígenas, en fin, toda la inmensa variedad de gente interesada en estos procesos de cambio normativo que favorecen la descentralización. De manera que ahí hubo una participación gigantesca y en la comisión nos dimos el trabajo de recoger toda esa opinión ciudadana.

El Intendente Montecinos organizó aquí un extraordinario encuentro con una altísima participación y el grupo de actores que conformábamos esta comisión finalmente logra, en un esfuerzo notable de composición y de consenso, entregar un texto único, sin votos minoritarios, a la Presidenta de la República en el que se proponían setenta medidas para fortalecer la descentralización del país. Conscientes de que setenta medidas eran imposibles de llevar a cabo, le recomendamos diez como esenciales en cinco ámbitos distintos. Y esas diez esenciales reflejaban auténticamente lo que la gente de las regiones, incluyendo a Santiago, quería que se hiciera institucionalmente en esta materia: distribución territorial del poder.

Cuando se lo entregamos a la Presidenta de la República, dentro del plazo, en octubre de 2014, lo hicimos con esperanza, con fe, con una cierta inocencia e ingenuidad, de que una parte significativa de esas setenta medidas podía realmente concretarse en beneficio de un desarrollo territorial equilibrado en Chile.

Cuando a fines de 2014 la Presidenta responde a la invitación que esta comisión asesora presidencial le había hecho, lo hace diciendo que vamos a avanzar en tres frentes: en primer término, en una reforma constitucional que haga elegible al ejecutivo regional, al Intendente, y elegible popularmente, es decir, cambiando el sistema actual en que los Intendentes somos o hemos sido designados por el Presidente de manera directa sin consulta con la ciudadanía. En segundo término, introduciremos una indicación sustitutiva al proyecto que está en el Congreso sobre traspaso de competencias para fortalecer las competencias que este nuevo Intendente va a tener y en tercero, vamos a generar una ley de financiamiento con responsabilidad fiscal tanto a nivel regional como municipal.

De manera que se acogieron tres de las diez medidas esenciales, tres de las setenta que habíamos propuesto nosotros, en el discurso de la Presidenta y como compromiso presidencial. Eso, por cierto, representa un porcentaje bajo, pero nosotros pensábamos que era un paso muy significativo.

¿Qué pasó al cabo de un par de años de ese momento del compromiso presidencial?

Primero, sobre la ley de rentas regionales y municipales con responsabilidad fiscal, lo único que se puede decir es que no hay nada que se pueda decir, porque no hemos conocido proyecto alguno a la fecha. Esta es una materia en la cual el Parlamento no tiene ninguna responsabilidad, porque es de iniciativa exclusiva del Presidente de la República. Así que no hay absolutamente nada que decir. No sabemos nada de lo que está pensando el Ejecutivo en esta materia, si que está pensando algo.

Segunda pata de este trípode, Ley de Traspaso de Competencias. Efectivamente, hubo una indicación sustitutiva, lo mencionaba recién el Diputado Andrade en su discurso, pero se ha venido reconduciendo a una cosa que efectivamente es menor, es significativamente importante desde el punto de vista político, pero desde el punto de vista jurídico es menor, que es si los CORE, los Consejeros Regionales, tienen o no atribuciones para pronunciarse proyecto a proyecto, aprobar proyecto a proyecto como es hoy, o si, como quiere el Ejecutivo, tiene que pronunciarse sobre un marco presupuestario global sin pronunciarse sobre cada proyecto específico. Esta última cuestión fue rechazada la semana pasada en la Cámara de Diputados, pero el proyecto en general fue aprobado y pasó al Senado nuevamente. De manera que en el Senado, ahora converge esta segunda pata del trípode con la tercera, que es la reforma constitucional, a la que me voy a referir ahora.

En esta Ley de Traspaso de Competencias el foco de la discusión se ha centrado en esto: los consejeros no quieren ser privados de su facultad de pronunciarse proyecto a proyecto, y los parlamentarios y el Gobierno quieren privarlos de esa facultad. No voy a pronunciarme respecto a eso, sino sobre dos cosas generales de la Ley de Traspaso de Competencias.

Primero, es una ley de traspaso de competencias absolutamente menor, mínima, pordiosera en materia de competencias. ¿Por qué? Porque básicamente el conjunto de atribuciones que se confieren a los gobiernos regionales son atribuciones de proposición. Tienen nuevas atribuciones para proponer cosas y formular políticas. Uno entiende que las atribuciones son para decidir. Una atribución para proponer, francamente, ni siquiera necesita demasiado sustento o sustrato legislativo.

Donde hay que hacer un rescate es en el mecanismo de administración que allí se genera. En esta Región ello no tiene ningún sentido porque no tenemos el fenómeno, pero en otras sí y es urgente resolverlo: el de áreas metropolitanas. Eso sí es importante. Es una atribución incipiente, no suficientemente desarrollada, pero ahí hay una génesis de algo que podría ser efectivamente muy útil en la administración de macro ciudades que conforman en conjunto más de una municipalidad. Ayer, a propósito de la inundación enésima en Santiago, alguien decía que en Santiago no hay un alcalde mayor. Tampoco lo hay en Concepción, en la Serena, en Valparaíso. Lo que falta es esa figura de alcalde mayor, que podría fungirla un Intendente electo.

De manera que esto tendrá que resolverlo finalmente el Congreso. Pero mi impresión es que en esta materia de la Ley de Traspaso de Competencias lo que se busca es, esencialmente, hacer un cambio para que finalmente todo lo siga decidiendo Santiago o al menos todo lo relevante lo siga decidiendo Santiago: "todo debe cambiar para que nada cambie".

Y en materia de reforma constitucional, tres comentarios sobre el proyecto que envió la Presidenta a fines de 2014. Ese era un proyecto verdaderamente lampedusiano, en el sentido de hacer que todo cambiara para que nada cambie. ¿Qué es lo que hacía? Y es lo que hace todavía en verdad. Básicamente, cambiarle el nombre al Intendente actual, ponerle en aquella época Gobernador Regional, y elegir un Intendente que iba a tener la campanita del CORE, la administración del FNDR y muy poquito más. Eso, salvo la nomenclatura, no ha cambiado mucho.

Hoy el electo es el Gobernador Regional y la propuesta del Ejecutivo es que el actual Intendente pase a llamarse Secretario Regional Presidencial. La propuesta en el Senado, por donde entró este proyecto de reforma constitucional, es que el funcionario que concentre las potestades de gobierno interior y la supervisión de la administración desconcentrada esté a nivel provincial, y que se denomine simplemente delegado presidencial. Para nosotros esto es extremadamente importante, no solamente por una cuestión de denominación, sino de ámbito de competencias. Tener en una misma región a un funcionario con todo el poder de la administración pública y representando al Presidente de la República, pero sin ninguna legitimidad democrática, enfrentándose a uno que no tiene ningún poder administrativo y posee toda la legitimidad democrática, es un llamado al conflicto y al fracaso.

Lo que nosotros queremos es que haya efectivamente un ciudadano electo que lidere los proyectos de desarrollo de la región y que el gobierno interior, la administración desconcentrada, esté en manos de funcionarios al nivel de lo que hoy son las gobernaciones.

Una comisión ya disuelta, que había terminado su función, dejó un documento a la Presidencia de la República que decía: "Esto es totalmente contrario a lo que nosotros propusimos".

De esos treinta y tres miembros de la comisión, treinta, porque dos estaban en el extranjero y uno estaba procesado, así que no firmó, le dijeron a la Presidencia: "Mire, esto no va por buen camino; esto no es lo que la gente propuso, esto no es lo que la participación ciudadana quería que se hiciera". Y le hicimos un documento que se llamaba Modificaciones Mínimas para la viabilidad de estas reformas, que finalmente fueron parcialmente acogidas por el Senado.

Entonces, ese es un punto importante para no ser gatopardista en esto, darle efectivamente capacidades de administración en serio, a nivel regional, al electo por la ciudadanía y a nivel provincial para efectos de gobierno interior y administración desconcentrada.

Una cuestión que ha sido también objeto de mucho debate es el sistema electoral con el cual ese funcionario jefe del gobierno regional debería ser electo. La postura del Ejecutivo, y la postura inicial nuestra también en la comisión, era que fuera electo con mayoría absoluta y con segunda vuelta si no alcanzaba el 50%. Esto, dada la configuración del sistema electoral, generó terror en muchos parlamentarios, no en todos porque obviamente significa que alguien va a tener más votos que un Senador en cada región. Perdón que diga estas cosas tan crudas, pero estamos entre adultos. Además, ha ocurrido tanta cosa que esta es una más y pequeña, y casi me tentaría a decir que es una perfectamente legítima de defensa de los intereses de los actuales parlamentarios.

En este momento la Fundación Chile Descentralizado y quienes estamos detrás de estos procesos, nos encontramos promoviendo un acuerdo que quisiera compartir con ustedes, que es establecer un sistema de segunda vuelta pero no con mayoría absoluta, sino que con un piso de un 35%. Es decir, si alcanza el 35% el que obtiene la primera mayoría, sale directo; si no alcanza el 35%, se exige una segunda vuelta entre los dos primeros. Con eso nosotros esperamos reducir la resistencia de estos parlamentarios asustados frente al cambio constitucional en esta materia y ver si es posible llegar a acuerdo en el Senado para iniciar en algún momento, no queda demasiado tiempo, el segundo trámite en la Cámara de Diputados.

Otra cosa que quiero compartir con ustedes es que resulta sorprendente las ideas que surgen cuando se plantean estas reformas en el Congreso. Porque sucede que los más revolucionarios, que quieren asambleas constituyentes y cambios constitucionales globales, para cambiarle una coma a la actual Constitución en materia de distribución

territorial del poder, se ponen tímidos, cautelosos y dicen que hay que tener mucho cuidado, que hay que pensar en el recurso humano.

¿Qué ideas fundamentales están aquí sobre la mesa que quiero compartir con ustedes? Se trata de tres ideas falsas que quiero francamente desechar.

Primero, no se puede reformar la Constitución si no hay primero una Ley de Traspaso de Competencias y una Ley de Rentas Regionales. Es un argumento que se ha oído. Ello es falso de falsedad absoluta. La Ley de Rentas y la Ley de Competencias son de iniciativa exclusiva del Presidente de la República; la reforma constitucional, no. Y, desde luego, sujetar una reforma constitucional a la dictación de una ley ordinaria es una cosa que no tiene ningún sentido para cualquiera que haya estudiado primer año de Derecho. Nos enseñaron que la Constitución era la norma fundamental, la cúspide del ordenamiento jurídico. Y significa precisamente eso, que de ella dependen las otras normas de inferior jerarquía y no al revés. Pero se oye como argumento.

Otro argumento, paralelo a este, pero un poco más suave: "No es que sea primero, sino que hay que avanzar en paralelo, porque si no lo que vamos a generar, dicen los parlamentarios, es una persona con mucha legitimidad política, pero sin ninguna capacidad ejecutiva y administrativa". Dos falsedades. Primero, con la actual Ley de Traspaso de Competencias ese funcionario igual no va a tener ninguna capacidad administrativa más que la campanilla del CORE y administrar el FNDR, es decir el 10% del presupuesto público de la región. Así que es falso fácticamente. Pero, además, es falso jurídica y políticamente. ¿De dónde es necesario avanzar en paralelo? Puede haber sido conveniente en alguna oportunidad, en algún tiempo. Hoy eso ya no es muy viable, no dan los tiempos para avanzar en una Ley de Traspaso de Competencias en serio y lo que hay que hacer es modificar la Constitución y ya, y punto.

Y con esto paso al otro señor que quiero que presida estas palabras mías. Este es un señor llamado Voltaire, que en 1772 dijo una frase muy sabia, que mi viejo, Q.E.P.D., repetía mucho y cuando lo hacía yo no tenía idea que era de Voltaire, que decía: "lo mejor es enemigo de lo bueno", que es una de las grandes frases que los políticos deberían conocer y saber, porque en política casi siempre se consigue el sub óptimo, en política rara vez podemos conseguir el óptimo. El óptimo a lo mejor era sacar una Ley de Rentas Regionales, una Ley de Traspaso de Competencias en serio y una reforma constitucional que efectivamente hiciera esta transferencia de poder a los territorios. No se pudo, dan lo mismo las razones. Hoy contentémonos con lo meramente bueno, no aspiremos a lo perfecto. Esta idea, entre paréntesis, está también en El Rey Lear, de Shakespeare. El autor en algunas oportunidades en El Rey Lear pone en boca de uno de sus personajes esta idea: "A veces luchando por conseguir lo perfecto nos cargamos lo simplemente bueno". Y es una idea que también curiosamente, ahora que me acuerdo, está en los proverbios de Confucio. Para aquellos a los que les gusten las filosofías orientales, se le atribuye a Confucio la frase: "Es mejor un diamante con un defecto que una piedra sin ningún defecto". ¡Tienen toda la razón! ¡Si no puede ser más evidente todo esto!

Hoy debemos contentarnos con lo bueno. Lo bueno es una reforma constitucional que efectivamente nos ponga a la par con nuestros amigos con los que nos gusta compararnos, los países de la OCDE, todos los cuales con un territorio como el nuestro eligen a sus autoridades regionales. Que nos ponga, además, en cierta sintonía con el vecindario: casi todos los países con el tamaño del nuestro eligen a sus autoridades territoriales supra comunales e infra nacionales. De verdad, es impresentable que no seamos capaces de modificar la Constitución en una cosa como esta cuando al mismo tiempo estamos planteando reformar la Constitución en su integridad. O sea, como prueba de blancura de un mecanismo institucional, democrático y participativo esto que les acabo de contar es realmente lamentable.

Es decir, en materia de regiones no somos capaces de modificarle tres o cuatro artículos a la Constitución y estamos planteando cambiarla completa. ¿Cambiarla para qué, para que sea todo lo mismo? Si la vamos a cambiar, cambiémosla en serio. Y partamos por cambiar lo que universalmente las regiones quieren que se cambie, necesitan que se cambie e imperan que se cambie.

## Pregunta por las atribuciones de los Gobiernos Regionales

Agradezco la pregunta del Intendente Montecinos en, primer lugar. Y voy a hacer una acotación respecto de la segunda también, porque no solamente fueron razones prudenciales las que tuvo la Comisión para no incursionar en el federalismo, las hubo. Pero hubo cierto consenso cuando discutimos en torno a que Chile, desde el punto de vista poblacional, de desarrollo económico y desde otros puntos de vista no tiene las condiciones básicas de carácter material para sustentar adecuadamente un federalismo racional y razonable.

En ese sentido, el lema fue “Chile es demasiado pequeño para un federalismo sensato, de verdad; pero es demasiado grande y demasiado importante para sostener el centralismo que hoy impera”. Ese fue el discurso que primó en la Comisión.

Respecto de la pregunta de Egon, yo creo que hay buenas razones para sostener una cosa y la otra. Pero mi punto es que ese, y ahí estoy de acuerdo con el Diputado Andrade, es un punto menor de la discusión que ha terminado oscureciendo lo fundamental, que es qué tipo de atribuciones de verdad les transferimos a los gobiernos regionales. Si para proponer cosas está el artículo 19, número 14 de la Constitución. Con el derecho de petición basta y sobra. Se habla de formular políticas. Cualquiera puede formular políticas.

Las atribuciones de verdad son capacidades de decisión en los territorios, y es ahí donde apunta mi crítica fundamental a la indicación sustitutiva del Gobierno, que desde luego tampoco mejora mucho lo que hizo el Gobierno anterior. Si en materia de centralización, desde el Partido Comunista hasta PENTA son más o menos iguales, no hay mucha diferencia. Si los CORES tienen atribuciones como hoy día para pronunciarse proyecto a proyecto o si tienen que pronunciarse sobre un marco presupuestario en bloque, es un tema que ha generado discusión, porque obviamente los CORES se sienten afectados, creo que legítimamente afectados, pues se los priva de una atribución que hoy día tienen, pero a mí de verdad no me parece que es lo más relevante en la construcción de un país descentralizado hacia el futuro.

Para no hacerle el quite a la pregunta, tengo la impresión de que en la medida en que hay un Ejecutivo Regional con poder suficiente y con representatividad democrática suficiente, deja de tener sentido el pronunciamiento proyecto a proyecto. En la medida en que el Intendente es como eres tú, Egon, o como fui yo, tiene sentido que haya pronunciamiento proyecto a proyecto.

## Desarrollo regional y gobiernos comunales

Lautaro Carmona, Diputado Distritos Chañaral, Copiapó y Diego de Almagro

### Las regiones en la actual Constitución Política

En la actual Constitución, en ninguno de sus Capítulos, ni Artículos, existe el concepto “Constituyente”.

El Artículo 127 señala que los proyectos de reforma de la Constitución podrán ser iniciados por mensaje del Presidente de la República o por moción de no más de diez diputados ni más de cinco senadores.

El Artículo 3 define al Estado de Chile como unitario y determina que los órganos del Estado promoverán el fortalecimiento de la regionalización del país y el desarrollo equitativo y solidario entre las regiones, provincias y comunas del territorio nacional.

El Artículo 115 señala que la Ley de Presupuestos de la Nación contemplará gastos correspondientes a inversiones sectoriales de asignación regional cuya distribución entre regiones responderá a criterios de equidad y eficiencia y que la asignación de tales gastos al interior de cada región corresponderá al gobierno regional.

### La administración política de las regiones en la actual Constitución

El Artículo 110 divide el territorio de la República en regiones y estas en provincias. Las provincias se dividirán en comunas.

La creación, supresión y denominación de regiones, provincias y comunas, y la modificación de sus límites, como la fijación de las capitales de las regiones y provincias, serán materia de una ley orgánica constitucional.

### Una nueva Constitución en el programa de la Nueva Mayoría

El programa de la Nueva Mayoría señala que el pueblo chileno merece que la Constitución Política reconozca y garantice sus derechos, ya que la actual está sustentada en la desconfianza a la soberanía popular.

La nueva Constitución Política deberá sustentarse en nuestras mejores tradiciones democráticas, en el desarrollo doctrinario, en las experiencias de las democracias modernas del mundo occidental y en el conjunto de derechos, principios y normas plasmados en el derecho internacional y los derechos humanos.

La definición y características de la nueva Constitución que Chile necesita y la que las chilenas y chilenos nos merecemos, corresponde al pueblo en su conjunto, sin embargo, quisiera referirme a los pilares fundamentales sobre los cuales debería edificarse la nueva Constitución y que nosotros impulsaremos.

La nueva Constitución debe asumir un compromiso categórico con el reconocimiento y la protección de los derechos humanos, mínimo ético universal en que los pueblos civilizados basan sus formas de convivencia.

### La propuesta del Partido Comunista en relación a una nueva Constitución: un Estado más democrático

El Partido Comunista reafirma su apoyo a la demanda por una nueva Constitución que refleje la época de cambios que vive el país, que garantice el pleno respeto a los derechos fundamentales de chilenas y chilenos, incluidos por cierto no solo los derechos y libertades individuales, sino también los derechos políticos, sociales, económicos, medioambientales, sin las exclusiones actuales.

Que signifique un mejoramiento sustantivo en las condiciones y calidad de vida del pueblo y respalde y consolide la transición desde el pasado dictatorial hacia una democracia avanzada, combinando estabilidad con progreso.

Reafirma que la soberanía debe radicar en el pueblo, quien es el titular de la potestad constituyente originaria, noción que debe fundamentar nuestra institucionalidad. La democracia debe ser representativa, con un sistema multipartidista que fomente la cultura política de la población.

Las Fuerzas Armadas han de estar subordinadas a las autoridades del Estado elegidas por la ciudadanía, eminentemente respetuosas del sistema democrático y debe erradicarse de ellas toda doctrina de confrontación o represión contra el pueblo así como la doctrina extranjera de la llamada "seguridad nacional" que concibe al pueblo como "el enemigo interno". La nueva Constitución debe consagrar el compromiso de las FFAA de defender la soberanía popular, fomentar la paz y la no intervención. Para ello se debe redefinir su estatuto formativo, sus derechos, atribuciones, deberes y poner fin a las "leyes secretas". Se trata de contar con unas Fuerzas Armadas al servicio del pueblo que hagan efectivo el "*Nunca Más*", integradas plenamente al desarrollo nacional.

Chile debe ser una república democrática, representativa y participativa, cuyo Estado unitario y descentralizado reconozca su diversidad, su carácter plurinacional y multicultural con respeto pleno a la identidad propia de los pueblos indígenas y en condiciones de igualdad.

Una república que considere un sistema multipartidista y fomente la cultura política de la población. Un Estado en que las autoridades posean un mandato de representación que puede ser revocado en las condiciones que establezca la ley.

Una república democrática en que los ciudadanos puedan presentar iniciativas de ley o de reforma constitucional conforme a los requisitos y limitaciones que establezca la norma jurídica que lo disponga. La participación colectiva e individual debe ser promovida y garantizada.

De igual manera, los plebiscitos han de servir como mecanismo para solucionar diferendos entre poderes de Estado y también para conocer la opinión popular ante determinadas materias. El mandato de los Presidentes de la República debe ser de 4 o 5 años, con posibilidad de reelección.

Planteamos un parlamento con una sola Cámara, elegido proporcionalmente en relación al número de habitantes, eliminando toda discriminación para postular a dichos cargos.

Los parlamentarios no deben tener limitación en cuanto al tipo de proyectos que pueden presentar. Debe establecerse la existencia de elecciones complementarias así como la institución de la renuncia. Debe terminarse con la institución medioeval de los fueros y proceder a una adecuación general de la dieta y demás beneficios exagerados de hoy de los parlamentarios y las facultades de fiscalización deben ser de obligatorio cumplimiento para el gobierno. Debe igualmente ponerse fin al secretismo parlamentario. Debe consignarse la obligación de cada parlamentario de rendir cuentas periódicas de su labor a sus electores y debe regularse por ley la facultad de removerlos por grave incumplimiento de sus deberes o la comisión de ilícitos.

Pensamos que el desarrollo de la economía debe tener como objetivo el desarrollo de la persona y la sociedad, es decir del conjunto del pueblo. Debe traducir el crecimiento en mejores condiciones de vida para el pueblo. Una economía mixta es una economía flexible que corresponde a nuestro tiempo histórico.

Debe ponerse fin a la concepción del Estado "subsidiario". El Estado, en cuanto organización política de la sociedad y por consiguiente representante del conjunto del pueblo, debe tener el dominio absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible de los yacimientos mineros y de todos los recursos naturales de toda índole, los que solo podrían concesionarse por causas excepcionales y sin perjuicio del pago de tributos en relación a la extracción, producción y venta. El cobre debe ser efectivamente renacionalizado.

Lo anterior no impide que la economía sea abierta, con libertad de comercio, pero en condiciones igualitarias, no abusivas y que considere los intereses superiores del pueblo.

Hemos dicho que el derecho de propiedad debe mantenerse pero sin los exagerados privilegios de hoy. No es posible que se mantenga la doble protección jurídica que ostenta y que lo convierte en el más importante de todos los dere-

chos. La nueva Constitución debe reconocerlo en todas sus formas: individual, cooperativa, estatal, mixta, comunitaria. Hemos señalado que para disminuir la desigualdad el modelo de desarrollo nacional, este debe partir de la premisa de mejorar las condiciones de vida de la población sobre la base de poner fin a las enormes desigualdades de hoy, en que poco más del 1% de la población se apropia de casi el 60% del Ingreso Nacional.

Una economía que crece y que no es capaz de traducir ese crecimiento en mejor educación, más salud, mejores condiciones de trabajo, mejores salarios, mejor previsión, mejores viviendas, más acceso tecnológico y democratización continua, es una economía expansiva inútil e ineficiente porque entrega sus frutos a pocas personas. Aceptar tal desigualdad, solo puede ocurrir cuando el Estado se abstiene de participar en la economía, porque no contribuye activamente a promover el interés público y el interés social.

Nunca hemos dejado de luchar por el respeto a los derechos humanos fundamentales. La nueva institucionalidad debe establecer y resguardar los derechos humanos básicos: la vida, la integridad física y psíquica, la libertad de pensamiento y de expresión, el derecho a la información, a la verdad, a la justicia, a la reparación, al acceso a los bienes culturales, a la participación igualitaria en los asuntos de la política y el Estado.

Respaldamos un Estado Unitario y descentralizado, aunque este debe ser reformulado y atenuado por cuanto esta opción ha significado desaprovechar las ventajas y condiciones propias del país en su conjunto.

Por ello debemos promover el desarrollo regional y gobiernos comunales, lo que implica crear estatutos de autonomía territorial con competencias y facultades especiales de gestión y manejo. Ello puede constituir una herramienta significativa en materia de descentralización.

La futura Constitución debe considerar la posibilidad de establecer medidas descentralizadoras, sin perjuicio del grado de autonomía, que incluya posibilidades tales como establecer o modificar tributos.

Es necesario crear una institucionalidad pública regionalizada e integrada, lo que es más eficiente que el actual diseño. Lo que se establezca debe superar la burocracia que merma la efectividad de la relación del Estado con el pueblo y debe mejorar la acción conjunta del gobierno.

La futura Constitución debe reconocer a las municipalidades como gobierno comunal y no administrativo como lo hace actualmente. Consideramos, además, necesario establecer estatutos de autonomía territorial con competencias y facultades que puedan crear o modificar tributos para avanzar en la dirección de aprovechar las ventajas y condiciones propias de las regiones.

# El federalismo, alternativa válida al centralismo

Dr. Felipe Paredes<sup>150</sup>, Doctor en Derecho, Universidad Austral de Chile, UACH

## Introducción

Antes que nada quisiera sumarme a los agradecimientos: al H. Presidente de la Cámara de Diputados don Osvaldo Andrade Lara, al H. Senador don Alfonso de Urresti Longton, al Sr. Intendente de la Región de los Ríos don Egon Montecinos Montecinos, al Sr. Rector de nuestra universidad don Oscar Galindo Villarroel, al Presidente de la AUR Rector Don Patricio Sanhueza Vivanco, a los miembros de la comunidad académica presentes, a los funcionarios públicos que nos han honrado en esta soleada mañana con su presencia, a los estudiantes, a todos ellos sinceramente muchas gracias por hacer posible esta actividad. Debo decir también, que me siento profundamente honrado de compartir esta mesa con dos personas, quienes han dedicado parte muy importante de su trayectoria profesional a que Chile sea un país más equitativo. Me refiero, por cierto, a José Antonio Ábalos y a Juan Andrés Varas.

La repartición equitativa del poder entre todos los habitantes de nuestro territorio, de derechos y deberes, es una cualidad imprescindible para el desarrollo de nuestra comunidad política.

Quisiera ser enfático en afirmar que mi presentación es una defensa del federalismo, como alternativa válida de distribución del poder en forma equitativa, en el contexto de la discusión sobre una nueva Constitución. La tesis que aquí se defiende es sencilla y modesta: el Estado federal es una opción que no debe ser descartada de plano en este debate, pues existen razones poderosas para pensar en ella como una respuesta plausible al problema del centralismo. En este sentido, argumentaré cómo el Estado federal se aviene en mayor medida que el Estado unitario a un ideal de Estado de Derecho.

Lo anterior no es trivial. Si existe un paradigma normativo de justificación del poder político en occidente, ese es precisamente la noción de Estado de Derecho. Con este objetivo se estructurará la presentación de la siguiente manera: en una primera, se formularán algunas precisiones a modo de contexto general que explican el sentido de la propuesta; a continuación, muy brevemente, se explicará el concepto de Estado federal y las diferencias con el Estado unitario en cualquiera de sus formas; acto seguido se pasará revista a la noción de Estado de Derecho; a continuación se explorarán las relaciones entre federalismo y separación de poderes; luego, se hará un idéntico ejercicio al comparar federalismo y democracia; finalmente, se esbozarán algunas conclusiones.

## I Antecedentes Generales

Para comenzar es interesante hacer algunas consideraciones que nos permitirán dar cuenta del contexto en el que se inserta esta propuesta:

1. No hay duda de que nuestro país, a lo largo de su historia, no ha sido muy proclive al modelo federal. Salvo el progresista experimento de 1826, impulsado por José Miguel Infante desde Valdivia, y sofocado por la fuerza, y la rebelión de 1859, encabezada por Pedro León Gallo desde Copiapó, que corrió igual suerte, el Estado unitario se ha impuesto desde la capital con mano de hierro, provocando serias asimetrías en el desarrollo de las restantes regiones.
2. A pesar de los esfuerzos de los últimos años, que razonablemente se pueden datar desde la reforma constitucional de 1991 que crea los Gobiernos Regionales, nuestro país padece de un centralismo patológico, que lo convierte en el menos equitativo de occidente desde dicha perspectiva. Ni en Europa, ni en Latinoamérica, existe otro Estado, en el que, por ejemplo, los ciudadanos no puedan elegir a las autoridades del gobierno regional. Sin rayar en la caricatura podemos decir que, en la actualidad, Chile es algo más descentralizado que la Francia de Napoleón, de comienzos del siglo XIX.

150 Abogado, Licenciado en Ciencias Jurídicas por la Universidad Austral de Chile. Máster Avanzado en Ciencias Jurídicas y Doctor en Derecho por la Universitat Pompeu Fabra.

3. La Presidenta de la República, Michelle Bachelet, durante el primer año de su mandato nombró una comisión para estudiar reformas profundas en materia de distribución territorial del poder. La Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, descartó el Estado federal como forma jurídica del Estado, recomendando reformas constitucionales y legales destinadas a seguir manteniendo la figura del Estado unitario, pero paliando sus deficiencias con medidas de descentralización. Desde luego, dichas propuestas pueden ser criticadas por su timidez, sin embargo, no cabe duda que la prudencia inspiró la decisión de producir cambios de manera gradual y con el menor impacto normativo posible. Por desgracia, el loable esfuerzo de la comisión, integrada por personas que tenían un profundo compromiso con el desarrollo equitativo de Chile, se ha visto entrampado en su debate en el Congreso en discusiones nimias, sobre aspectos de una mínima relevancia.
4. En el contexto de la discusión, que eventualmente puede dar origen a una nueva Constitución nacida en democracia, creemos que se abre una nueva oportunidad para el debate. Consideraciones como las expuestas, como producir el menor impacto normativo posible, pierden fuerza en este nuevo escenario.
5. Por último, la justificación aquí planteada también vale, aunque en menor medida, para el Estado unitario descentralizado. Ello no solo se justifica por mero pragmatismo. En realidad, como se explicará más adelante, en el análisis de las formas jurídicas de Estado, no existen categorías absolutas. Muy por el contrario, desde el Estado unitario al Estado federal hay un continuum, en el que, sin perjuicio de la existencia de casos paradigmáticos a uno y otro lado del espectro, existe una inmensa zona gris, en la que se mezclan las características del Estado descentralizado y el Estado federal.

## II. El federalismo y las formas jurídicas de Estado

A diferencia del Estado unitario, en el que existe un solo centro de impulsión política, en el Estado federal existen, a lo menos dos niveles desde el punto de vista territorial, dotados de autonomía el uno respecto al otro: la federación y las subunidades federadas, estados, provincias, cantones, länder. Esta característica se explica sobre la base de un principio estructural acerca de la distribución del poder. En efecto, en el Estado unitario las entidades sub estatales reciben sus competencias desde el nivel central. En el Estado federal sucede algo muy distinto: se considera que las entidades federales gozan de soberanía y es, precisamente esta soberanía, la que justifica sus competencias y no una concesión graciosa desde el centro político.<sup>151</sup>

Desde luego, hay razones históricas que permiten entender el surgimiento de ambos modelos. El Estado unitario se crea durante la modernidad, con el objeto de asegurar un control efectivo sobre el territorio. La misma imagen se repite en los albores de las repúblicas americanas que se independizaron de España.

A diferencia de ello, el Estado federal nace con el objeto de distribuir el poder, entendido en la teoría constitucional como la existencia de una doble soberanía, atribuyendo poder estatal originario y supremo, tanto al Estado central como a las subunidades federadas en sus respectivos ámbitos competenciales<sup>152</sup>. En este sentido, Robert Dahl<sup>153</sup> define al Estado federal como un sistema de soberanía dual, en el que algunas materias son de competencia exclusiva de las unidades locales. En consecuencia, estas están constitucionalmente fuera del alcance de la autoridad del gobierno nacional, del mismo modo que otras materias no dependen constitucionalmente de las unidades locales. Lógicamente, la articulación de estas dos ideas, autonomía y titularidad del poder político, de la que gozan las entidades federadas, requiere de ciertos vínculos de lealtad y solidaridad establecidos constitucionalmente que permiten configurar algo más que una simple unión de Estados independientes.

En palabras sencillas, en el Estado federal se produce un fenómeno de interdependencia y complementariedad, pero nunca de dominación o sumisión entre los miembros de una comunidad política. A partir de allí, se puede encontrar tantas versiones de federalismo como intentos por adoptarlo. Desde luego, existen algunas formas paradigmáticas, como las de EEUU o Suiza, pero esto no significa que sus características institucionales sean necesariamente extrapolables. Según el Forum of Federations, 28 países del mundo son federales, dentro de los cuales se encuentran: EE.UU.,

151 Anderson, 2008: 19

152 Lowenstein, 1976: 357

153 1986:14

Canadá, Australia, Alemania, Brasil, México, Argentina. No obstante, cualquiera sea el caso, e independientemente del grado de éxito de este, el federalismo significa un pacto constitucional entre iguales basado en el reconocimiento recíproco, articulando de forma armónica la autonomía y la cooperación entre las distintas partes constituyentes.

Ahora bien, a pesar de los enormes esfuerzos, no hay evidencia concluyente de que sea posible delimitar de manera categórica las formas federales de ciertas modalidades de Estado unitario descentralizado. Es evidente que, en los extremos de esta cadena, es posible situar al Estado unitario centralizado y en el otro al Estado federal pleno. Sin embargo, existe una amplia zona gris constituida por los denominados Estados unitarios políticamente descentralizados, los que comparten características con los Estados federales, piénsese, por ejemplo, en el Estado autonómico español o en el Estado regional italiano. Sin un afán de revisión exhaustivo, podemos señalar, junto con Solozábal<sup>154</sup>, que en un Estado autonómico concurren tres características esenciales del federalismo:

- A) Dualidad institucional, de tal manera que existen autoridades, de orden legislativo, ejecutivo y judicial, con jurisdicción en todo el Estado; y otro nivel, cuyos mandatos alcanzan solo a su territorio respectivo.
- B) Existe un reparto de competencias o atribuciones entre las autoridades centrales y las territoriales. La delimitación de poderes se establece en la Constitución o, como ocurre en el Estado autonómico, tiene una base constitucional.
- C) Los conflictos que surgen en el ejercicio de las respectivas atribuciones son resueltos jurisdiccionalmente con criterios exclusivamente constitucionales.

En definitiva, no es nuestra intención entrar en una discusión acerca de si el Estado autonómico está más cerca del Estado unitario o del Estado federal. En lo que nos concierne, el caso es interesante para mostrar que, además de las formas federales puras, los argumentos aquí planteados también son aplicables a ciertas formas del Estado unitario políticamente descentralizado. Está claro que, en la medida que más nos aproximemos al caso central, la justificación será, del mismo modo también compartida en términos proporcionales.

### III. Sobre el concepto de Estado de Derecho

En términos generales se puede afirmar que la noción de Estado de Derecho nace en Alemania, formulada por los iuspublicistas del siglo XIX, y a través de ella se intentan sistematizar los postulados del pensamiento liberal clásico. La idea surge a partir del pensamiento kantiano, como respuesta al modelo de organización política propio del Estado absoluto. Más que una realidad concreta, aquel supone un concepto normativo que tiene como función evaluar la legitimidad de un sistema político determinado. En síntesis, la expresión denota un arreglo institucional en el que el poder está gobernado por la razón, es decir, aquella forma de organización política que permite una realización de los principios de la racionalidad humana como principal insumo en el diseño de las instituciones políticas<sup>155</sup>.

En palabras sencillas, la antítesis del Estado de Derecho es el ejercicio arbitrario del poder.

Sin perjuicio de la idea general, se ha discutido bastante acerca de los elementos que componen el Estado de Derecho. Al respecto, con mayor frecuencia se suele señalar entre estos: el reconocimiento y garantía de los derechos fundamentales, el respeto a las normas jurídicas, la separación de poderes como principio orgánico básico y la democracia como forma de adopción de decisiones de relevancia pública.

Como señala Andrea Greppi<sup>156</sup>, el constitucionalismo democrático se origina a partir de la feliz convergencia entre una exigencia liberal y una democrática: la garantía de los derechos individuales y la igualdad política. Esta combinación fue técnicamente posible gracias al perfeccionamiento de una construcción doctrinal sofisticada que establecía mecanismos de representación política y control recíproco entre poderes espacial y funcionalmente diferenciados.

---

154 2004:11

155 Bockenforde 2000; 21

156 2012:41

Dicho esto, conviene recordar que la tesis aquí defendida es que el federalismo es la forma jurídica de Estado que mejor se aviene con el ideal de Estado de Derecho y, como tal, en un contexto como el proceso constituyente, donde lo que se busca es dotar de legitimidad a las instituciones políticas, el paradigma del Estado unitario debe ser sustituido por una organización federal.

En síntesis, aquí se postula que el federalismo es una mejor forma jurídica de Estado desde la perspectiva del Estado de Derecho, porque se relaciona estrechamente con al menos dos de sus elementos constitutivos, lo que no es aplicable al Estado unitario: es decir, el Estado federal divide mejor el poder y mejora la democracia. Si ello es cierto, el colapso necesariamente termina siendo que, el Estado unitario es menos legítimo que una arquitectura constitucional en la que el poder se encuentra distribuido en términos relativamente equitativos dentro de su territorio.

#### **IV. El federalismo y la separación de poderes**

Los conceptos de federalismo y separación de poderes están íntimamente relacionados. Dichos vínculos han sido tratados latamente por la literatura especializada. Según la doctrina mayoritaria, existe una identidad de finalidades entre ambos conceptos. El federalismo es una herramienta para limitar el poder del Estado, igual como lo es la división de poderes, partiendo ambas nociones de la misma premisa: la concentración del poder produce como resultado su ejercicio arbitrario. Como plantea Ackerman<sup>157</sup>, la separación de poderes hace imposible que una facción de la población hable unívocamente en representación del pueblo, frenando de esta forma los abusos de poder.

El federalismo se inspira en el mismo principio. El argumento ha sido bastante bien desarrollado por Häberle<sup>158</sup> quien explica cómo el federalismo, desde esta perspectiva, no es más que una división vertical del poder. Añade que por ejemplo en Alemania, es claro que los gobiernos de los Länder, de una tendencia política distinta al gobierno federal, suponen un contrapeso. En este sentido, fueron célebres las disputas de Konrad Adenauer con el gobierno del Land de Hesse y muchos socialdemócratas chocaron con el bastión de la CSU en Baviera. Todo esto contribuye sin duda a un mejor control y a mayor libertad política.

Como ya se señaló<sup>159</sup>, un argumento de larga data situado en el corazón mismo de la teoría constitucional, en la famosa figura de la teoría de los checks and balance, defendida magistralmente por Madison en el Federalista #51: "En una república unitaria, todo el poder cedido por el pueblo se coloca bajo la administración de un solo gobierno y se evitan las usurpaciones dividiendo a ese gobierno en departamentos separados y diferentes. En la compleja república americana, el poder que se desprende del pueblo se divide primeramente entre dos gobiernos distintos y luego la porción que corresponde a cada uno se subdivide entre departamentos diferentes y separados. De aquí surge una doble seguridad para los derechos del pueblo. Los diferentes gobiernos se tendrán a raya unos a otros, al propio tiempo que cada uno se regulará por sí mismo".

Ahora bien, existe un segundo fundamento que emana del principio de separación de poderes, que tradicionalmente se ha predicado respecto al federalismo, esto es, el principio de la división del trabajo<sup>160</sup>.

El argumento, en una formulación gruesa, es sencillo: la división de poderes en el plano horizontal prevé distintas asignaciones funcionales a órganos específicos. Estas asignaciones funcionales estarán relacionadas con cada una de las ramas institucionales en términos competenciales, lo que resulta en especialización y un reparto eficaz del trabajo. Desde esta perspectiva, se supone que la prestación de servicios de las distintas ramas del Estado, deberían mejorar si los encargados de atender las demandas y necesidades de la población son funcionarios locales y especializados, los que están en posición de conocer mejor las necesidades de los ciudadanos en los contextos particulares en los que se debe tomar una decisión. A modo de ejemplo, es elocuente la discusión sobre la determinación del uso horario en el Sur Austral. Refleja de manera elocuente cómo la división del trabajo contribuye a evitar soluciones que en algunos contextos parecen carecer de sentido, pero que se explican por el desconocimiento de las particularidades del caso en concreto.

---

157 1993:170

158 2007:178

159 Paredes, 2013:117

160 Yasski 1989:433

## V. Federalismo y democracia

Adicionalmente, el federalismo tiene una incidencia directa en el mejoramiento de la calidad de la democracia. En cualquier caso, hay que reconocer que la elección entre un Estado unitario y uno federal no es una decisión entre democracia y no democracia<sup>161</sup>. En efecto, no es un ejercicio demasiado complejo encontrar casos de Estados federales poco o nada democráticos. Piénsese por ejemplo en la URSS, que era un Estado federal integrado por 15 unidades sub estatales, pero gobernado por un régimen de partido único y con una estructura política y económica altamente centralizada.

Por esta razón el argumento no puede estar planteado en términos de que un Estado unitario no es democrático y que uno de corte federal sí lo es. Sin embargo, a nuestro juicio, es demostrable que un Estado federal tiene ciertas ventajas comparativas respecto a su alternativa contraria. En este sentido, habría que decir que las características del federalismo, puestas en conexión con la democracia, producen ciertas sinergias que tienden a potenciar a esta última. En síntesis, la idea clave que presentaremos es que un Estado federal impulsa una democracia más representativa.

Siguiendo a Sartori, hay que partir diciendo que todas las democracias modernas son, sin duda y en la práctica, democracias representativas, es decir, sistemas políticos democráticos que giran en torno a la transmisión representativa del poder<sup>162</sup>. Este hecho es muy relevante, dado que se ha discutido intensamente acerca de si el concepto de representación política es valioso en sí mismo, o más bien, que simplemente debemos conformarnos con este tipo de democracia como un sucedáneo ante la imposibilidad logística de implementar la única democracia genuinamente legítima, la vieja democracia directa de los griegos. No queremos aquí entrar en ese debate. Sin perjuicio de que, consideramos que el concepto de representación tiene un contenido valioso en sí mismo para el desarrollo de la actividad política, la fuerza de la realidad nos lo impone y nos obliga a reflexionar sobre la representación política con el objeto de mejorarla.

En términos generales, utilizamos la noción de representación política, para hacer referencia al fenómeno que caracteriza a las democracias contemporáneas, que consiste en que en las decisiones no son adoptadas por la totalidad del cuerpo político, sino más bien por delegados que son electos con tal fin. En la esencia de dicho concepto está quien resulta electo no actúa en nombre propio, sino que lo hace en interés de sus electores. Es el mismo Sartori<sup>163</sup> quien ofrece a nuestro juicio una adecuada descripción de sus elementos principales. Estos serían:

- a) receptividad (responsiveness), los representantes escuchan a su electorado y ceden a sus demandas,
- b) rendición de cuentas (accountability), los representantes han de responder, aunque difusamente, de sus actos, y
- c) posibilidad de destitución (removability), lo que se manifiesta generalmente mediante el castigo electoral.

Nuestro argumento defiende la idea de que el federalismo mejora e intensifica cada una de estas características de la democracia representativa.

En primer lugar, el federalismo permite incrementar los canales de comunicación entre los electores y sus representantes. Esto puede ser entendido desde dos perspectivas: meramente territorial y plurinacional. En relación a la primera de ellas, existe una reflexión que comienza con las obras clásicas de la teoría constitucional, aunque la formulación que aquí se presenta es tomada de Edilberto Pontes<sup>164</sup>, por cierto, adaptada a una realidad más cercana. Aquí la proposición es demostrada por oposición.

Supongamos que un país en el que casi todas las decisiones están centralizadas, esto es que se toman ante un único órgano político con vigencia para todo el Estado, por ejemplo, el Congreso Nacional, por representantes elegidos en cada lugar por mayoría absoluta. Supongamos, además, que el país posee un territorio medianamente grande, unos 700.000 kms. y una población de unos 15.000.000 de habitantes distribuidos por todo su territorio. Supóngase también que, en algunos asuntos, los gustos y preferencias de cada localidad son heterogéneos entre sí, es decir, diferentes lugares tienen diferentes preferencias. Por lo tanto, si un país tiene quince localidades con altas dosis de represen-

161 Linz 1999:9

162 1999:2

163 1999:4

tatividad local y las decisiones se toman por mayoría simple en el centro, las preferencias en cualquier lugar que sea minoritario quedarán absolutamente postergadas. De este modo, decisiones como: construir centrales hidroeléctricas en los ríos de la Patagonia, invertir el dinero de los chilotes en un puente o en la construcción de un hospital, o exigir que las grandes mineras tributen en los lugares donde realizan sus faenas, serán adoptadas sin que las opiniones de quienes se ven directamente afectados tengan un peso especial.

Representación significa la capacidad de incidir. Como bien sostiene Bovero<sup>165</sup> “los elegidos en un parlamento representan a los electores en forma democrática, no solamente en la medida que son designados por estos para sustituirlos en las fases conclusivas del proceso de toma de decisiones, sino en la medida en que el parlamento, en su conjunto y en sus varios componentes, refleja las diversas tendencias y orientaciones políticas presentes en el país, sin exclusiones y en sus respectivas proporciones”.

Como antes se dijo, la idea es de viejo cuño y fue ya planteada en el célebre libro *La democracia en América*, de Alexis Tocqueville, quien defiende que cuanto más próximo esté el gobierno del ciudadano es más fácil identificar sus preferencias, pues es en los gobiernos locales donde la democracia y la participación ciudadana se materializa en forma más intensa. En el gobierno central, es difícil que los ciudadanos puedan medir su importancia individual. Diferente es lo que ocurre en las pequeñas comunidades, en que la construcción de un puente, una carretera, una escuela o un hospital tiene influencia directa en la vida de cada residente. Como se puede concluir, la democracia contemporánea, aun cuando se exprese a través de interpósitas personas, no puede renunciar jamás al ideal normativo del autogobierno, en la que cada uno “es su propio señor junto a sus iguales en la comunidad política”<sup>166</sup>.

A nuestro juicio, el argumento es pertinente en cualquier contexto donde el territorio sea medianamente grande y la población relativamente numerosa, tesis a la que llamaremos federalismo de base territorial. Pero sin lugar a dudas, el federalismo adquirirá además un carácter necesario cuando en un Estado hay grupos significativos de población con un sentido de identidad nacional distinto al de la mayoría, y adicionalmente, existe una base territorial para ese o esos grupos<sup>167</sup>. Llamaremos a esta segunda dimensión federalismo de base nacional.

En estos casos, sostenemos que el Estado federal puede contribuir a solucionar el conflicto entre grupos nacionales. Sin perjuicio de lo polémico que puede ser el concepto de nación, nos parece que a estas alturas es difícil negar que el nuestro es un Estado plurinacional, donde además de quienes se sienten partícipes de una comunidad general que incluye a todos los chilenos, existen a lo menos dos grupos a quienes claramente se les puede otorgar la denominación de naciones particulares dentro de nuestro Estado: el pueblo Mapuche y el pueblo Rapa Nui. Como hemos sido testigos en el último tiempo, es una posibilidad que dichos grupos, en la medida que sus demandas han sido soslayadas en el marco del Estado unitario, se radicalicen y determinadas facciones recurran a la violencia como medio de acción política. En estos casos, planteamos que las instituciones del federalismo tienen un efecto importante, porque disminuyen las posibilidades de que las facciones extremas hablen en nombre de su comunidad, cuando esta puede expresar sus preferencias en elecciones democráticas y libres que les permitan asumir una parte del poder a través de las instituciones federales. Por otra parte, ello permite a los nacionalistas minoritarios, que pueden tener un fuerte respaldo dentro del territorio de la unidad sub estatal, alcanzar algunas de sus aspiraciones e implementar políticas que satisfarán a sus nacionales. E incluso más, las instituciones federales, también protegen a la mayoría en el contexto estatal, que podría ser una minoría dentro de esa subunidad.

Ello se consigue en el nivel de la unidad sub estatal federada, porque el federalismo permite como posible mecanismo para reconocer las exigencias de autogobierno, una auténtica comunidad política particular, con mínimas exigencias de lealtad y solidaridad para con sus homólogas. Allí, donde las minorías nacionales están territorialmente concentradas, los límites de las subunidades federales pueden delinearse de tal modo que la minoría nacional forme una mayoría en el seno de una de sus subunidades. En estas circunstancias, el federalismo puede proporcionar un amplio autogobierno para una minoría nacional, garantizando su capacidad para tomar decisiones en ciertas áreas sin verse abrumado por la sociedad más numerosa<sup>168</sup>. Pero también el federalismo contempla la posibilidad de que esas comunidades particulares influyan en el marco del Estado en su conjunto: en el nivel de la federación.

164 2007:302

165 2002:62

166 Cortina, 2001

167 Linz 1999: 21

168 Kimlicka 1996:29

Normalmente un Congreso bicameral con una cámara de representación nacional y otra de representación territorial permiten articular ambos intereses en el marco del procedimiento legislativo. La primera cámara representa al pueblo y no se diferencia en nada del parlamento del Estado unitario. La segunda cámara representa a cada uno de las subunidades. En ella cada miembro de la federación posee igual número de representantes con independencia de su población.<sup>169</sup>

## VI. Reflexiones finales

La discusión sobre qué tipo de federalismo es el más apropiado para nuestro país es una cuestión que debe ser centrada en los medios, y como estos son escasos, es plausible que al respecto existan distintos enfoques. Pero es necesario enfatizar que ello no se relaciona con la pregunta acerca de la legitimidad y la justicia de las instituciones constitucionales. Ambos son ámbitos completamente diferentes, que es necesario separar a efectos de no contaminar el debate. Es por ello, que en esta defensa del federalismo no se ha querido entrar en cuestiones de naturaleza económica, pero es importante señalar que no existe una indicación prescriptiva acerca del tamaño de la economía, número de habitantes o superficie, que haga aconsejable o desaconsejable el federalismo.

Frente al argumento de que el PIB de Chile durante el 2015 fue similar al de Minnesota, un solo estado de los EE.UU., se podría oponer que, Suiza o Bélgica, son Estados federales que tienen una superficie inferior al territorio de nuestra Región de los Lagos.

Lo que en ningún caso puede ser discutido, si el objetivo es diseñar un Estado más legítimo, igualitario e inclusivo para todos los habitantes de la República, es el hecho de que el poder posea una estructura que permita su distribución simétrica a lo largo y ancho de todo su territorio.

Desde la perspectiva que aquí se ha adoptado, el Estado federal es una metáfora que significa pacto constitucional entre iguales. No es este el lugar para reflexionar acerca de las relaciones entre federalismo y teoría de la justicia, sin duda es un trabajo que debe ser hecho en otra sede. Sin embargo, es innegable que el federalismo se encuentra emparentado con el ideal republicano de la no dominación (no-rule)<sup>170</sup>.

En la comprensión republicana, la generación de la comunidad política y la participación plena en ella es lo que da sentido a la experiencia vital de la ciudadanía, pues esta adquiere y obtiene sus derechos en la medida en que interviene en la conformación del poder público.

Creo que la cultura del federalismo es una buena mezcla entre autonomía, cooperación y solidaridad. Pienso que, como sociedad, tenemos esas dos características. Basta ver hoy cómo el movimiento estudiantil ha enarbolado la bandera del autogobierno, de la autodeterminación. Basta ver a los pueblos originarios. Me parece que hoy, en las regiones, cada vez nos hemos ido acercando más hacia soluciones de este tipo.

Evidentemente que en términos históricos los intentos han sido sofocados por las armas. En 1826, 1828, 1851.

Creo que la cultura del federalismo, así como cualquier otro tipo de educación cívica, está al alcance de los ciudadanos en la medida en que los ciudadanos se formen. Creo que la ciudadanía es una competencia que se adquiere. Eso lo pude experimentar en el encuentro local que organizamos. Este tipo de actividades es altamente pedagógica, muchas de las personas que estaban allí presentes no tenían idea, por ejemplo, de lo que era un Estado federal, pero, allí conversando se fueron enterando y les parecía una opción sensata o al menos una opción que debía ser debatida. En relación a lo que decía Juan Andrés, desde luego que hay razones económicas para discutir. No sé si existe un tipo de Estado perfecto para el federalismo. Desde ese punto de vista, uno podría decir que Chile tiene el mismo PIB que un estado chico de Estados Unidos. Pero, si juntamos la superficie de las Regiones de Los Ríos y de los Lagos, tenemos la misma superficie que el Estado de Suiza, que es la otra gran federación exitosa en términos históricos. Creo que

---

169 Mouskheli, 2001: 128

170 Arendt 2004:38

hay que ponderar muchas variables. No sé si existe un Estado suficientemente grande o un Estado suficientemente pequeño para ser un Estado federal.

En el federalismo normalmente se hace una distinción. El Congreso en el Estado federal es normalmente bicameral, como el nuestro actualmente, pero las Cámaras se distinguen sobre la base de los criterios de representación. En el caso actual, tanto nuestro Senado como nuestra Cámara de Diputados, representan a la población en su totalidad, sin perjuicio de que los distritos o las circunscripciones estén contruidos con una base poblacional distinta. En cambio, en el Estado Federal hay una Cámara de representación popular, llamémosla la Cámara de Diputados, en la cual el país se divide en tantos distritos como se estime pertinente y, por lo tanto, los representantes son representantes de la nación entera. Pero a la vez, existe una segunda Cámara, llamémosla el Senado, en que los parlamentarios son representantes de las unidades subestatales, es decir, se eligen en cada una de esas subunidades en igual número, independientemente de la población. En ese sentido, la región de Aysén podría tener el mismo nivel de influencia en el Senado que la Región Metropolitana o la Región de Valparaíso. Esto también, permitiría que estas comunidades que se han sentido desplazadas, marginadas en el Estado unitario puedan tener una real posibilidad de injerencia y puedan sentirse parte también de este Estado que tiene una base plurinacional.

Quisiera terminar mi presentación simplemente mostrándoles este esquema, en el que se ve una flecha y en distintas partes de esta flecha están los distintos tipos o formas jurídicas de Estado. A mi juicio, esto es un proceso en el que no existen categorías absolutas. Creo que hay un tránsito desde un Estado centralizado, pasando por un Estado unitario administrativamente descentralizado, actualmente, estamos entre el primero y el segundo, en un Estado unitario mayoritariamente centralizado y excepcionalmente descentralizado y la propuesta de la comisión es transformarlo en un estado unitario eminentemente descentralizado. Pasar del Estado unitario políticamente centralizado a un Estado federal es una cuestión de gradualidad. Yo creo que siempre se debería poner el objetivo en el óptimo. Desde luego que esta es una discusión en la que inciden otros aspectos, no lo niego. Hay aspectos económicos, sociales. Se debería fijar un punto de equilibrio. Sin perjuicio de eso, creo que si se tratara de razones de justicia, el Estado federal representa ventajas comparativas bastante más claras que el Estado unitario.

## Bibliografía

- Ackerman, B. (1993), "Neofederalism?", en Elster, J. y Slagstad, R. (eds.), *Constitutionalism and Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Anderson, G. (2008), *Federalisme: una introducció*, Barcelona: Generalitat de Catalunya – Institut d'Estudis Autonòmics.
- Arendt, H. (2004), *Sobre la revolució*, Madrid: Alianza
- Böckenförde, E. (2000), *Estudios sobre el estado de Derecho y la democracia*, Madrid: Trotta.
- Bovero, M. (2002), *Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores*, Madrid: Alianza.
- Cortina, A. (1997), *Ciudadanos del mundo*, Madrid: Alianza.
- Dahl, R. (1986), "Federalism and the Democratic Process", en: AAVV, *Democracy, Liberty, and Equality*, Oslo: Norwegian University Press.
- Greppi, A. (2012), *La democracia y su contrario. Representación, separación de poderes y opinion pública*, Madrid: Trotta.
- Häberle, P. (2007), "Comparación constitucional y cultural de los modelos federales", en *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 8, pp. 171-188.
- Kimlycka, W. (1996), "Federalismo, nacionalismo y multiculturalismo", en *Revista Internacional de Filosofía Política*, núm. 7, pp. 20-54.
- Linz, J. (1999), "Democracia, multinacionalismo y federalismo", en *Revista Española de Ciencia Política*, vol. 1, núm. 1, pp. 7-40.
- Loewenstein, K. (1976), *Teoría de la Constitución*, Barcelona: Ariel.
- Mouskheli, M. (2011) "Teoría jurídica del Estado federal, Ciudad de México: Ediciones Coyoacán.
- Paredes, F. (2013), "¿Por qué es necesario plantear el federalismo como una alternativa a la desigualdad en Chile", en Muñoz, F. (coord.), *Igualdad, inclusión y Derecho. Lo político, lo social y lo jurídico en clave igualitaria*, Santiago: LOM Editores.
- Pontes Lima, E. (2007), "Democracia e federalismo. Uma intrincada relação", en *Revista de Informação Legislativa*, núm. 175, pp. 299-307.
- Sartori, G. (1999), "En defensa de la representación política", en *Claves de Razón Práctica*, núm. 99, pp. 2-6.
- Solozábal, J. (2004), "El Estado autonómico en perspectiva", en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 124, pp. 9-28.
- Yassky, D. (1989), "A Two-Tiered Theory of Consolidation and Separation of Powers", en *The Yale Law Journal*, vol. 99, núm. 2, pp. 431-452.

## Constitución Neo-Liberal

Rommel Strausmann, Representante de la Federación de Estudiantes, Universidad Austral de Chile, UACH

Comienzo por agradecer la invitación a la Federación de Estudiantes de poder compartir una opinión sobre el proceso constituyente actualmente en curso. Proceso que no está destinado a concebir las formas de llevar a cabo una reforma constitucional, sino para elaborar nueva Constitución.

¿Qué es lo que se quiere decir realmente cuando se está tras la consigna de una nueva Constitución?

Desde nuestra percepción, parece importante destacar, que debemos partir del aprendizaje de la historia y de la historia reciente. Desde el 2005, año en que se reforma la Constitución de 1980, cuando el Presidente Ricardo Lagos hace ciertos cambios y firma la Constitución. Con ello, nos dice, recuerdo haber leído las palabras de Lagos, se plasma el alma de Chile en una nueva Constitución realmente democrática.

Pero han pasado casi 11 años y hemos visto cómo esta reforma finalmente no cambió absolutamente nada. Más aún, aunque hubo cambios, que solo eliminaron algunos excesos de la dictadura, parece ser que no hubo cambios sustanciales al modelo.

Se nos dijo que solamente 29 artículos de la Constitución no fueron tocados con la reforma, pero el cuerpo de la constitución es el mismo, el mismo que viene desde el 80. Y es lo que, finalmente, nos lleva a decir que queremos cambiar la Constitución de Pinochet y no la reforma de Lagos.

No estamos dispuestos a, nuevamente, reformar solo la redacción de la Constitución sin tocar el fondo de la Constitución. Esperamos que no suceda lo mismo con el proceso constituyente, que no cometamos el mismo error que se cometió el 2005 y que no se cambie absolutamente nada.

Creemos que existe una nueva Constitución cuando la sociedad se organiza de una nueva forma. También cuando erradicamos ciertos pilares fundamentales de la estructura del Estado. A lo menos eso creemos importante cambiar para sentir que nos encontramos en un nuevo pacto social y que, realmente contamos con una nueva Constitución.

Lo primero es cambiar el Chile neoliberal en el cual estamos viviendo, en el que las relaciones sociales están inmersas en la lógica del mercado. Pero también el rol actual del Estado, el Estado subsidiario. Si de verdad queremos cambiar la Constitución, debemos constitucionalizar la salida del neoliberalismo del país, porque si no logramos cambiar eso, estamos volviendo a cambiar solamente la redacción de la Constitución, y no estamos haciendo un cambio sustantivo en el pacto social impuesto desde el 80 en adelante.

El carácter neoliberal de la Constitución actual tiene sus raíces en un Estado extremadamente subsidiario, que no garantiza claramente los derechos sociales. Y vemos cómo este paradigma se refleja justamente en la educación. Vemos cómo se obliga a los ciudadanos hoy a proveerse de estos derechos a través del mercado.

Es claro cómo es hoy el financiamiento de la educación, que no garantiza derechos, mecanismos de subsidio, sino becas, entendidas como vouchers para comprar la educación finalmente en el mercado y decidir individualmente en qué institución estudiar: si quieres estudiar en una institución pública, en una institución privada, en una institución del Cruch. A nadie le importa. Te dan el dinero y tú decides dónde y qué estudiar.

Ahí reside fundamentalmente el rol subsidiario del Estado. Si puedes pagar tu educación, bien, y si no, te doy el dinero para que la pagues en la medida que puedas.

Creemos que la crítica más articulada que se ha hecho a la actual Constitución, cuando digo "más articulada", me refiero a la que más ha perdurado en el tiempo, la han hecho las distintas generaciones de estudiantes, organizaciones políticas y las familias, que han lanzado la consigna de la educación pública sin fines de lucro y de calidad. Estas demandas revisten el apoyo ciudadano que orientan a transformar la educación desde una de mercado a una concebida

como un derecho social y que sin lugar a dudas no caben en la Constitución actual y en el marco de nuestra normativa. Hoy se presenta la reforma a la educación a la Confech, pero esta Constitución no contiene nuestra demanda principal. Por eso somos muchos los que queremos cambiar la Constitución. La lucha que se ha dado desde el movimiento estudiantil, desde la movilización social, se orienta a ello, pero a cambiarla en su origen, cambiar cómo funciona hoy con los pilares estructurados que anclados en la sociedad.

Nuestra invitación es una invitación a la ciudadanía a ejercer hoy el poder constituyente, ejercer el poder cambiar y dictar una nueva Constitución que sea desde una lucha social más organizada y constituida, que solo desde el movimiento estudiantil. Advertí que no es la única, porque hemos visto que en el último tiempo se han articulado otro tipo de demandas que también apuntan al Estado subsidiario y neoliberal. Al parecer las más articuladas y, que han permanecido más en el tiempo, han sido las ejercidas desde el movimiento estudiantil.

Desde esta lucha también se han originado agendas legislativas. Se han creado programas de Gobierno. El programa de Gobierno de Bachelet trata de dar una respuesta al movimiento estudiantil. Han sido electos diputados; se han creado partidos políticos, como Revolución Democrática o Izquierda Autónoma.

Pero, pese a ello, y todo lo que nos movilizamos los estudiantes exigiendo cambios de la Constitución y de la educación como un derecho social, en algún momento chocamos con una barrera, una barrera institucional, que no nos está dejando avanzar.

Este año hemos decidido incidir en una reforma que ponga en el centro de atención la educación pública. Si no logramos entender que el centro de la educación hoy es la educación pública, nuestra lucha sería un fracaso, pero no un fracaso solamente para el movimiento estudiantil, sino también para la clase política, porque nuevamente no dan respuesta a lo que el país necesita.

Desde el movimiento estudiantil no vamos a esperar que se nos diga que se va a hacer una reforma educacional o vamos a ir a exigir una educación de calidad, gratuita y pública en cabildos que no sean vinculantes. Como hemos visto, ello solo interesa a unos pocos.

Lamentablemente, vemos cómo una vez más ello no está convocando a nadie. Es cosa de ver la participación hay hoy en los cabildos.

Ayer, sin ir más lejos, el movimiento estudiantil vuelve a mostrar la fuerza de la convocatoria a través de una marcha. Ayer vimos cómo los estudiantes vuelven a salir a las calles. Y, nuevamente, volvemos a ver que desde el 2011 no hemos sido capaces de lograr nuestras demandas, pero también es importante entender que este 2016 no es una extensión del 2011. Este 2016 el movimiento estudiantil se propone ser la fuerza de la transformación. Le hemos propuesto al Gobierno, y a la clase política en general, ciertas medidas que creemos realizables y que constituyen un avance en nuestras demandas y un retroceso del mercado dentro de la educación.

No voy a explicar en detalle la totalidad de las demandas. Pero principalmente me gustaría explicarlas a través de la educación pública.

Lo que propugnamos desde el movimiento estudiantil es la ampliación de la matrícula en la educación pública y, por tanto, la ampliación de la matrícula en universidades estatales.

Si bien nosotros creemos que esto no debe ser solo en las universidades estatales, sino también en las universidades regionales, como la Austral, como la UDEC, la Católica de Valparaíso, que finalmente también vienen a redefinir el rol de lo público.

Hoy, lamentablemente, creemos que lo público es lo estatal, y ello dista mucho de lo que realmente es lo público. Creemos, por una parte, que el aumento de la matrícula en las instituciones públicas es un retroceso del mercado en nuestra educación y un logro de derechos sociales.

Pero esto no es lo único importante, sino también a los estudiantes a quienes abrimos las puertas de las universidades. Vemos, por ejemplo, el caso de la universidad estatal por antonomasia: la Universidad de Chile. Es el reflejo hoy de las universidades estatales, del ejercicio del rol público. Pero permítannos preguntarnos y cuestionarnos quiénes estudian en la Universidad de Chile hoy.

¿Quiénes son los estudiantes que acceden hoy a la Universidad de Chile? Son estudiantes que, como bien dijo el pro Rector, logran cierto puntaje. Y quiénes son los que logran este cierto puntaje, a quién está abierta hoy la educación pública. ¿A quiénes?

Nos parece notable el avance que hemos tenido en la Universidad Austral con el programa PACE, con el Programa 850, que permite estudiar a estudiantes que fueron los mejores de su generación. Siendo ranking 850, esto es, haber obtenido la mejor calificación de todo el establecimiento, no obtuvieron 475 puntos en la PSU para entrar a la universidad. ¿De quién es la culpa? ¿Del estudiante que se esforzó y sacó promedio 7 o de cómo hoy está la educación en el país? Parece ser que la respuesta está clara.

Como movimiento estudiantil, y es importante recalcar esto, no creemos que los cambios que estamos propugnando sean solo para el estudiantado o que esta sea una lucha gremialista. Creemos que somos la fuerza social que asume los intereses de toda la clase social y que no somos escuchados hoy por la clase que representa a la clase política, tanto en la Concertación como en la Derecha. Tampoco son las intenciones de los candidatos ya propuestos, como Piñera o Lagos. Quizás tampoco del mismo Ossandón o del ministro, recién renunciado, Burgos.

Parece ser que la nueva consigna contiene lo mismo de siempre, que vamos a cambiar algo para realmente no cambiar nada. Nosotros no estamos para eso.

Creemos que el movimiento estudiantil es el germen de una fuerza constituyente genuina. Porque creemos que las demandas del movimiento estudiantil, y en este caso el reflejo de la sociedad, no caben dentro de la Constitución actual y, por ende, propugnamos cambiarla. Pero no cambiarla en el sentido de la redacción, sino de cómo se establece hoy la relación social, cómo se establece el Estado y, finalmente, impulsamos el establecimiento de un nuevo pacto social, que es finalmente lo que constituye una nueva Constitución y no solamente una nueva forma de redacción de la Constitución.

Creemos que eso no sería absolutamente ningún avance.

Hace un tiempo, el profesor Atria decía que había llegado el momento de ponernos de acuerdo sobre si queríamos o no cambiar la Constitución. Parece ser que este paso ya lo dimos. Es evidente de que ya nos pusimos de acuerdo en que necesariamente tiene que haber una nueva Constitución.

Pero la discusión ahora es por el contenido y de qué lado estamos.

Nosotros, como movimiento estudiantil, estamos en el de la fuerza constituyente que se constituye a diario y propugna los cambios sociales. Pero también entendemos que hay otros en la otra vereda, la de seguir el bloqueo de los cambios y, lamentablemente, seguir terminando las disputas en la Cámara o en el Tribunal Constitucional.

La invitación, también a los parlamentarios acá presentes, al Diputado Andrade, al Senador De Urresti, es que tratemos de hacer cambios que vayan en la línea de cambiar el país y no solamente de reformar la Constitución en los mismos términos actuales.

Creemos que un cambio sustantivo es, justamente, erradicar dos pilares fundamentales, que es lo que he venido tratando de decir.

Erradicar el neoliberalismo en el Estado pero también erradicar el Estado subsidiario, que finalmente no permite garantizar los derechos sociales.

La invitación a los parlamentarios aquí presentes es que se vengan a la vereda de los cambios, que no se mantengan en la vereda del bloqueo de los cambios para terminar las disputas en el Tribunal Constitucional.

Muchas gracias por el espacio a quienes me invitaron y muchas gracias por el tiempo.

### **Preguntas de los asistentes**

Una asistente al seminario

¿Cómo evalúa la participación de los secundarios y de los universitarios en los encuentros auto convocados, si tienes alguna cifra, si acá se han hecho ejercicios, aprovechando que están en movilizaciones.

Un asistente al seminario

¿Ustedes van a plantear el problema de los estudiantes de regiones dentro de la Confech?

Un asistente al seminario

Son dos preguntas. Una al representante de la Federación de Estudiantes; la otra, para el profesor Mario Calvo. Soy secretario de la Asociación Gremial de Académicos de la Universidad, y nos interesa hacer algunas consultas acerca del tema de formación.

Primero, estoy de acuerdo en la inquietud de cambio; me parece muy válida y pertinente. Pero para evitar volver a reescribir lo que ya está escrito, me gustaría la opinión del representante de la Federación.

¿Qué cosas de lo que hoy está en la Constitución tú propondrías cambiar? No la idea, sino qué cosas de la Constitución. En cuanto a la participación estudiantil, si bien no tenemos zanjado desde el movimiento una participación como Confech o como secundarios, hemos visto, lamentablemente, que la participación en los cabildos ha sido extremadamente baja. De hecho, existía un 0,06% de la población que estaba yendo a los cabildos auto convocados, y el principal problema se diagnostica cuando se baja el mínimo de 30 participantes a 10. Vemos que damos en la clave cuando decimos que estos no están siendo participativos. Y, por ende, también hoy la crítica es no solamente al cabildo, sino al proceso en general. Estamos en un cabildo hoy. Parece ser que es la segunda fase de algo que ya comenzó. No sé cuándo comenzó la segunda fase y realmente me doy por notificado cuando veo que se promueven estos cabildos abiertos. Pero también la crítica es al proceso constituyente en general, que evidentemente no es vinculante. Vamos a esperar que la comisión asesora de la Presidenta redacte una reforma constitucional, un proyecto de Constitución justamente escuchando a los que fueron a discutir. Pero nada nos asegura hoy, y creo que debido a la poca participación que ha habido, que lo que discutamos en los cabildos sea realmente lo que se plasme en la Constitución y que vaya la Presidenta a presentar a la Cámara. La participación estudiantil ha sido extremadamente baja, y no solamente estudiantil, sino de la sociedad en general. La legitimidad en cuanto a la participación ciudadana es dudosa y, por ende, creo que no es el mecanismo idóneo para generar una nueva Constitución.

En cuanto a los estudiantes regionales, es importante entender que si bien nosotros estamos en la Confech, que obedecemos a un organismo nacional, no podemos desconocer nuestro lineamiento con las universidades regionales, porque finalmente es de donde provenimos. Desde ahí propugnamos los cambios del país. Entendemos que una orientación pública del conocimiento, que es lo que también queremos lograr, es que finalmente no existan universidades estatales que cumplan, sino también que existan universidades regionales, como las tradicionales privadas como la Austral, la de Concepción o la Católica de Valparaíso, que jueguen un rol público importante y que los estudiantes que allí ingresen también surjan como la gran promesa de la educación.

Creemos que es importante no solo aumentar las matrículas de los estudiantes en las universidades estatales, sino también en las universidades del Consejo de Rectores, pero esto medido con un acceso diferenciado. Creemos que hay que eliminar cosas, y una de ellas es el AFI. No podemos seguir permitiendo que se siga financiando a las universidades a través de los puntajes obtenidos por ciertos estudiantes. Finalmente, reitero la pregunta: ¿a quién estamos financiando? ¿Por qué no financiamos a las universidades?

Por ejemplo, en el sur, una de las universidades que más estudiantes vulnerables tiene es la U. Católica de Temuco, pero paradójicamente la que recibe más aportes desde la gratuidad, es la Universidad Autónoma. Universidades que están en la misma ciudad, pero pareciera que tienen un correlato de integración de la universidad totalmente distinto. Nos parece que el rol de la universidad no se juega solamente en Santiago, sino también en proyectos regionales distintos que vienen a desarrollar políticas de orientaciones desde las regiones hacia el país.

Nuestra preocupación también es esa. En ese sentido, proponemos la reforma no solo a las universidades estatales, sino también a las universidades regionales del Consejo de Rectores Regionales y por ahí propugnar los cambios y hacer un realce de la educación pública regional.

En cuanto a qué cambiar de la Constitución, planteé principalmente dos cosas: el carácter neoliberal y el principio subsidiario. Si bien el principio subsidiario no está consagrado en la Constitución como un principio explícito en que se diga "Este Estado es subsidiario", parece ser que se deslinda de los mismos artículos de la Constitución. Al revisar la Constitución, en el artículo 1º, inciso tercero, se propugna justamente la organización a grupos intermedios y el Estado, simplemente, se resta, haciéndose parte del respeto hacia esos grupos intermedios, pero da una respuesta en la medida en que la persona no lo puede lograr. Parece ser que está carente el derecho social al menos en el artículo 19 de la Constitución, en donde se propugnan los derechos sociales y, finalmente, el Estado tampoco es garante de ninguno.

Creemos que el cambio de aquello es justamente incidir en que los derechos sociales estén consagrados en la Constitución, pero que el Estado sea garante de estos derechos y que no solamente tenga a su cargo la subsidiariedad.

## Constitución económica chilena ¿Neoliberal? \*

Profesor José Luis Guerrero Becar\*\*, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, PUCV

¿Es neoliberal la Constitución de 1980? Por lo escrito especialmente en la prensa no especializada, desde el año 2011 en adelante, se puede responder inmediatamente que sí, y poner término a esta ponencia sin que ello genere mayor sorpresa.

Pero, para salvar la impertinencia de partir por el final, permítanme explicar que la Constitución económica chilena sí es neoliberal, pero no necesariamente por lo que todos apuntan en este incipiente debate constitucional, en que tal categorización se ha centrado en los Derechos fundamentales –en particular los derechos sociales–, sino que lo es, por una estructura tácita, transversal y coherente presente a lo largo de toda la Constitución económica, que es la que se funda propiamente en los principios económicos del neoliberalismo.

La historia, en este caso, no se inicia en el año 1973 con el Golpe de Estado, sino que en 1975, cuando los economistas neoliberales que se habían formado en la Universidad de Chicago se incorporan al equipo económico del Régimen Militar para hacer frente a la hiperinflación presente en Chile desde el gobierno de la Unidad Popular y que el Régimen no había podido controlar durante los primeros años<sup>171</sup>.

Los economistas neoliberales, implementaron el denominado “Plan de Shock” buscando institucionalizar sus principales postulados: la inflación es siempre un fenómeno monetario y el aumento de la cantidad de moneda en circulación es causado normalmente por un déficit fiscal sin respaldo en la producción económica del país que lo financie. Era ese precisamente el escenario a 1975: la inflación que en 1973 superó el 600% anual, se acompañaba de un déficit fiscal que sobrepasaba el 30% del PIB del país.

Para los monetaristas es indispensable que el Estado limite su actuación en la economía solo a sectores en que los particulares no pueden desarrollar una actividad económica y que en su actuación presupuestaria evite el déficit fiscal. Que, en todo caso, este no sea financiado por emisiones del Banco Central, ya que obliga a que dicho Banco emita moneda sin respaldo generando con ello inflación.

El Plan de Shock produjo resultados a corto plazo, reduciéndose la inflación de manera importante, llegando incluso a un dígito para fines de la década del setenta del siglo pasado. Pero, para ello se incorporó la primera medida legislativa monetarista o neoliberal: se modificó la ley Orgánica del Banco Central prohibiéndosele financiar al Estado<sup>172</sup>.

Este modelo comenzó a tener éxitos macroeconómicos y los economistas neoliberales se insertaron en el aparataje económico del Estado, especialmente en el Ministerio de Hacienda y en el Banco Central.

Paralelamente, se desarrollaba el proceso de redacción de una nueva Constitución en la Comisión de Estudio (CENC) designada al efecto, en la que se recogieron los principios declarados por la Junta Militar en marzo de 1974. Entre ellos se establecieron como elementos rectores del orden económico, el respeto a la propiedad privada y la libertad económica, retrocediendo el Estado desde un rol activo y expansivo, como el que tuvo durante la Unidad Popular, a un rol subsidiario.

\* Ponencia presentada en Seminario “Proceso constituyente: Constitución económica y recursos hídricos”, organizado por la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad Católica del Norte y la carrera de Derecho de la Universidad de La Serena (ULS) junto a la co-organización de la Asociación de Universidades Regionales (AUR), la Academia Parlamentaria de la Cámara de Diputados, el Centro de Extensión del Senado, la Biblioteca del Congreso Nacional y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

\*\* Master interuniversitario en Administración y Dirección de Empresas, por las Universidades de Barcelona, Autónoma de Barcelona y Politécnica de Cataluña, Master en Derecho por la Universidad de Valencia, Profesor de derecho económico de la Escuela de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Correo electrónico jose.guerrero@pucv.cl

171 Vid. GUERRERO BECAR, J.L.: “La incidencia del Derecho en el control de la inflación”, en Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, XXXV, 2010, Ediciones Universitarias, Valparaíso, p. 333.

172 Decreto Ley núm. 1078 de 1975.

El principio de subsidiariedad es destacado en todos los documentos iniciales del Régimen Militar, pero en su declaración de principios, se le recogió tanto en su fase activa como pasiva o de abstención, señalándose que quedaban reservadas al Estado las actividades que no podían realizar los particulares –como la defensa nacional– pero, también, aquellas que pudiendo realizarlas, no era conveniente para la colectividad que quedaran bajo el control de grupos reducidos de particulares<sup>173</sup>. Esto explica que en el período anterior a la Constitución de 1980, no se produjeran privatizaciones de empresas públicas en áreas como las relativas a servicios básicos, o pensiones.

La visión neoliberal más extrema, busca reducir la actuación del Estado a lo mínimo indispensable, y potencia la fase pasiva del principio de subsidiariedad por sobre la activa. Esto es, el Estado debe abstenerse de desarrollar actividades económicas si los particulares pueden hacerlo y, solo excepcionalmente, el Estado está llamado a actuar en la economía.

La influencia de los economistas monetaristas comenzó a notarse en la CENC en la que participaron directamente o a través de fiscales de organismos del Estado, como el Banco Central. Presentaban informes y minutas, fenómeno que podemos denominar “la constitucionalización del modelo económico”.

Lo anterior es susceptible de comprobación, aquí no me es posible dar detalles por el poco tiempo. Comparando los informes presentados en la CENC por áreas económicas del Régimen Militar con el tenor final del texto constitucional en diversas materias es posible verificarlo. Esto sucede en la igualdad de trato que el Estado debe brindar en materia económica, en la redacción restrictiva del estatuto del Estado empresario del artículo 19 número 21 inciso 2º CCh y, especialmente, en materias de control presupuestario.

En el diseño del bloque de derechos fundamentales del artículo 19 CCh, es posible encontrar algunas aproximaciones de la visión neoliberal, pero reducida más bien al principio de subsidiariedad en el sentido de potenciar, aunque parezca contradictorio, su fase pasiva, es decir, potenciar la abstención del Estado.

Lo anterior se manifiesta en que en áreas antes vedadas a la intervención de los particulares, ahora se pueden incorporar. Por ejemplo, en el bloque de Derechos fundamentales se acepta la participación de particulares, destacando el caso del derecho a la seguridad social en que expresamente se permite que particulares incursionen en la administración de las cotizaciones. Esto permitió que al poco tiempo de promulgada la Constitución de 1980, y aún antes de su entrada en vigencia en noviembre de 1980, se dictara el Decreto Ley número 3500 que estableció el sistema de las Administradoras de Fondos de Pensiones como un sistema obligatorio de cotización para quienes se incorporaran en lo sucesivo al mundo del trabajo. Otro tanto, pero con un efecto más tenue, sucedió con el derecho a la salud, que permitió la participación de privados, propiciando la creación de las Isapres, pero manteniéndose un sistema de prestaciones estatales de salud al cual puede incorporarse cualquier persona.

Sin embargo, salvo en el sistema privado de pensiones, en todos los otros ámbitos de los Derechos fundamentales se permite la actuación del Estado, pudiendo discutirse la mayor o menor intensidad de su actuación.

Situaciones como la falta de tutela a la protección de los derechos sociales, tales como la educación, la salud o la seguridad social, el no reconocimiento expreso del derecho a la huelga, (en especial, su construcción en sentido negativo, es decir, el establecimiento de áreas donde no puede haber huelga, reservando al legislador la definición de las áreas y mecanismos de negociación colectiva), el fortalecimiento del derecho de propiedad que ha llevado a la “propietarización”<sup>174</sup> de casi todos los derechos en Chile, como la libertad de empresa, si bien son inspirados en una concepción claramente liberal, no resulta posible justificar solo en ello la existencia de un modelo neoliberal en Chile. Lo anterior, fue pensado por los ideólogos del Régimen Militar desde un primer momento, más bien como una reacción a la situación producida durante la Unidad Popular, más que por un pensamiento monetarista o neoliberal económico. Este se incorporó con posterioridad.

173 Vid JUNTA DE GOBIERNO: Declaración de principios del Gobierno de Chile, Editora Nacional Gabriela Mistral, Santiago, 1974, p.19.

174 Vid. VERGARA BLANCO, A.: “La propietarización de los derechos”, en Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso, v. XIV 1991-1992, Ediciones Universitarias de Valparaíso, Valparaíso, 1992, pp. 281-291.

Los monetaristas, en el ámbito de los Derechos fundamentales influyeron en potenciar la fase pasiva del principio de subsidiariedad, pero ello no es determinante para definir la Constitución económica como neoliberal, ya que de igual manera da margen de acción al Estado, cumpliéndose ciertos requisitos, aunque se trata de requisitos exigentes, especialmente en materia de quórums de aprobación legislativa.

El monetarismo, en cuanto a corriente económica se centra, como lo he señalado, en el control de la inflación, y ello implica el control de la política monetaria. La política monetaria, si se quiere realizar en forma técnica debe ser ejecutada por quien emite o controla la emisión, y ese órgano es el Banco Central de Chile. Dicho Banco, conforme a su segunda Ley orgánica (año 1953), tenía la obligación de propender al desarrollo nacional y otorgaba financiamiento al Estado a través de la compra de diferentes títulos de deuda, que normalmente el Estado en períodos de crisis no pagaba. Luego, la reforma de 1975 incorporó legalmente la prohibición al Banco Central de financiar al Estado, lo que se constitucionalizó en definitiva en 1980, estableciéndose en forma expresa a nivel constitucional y otorgando autonomía al Banco Central de Chile, algo inédito a esa época<sup>175</sup>.

Lo anterior se complementó con la introducción de una serie de normas constitucionales que buscan evitar el déficit fiscal, tales como: la exigencia de un proyecto de ley para la autorización de empréstitos o para comprometer la responsabilidad financiera del Estado, es decir ello es de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, y por tanto con la imposibilidad de que los parlamentarios lo planteen en una Moción. La imposibilidad del Congreso de estimar los ingresos de la ley de presupuestos y proponer ideas que impliquen gasto fiscal, pudiendo solo reducir los gastos junto a una norma final de reducción proporcional de todos los gastos que puede realizar el Presidente de la República en caso que nuevos gastos no se financien.

Es en los puntos antes mencionados donde creemos que se institucionalizó y constitucionalizó el modelo monetarista. No tanto en los Derechos fundamentales, porque incluso podríamos discutir si los Derechos fundamentales de segunda generación o prestacionales,<sup>176</sup> tal como están redactados, impiden la actuación de un Estado social, pero es indiscutible que el establecimiento constitucional de la autonomía de la política monetaria, limitó los márgenes de acción de la política fiscal del Estado.

Con este aparataje de influencia sobre políticas económicas, construido en la Constitución económica, los monetaristas lograron su objetivo de constitucionalizar su modelo.

No obstante lo señalado, es muy curioso observar las cifras macroeconómicas chilenas durante la vigencia de la Constitución de 1980, bajo el Régimen Militar y bajo los gobiernos democráticos.

Si se observan los datos de inflación y desempleo entre 1980 y 1989, se puede apreciar que el Régimen Militar privilegió el control del desempleo por sobre el control de la inflación, es decir, frente a las crisis económicas, especialmente de principios de los ochenta, el régimen militar tuvo un comportamiento keynesiano y no monetarista.

Así, en marzo de 1990, se entregó el gobierno con cifras de un 21,4% de inflación y un 5,3% de desempleo, casi la tasa natural de desempleo chilena.

En contraste, si se observan los datos de inflación de los gobiernos democráticos, especialmente de la primera década, entre 1990 y 1999, es posible apreciar que se privilegió el control de la inflación en vez del desempleo, incluso en el período de la crisis asiática a partir de 1997, en que la inflación siguió reduciéndose a costa del desempleo. Es decir, se observa un comportamiento completamente neoliberal.

Estamos entonces en el mundo al revés: un régimen militar keynesiano y gobiernos democráticos de centro-izquierda neoliberales.

---

175 Actuales artículos 108 y 109 CCh.

176 Sobre la categorización de los Derechos fundamentales por generaciones de derechos, Vid. ALDUNATE LIZANA, E.: Derechos Fundamentales, Thomson Reuter-La Ley, Santiago, 2008, pp. 59-61.

¿Qué explica tal aparente contradicción?

No tengo tiempo en esta ponencia de entregarles el detalle, pero sí el dato: la ley orgánica del Banco Central de Chile se dictó en octubre de 1989, y dicho Banco fue autónomo de verdad, solo desde el inicio de la democracia.

Los neoliberales lograron su objetivo de institucionalizar el modelo, curiosamente no totalmente en el gobierno militar, sino en los gobiernos democráticos, en que el modelo neoliberal se expresa plenamente luego de la autonomía efectiva del Banco Central de Chile.

Para otra ocasión, quedará una pregunta inevitable, atendido los buenos comportamientos macroeconómicos del país ¿estamos dispuestos a cambiar este enclave neoliberal de la Constitución de 1980, cuando incluso en Europa han introducido algunas normas similares en sus constituciones después de las crisis financieras del 2008?<sup>177</sup>

---

177 Como la reforma al artículo 135 de la Constitución española realizada en el año 2011, para incorporar el principio de estabilidad presupuestaria.

## El derecho humano al agua

Carolina Salas Salazar, Profesora Universidad Católica del Norte, UCN

### Introducción

El agua ha sido vista a lo largo de la Historia de la Humanidad como un recurso esencial para la vida<sup>178</sup> y goza de un lugar preeminente en todas las sociedades, lo que significa que no puede ser tratada como una materia prima cualquiera. Esto refleja la constatación de una realidad innegable para todos: sin agua, no hay vida. Y es por ello que esta tiene un valor supremo, en tanto factor que colabora directamente en el logro de las cotas más básicas de desarrollo material y espiritual del ser humano.

De hecho, “El desarrollo humano consiste ante todo en permitir a las personas tener una vida que valoren y en permitirles aprovechar su potencia como seres humanos”<sup>179</sup>. En contraste, los informes internacionales nos muestran un panorama sombrío en la satisfacción de esta necesidad básica, ya que en vastas zonas del planeta existen problemas serios de abastecimiento y acceso a este recurso<sup>180</sup>.

En este contexto, cualquiera que sienta preocupación por el futuro de la humanidad debe tomar en cuenta el agua. “En este nuevo siglo, el agua, su saneamiento y su distribución equitativa representan grandes desafíos sociales para nuestro mundo.

Debemos poner a salvo el suministro mundial de agua potable y garantizar que todos tengan acceso a la misma”, señaló el Secretario General de la ONU Kofi Annan, en 2001 al inaugurar el Día Mundial del Agua. Invitación elocuente para entender que el problema del acceso al agua, como el de la pobreza extrema en la cual viven millones de seres humanos, requiere de urgente solución.

La siguiente exposición tiene por objetivo plantear dos preguntas críticas en torno a este tema.

- a) ¿Existe un derecho humano al agua?
- b) Y en este contexto, ¿cuáles son las obligaciones de los Estados, los gobiernos regionales y las organizaciones de particulares a la hora de hacer efectivo el derecho al agua?

A partir de estas breves premisas, nuestra primera reflexión se centrará en torno a la “fundamentalidad” del derecho al agua y su conexión con la base de los derechos, esto es, la dignidad de las personas, para posteriormente centrarnos en la estructura jurídica que este tendría, para así determinar las obligaciones del Estado.

### 1. ¿Existe un derecho humano al agua?

En primer lugar, diremos, que al igual que otros derechos, el derecho humano al agua surge y se desarrolla primordialmente en el ámbito internacional, en un contexto donde se intenta dar respuesta a las crecientes y complejas exigencias éticas, surgidas por ejemplo, a raíz de la escasez global de ciertos recursos naturales, tal es el caso del derecho a la alimentación y del derecho al agua, los que buscan contar con una efectiva realización.

Sin embargo, tal como sucede con otros derechos sociales, se advierte por parte de la doctrina constitucional la imposibilidad de considerar a estas nuevas exigencias éticas o necesidades como derechos fundamentales propiamente

178 En el libro del Génesis, la palabra agua aparece en más de cincuenta ocasiones. En la primera se afirma que “el Espíritu de Dios se movía sobre la haz de las aguas”, alusión metafórica a la aparición de la vida. En la cultura grecorromana, Venus, Diosa de la fertilidad, nace de la espuma del mar. Y desde la tradición musulmana, el Corán recuerda que “a partir del agua dimos vida a todas las cosas”. Génesis 1:2; Corán 21:30. SÁNCHEZ, Víctor M.: “Hacia un derecho humano fundamental al agua en el Derecho Internacional” en Revista Electrónica de Estudios Internacionales, N° 16 [Disponible en [www.reei.org](http://www.reei.org)]

179 UNDP (2006). Human Development Report, Beyond scarcity: Power, poverty and the global water crisis. Disponible en <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2006/> p. v.

180 Gracias a la labor del PNUD hoy sabemos que más de 1000 millones de personas en el mundo no tienen acceso a agua potable y unos 2600 millones de personas no gozan de servicios sanitarios mínimos. El acceso deficiente al agua potable se ha convertido en la segunda causa de muerte infantil del planeta. Aunque, dada la magnitudes, sea ya imposible interiorizarlo en términos emocionales, a pocas personas les puede dejar indiferente tener conocimiento de que alrededor de 1.8 millones de niños mueren al año como consecuencia de graves problemas de salud derivados del consumo de agua insalubre. Esto es el equivalente a decir que unos 4900 niños fallecen cada 24 horas.

tales, ya que carecen de una configuración jurídica típica o clásica, y por ende, no cuentan con una protección jurídica eficaz. En este sentido, se advierte sobre determinadas condiciones objetivas que estos deben cumplir para que el completo reconocimiento de determinadas aspiraciones humanas éticas y auténticos derechos subjetivos, cuenten con plenas garantías para su ejercicio en el marco de un sistema jurídico construido sobre la concepción de Estado Social y Democrático de Derecho.

Asimismo, cabe hacer presente que su reconocimiento se ha hecho en textos o declaraciones internacionales, lo que da cuenta, por una parte, de un sostenido avance y preocupación por ellos, aunque es necesario señalar también, que la mayoría de estos instrumentos carece de la fuerza jurídica vinculante para su invocación ante la jurisdicción nacional. No obstante, eso no significa que las necesidades de la sociedad actual no sean tomadas en cuenta por los Parlamentos al momento de legislar sobre temas de absoluta actualidad como son la escasez de recursos hídricos y su asociación a condiciones mínimas de existencia, lo que ha generado un clima de preocupación y debate.

Desde esta perspectiva, debatir en torno al derecho al agua acerca la teoría de los derechos fundamentales al naturalismo, desde dos perspectivas<sup>181</sup>: la primera de ellas dice relación con la necesidad de justificar y fundamentar un derecho que no cuenta con un reconocimiento constitucional en nuestro país<sup>182</sup>, pero que sin embargo ha tenido y tiene un gran desarrollo en el ámbito internacional, como veremos a continuación; y la segunda, porque parece que sin lugar a dudas esta es una cuestión que tiene que ver con la "naturaleza humana".

En este contexto, y como primera aproximación, diremos que el derecho al agua consagra la facultad jurídica de toda persona a acceder y utilizar en cantidades suficientes, y bajo condiciones sanitarias adecuadas, la cantidad de agua que necesita para poder llevar una vida digna.

### 1.1 El desarrollo internacional del derecho al agua

A nivel internacional el derecho al agua se ha construido a partir de determinadas normas de derecho internacional convencional y además es recogido en diversas Declaraciones, Foros y Conferencias mundiales impulsadas tanto por las Naciones Unidas como por agentes privados que vienen a constituir verdaderos precedentes de su reconocimiento y que son expresión de una política internacional que ha buscado sostenidamente la eficacia y protección de los derechos humanos<sup>183</sup>. Respecto al agua, a partir de la década de los 70 del siglo XX, se han planteado dos vías para su protección:

- a) Primero, como recurso no renovable y asociado a la protección del patrimonio ambiental del planeta, en el entendido de que es una obligación preservarla para las generaciones presentes y futuras y remarcando su carácter finito, vulnerable y esencial para la vida<sup>184</sup>.
- b) Segundo, como una segunda etapa de desarrollo, ahora desde una perspectiva subjetiva, se habla del agua como un derecho propiamente tal en tanto expresión de la dignidad humana. En este sentido, el derecho humano al agua fue reconocido primero como un derecho directamente conectado con el ejercicio de otros derechos básicos, como el derecho a la alimentación o a la salud<sup>185</sup>.

181 CARBONELL, Miguel (2004). "Notas para el estudio del derecho a la alimentación y el derecho al agua". Disponible en: [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx).

182 Aunque ordenamientos constitucionales comparados nos llevan la delantera en este sentido: Constitución de Sudáfrica de 1996 cuyo artículo 27. 1 b) señala que "Todas las personas tienen derecho a tener acceso a alimentos y agua suficientes"; Constitución de Ecuador de 1998: Artículo 42 "el Estado garantizará el derecho a la salud, su promoción y protección, por medio del desarrollo de la seguridad alimentaria, la provisión de agua potable y saneamiento básico..."; Constitución de Colombia de 1991: Artículo 366 "el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable. Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación"; la Constitución de Nigeria de 1999.

183 Entre ellas podemos mencionar, la conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua. Mar de Plata - Argentina, 1977; Declaración sobre el Derecho al Desarrollo. Nueva York, 1986; Declaración de Nueva Delhi, 1990; Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente, Dublín, 1992; Conferencia de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, 1992; El primer Foro Mundial del Agua, Marruecos, 1997; Declaración Ministerial de La Haya sobre la Seguridad del Agua en el Siglo XXI, 2000; Conferencia Internacional sobre el Agua Dulce, Bonn, 2001; Declaración de Johannesburgo, 2002; Foro Social Mundial de Porto Alegre, 2002; III Forum Mundial del Agua, Kyoto, 2003; Foro Alternativo mundial del agua, Florencia, 2003; Declaración de Roma, 2003; Foro Alternativo Mundial del Agua, Ginebra, 2005; Declaración de Lima "Defensa y el Derecho Humano al Agua", 2005.

184 Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente de 1972; Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua, Mar del Plata, 1977; Programa de Acción para el Desarrollo Sostenible, creada a propósito de la Declaración de Río sobre Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, 1992.

185 Se reconoció por primera vez el derecho humano al agua en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena en 1993, la que instó a todos los países a la creación de planes nacionales que garantizaran el acceso al agua potable. Esta postura se fundamentó en la necesidad de otorgar a los DESC plena efectividad, este enfoque es el que se ha mantenido en los Foros Mundiales sobre el agua a partir de 1997 en adelante, cuyo principal objetivo es garantizar, primordialmente, la calidad y cantidad de agua, como medio indispensable para la satisfacción de necesidades humanas.

En este sentido, debemos tener en cuenta que a pesar de que existen varios Pactos y Convenciones internacionales que reconocen una serie de derechos humanos<sup>186</sup>, no existe una norma del derecho internacional convencional que reconozca este derecho, sino que su articulación se ha realizado a partir del reconocimiento de derechos humanos previos, tales como el derecho a la vida, a la salud, a un nivel de vida adecuado, al bienestar, a la protección frente enfermedades y a una alimentación adecuada. Estos Pactos y Convenciones internacionales contienen testimonios y antecedentes de discusión que apoyan la conclusión de que los redactores de estos respectivos instrumentos consideraron que el agua es un derecho humano que deriva de otros derechos señalados expresamente en estos textos internacionales<sup>187</sup>.

No obstante hoy, en un contexto de escasez de agua<sup>188</sup>, en tanto antecedente fáctico, vastos sectores de la doctrina, así como agentes internacionales, abogan a favor de reconocer el derecho al agua como un derecho autónomo, que necesariamente cuente con su reflejo expreso en una norma jurídico-positiva, lo que lleva aparejado la afirmación de una determinada configuración jurídica, es decir, el esclarecimiento de quienes son sus titulares, la obligación de protección a un determinado contenido esencial y la creación de sistemas o mecanismos que garanticen su efectividad. Así lo dejan de manifiesto sendos documentos elaborados al interior de NU<sup>189</sup>.

En este punto cobra vital importancia la Observación General N°15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de noviembre de 2002, titulada precisamente "el derecho al agua"<sup>190</sup>, en donde se consagra como un derecho humano, afirmando que "*El derecho al agua es indispensable para vivir dignamente y es condición previa para la realización de otros derechos humanos*".

Este instrumento de interpretación auténtica marca un hito en la historia de los derechos humanos, si bien el derecho al agua como tal no se encuentra expresamente consagrado en el PIDESC, del párrafo 1° del artículo 11, puede deducirse el derecho al agua, ya que no hay alimentación ni vivienda adecuadas sin agua. "El derecho al agua se encuadra claramente en la categoría de garantías indispensables para asegurar un nivel de vida adecuado, en particular porque es una de las condiciones fundamentales para la supervivencia".

Con este soporte jurídico-positivo, la Observación General N°15 reconoce "*El derecho de todas las personas a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico*", destacando, por una parte las calificaciones que debe reunir el agua, así como la finalidad de su uso: personal y doméstico, excluyendo en primer lugar, su utilización industrial, aunque sea en pequeñas cantidades.

Así, el Comité considera que el derecho al agua forma parte del derecho a un nivel de vida adecuado, del cual forman parte también el derecho a la alimentación y a la vivienda adecuada, así como el derecho al más alto nivel de salud<sup>191</sup>.

186 La DUDH de 1948 marca el punto inicial de este proceso de internacionalización de los derechos humanos, en donde los Pactos de derechos civiles y políticos y de derechos económicos, sociales y culturales marcan un verdadero hito, precisamente por reconocer obligaciones vinculantes para los Estados partes. Junto a ellos tenemos también la CADH o el CEDH.

187 En 1948, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la DUDH. El artículo 25 de la Declaración, que se aprobó por unanimidad, reza: "Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure a él y a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda...". Las actas de los debates originales ponen de manifiesto que la referencia a la alimentación, el vestido, la vivienda y demás derechos no pretendía ser una enumeración exhaustiva, sino más bien reflejar los "componentes de un nivel de vida adecuado". Por ello, los redactores de la DUDH no excluyeron el acceso al agua, sino que lo consideraron demasiado obvio para mencionarlo explícitamente como uno de los "componentes". El agua es un requisito previo para la realización de los demás derechos. GLEICK, Peter (2007) "El derecho humano al agua" en Economía Exterior, N° 41, pp. 41. Esta misma discusión se presentó a propósito del PIDESC. "En el párrafo 1 del artículo 11 del Pacto se enumeran una serie de derechos que dimanar del derecho a un nivel de vida adecuado "incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados" y son indispensables para su realización. El uso de la palabra "incluso" indica que esta enumeración de derechos no pretendía ser exhaustiva. El derecho al agua se encuadra claramente en la categoría de las garantías indispensables para asegurar un nivel de vida adecuado, en particular porque es una de las condiciones fundamentales para la supervivencia. Embid Irujo, Antonio (2006). "El derecho al agua en el marco de la evolución del derecho de aguas". En él mismo, El derecho al agua. Cizur Menor (Navarra): Thomson - Aranzadi, Gobierno de Aragón, p. 21.

188 La escasez de agua puede ser física, económica o institucional y, como el agua misma, puede fluctuar en el tiempo y en el espacio. UNDP (2006). Human Development Report, Beyond scarcity: Power, poverty and the global water crisis. Disponible en <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2006/> p. 132. Aunque sea necesario aclarar que de acuerdo con el Informe para el Desarrollo Humano de 2006, señalar que existe escasez de agua es algo engañoso, porque mucho de lo que resulta ser escasez no es más que el resultado de una mala gestión de los recursos hídricos.

189 El primero de ellos es el Informe preliminar presentado por el relator especial El Hadji Guissé, sobre la "Relación entre el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales y la promoción del ejercicio del derecho a disponer de agua potable y servicios de saneamiento", rendido ante la Comisión de Derechos Humanos de la ONU el 25 de junio de 2002; el segundo es el "Informe de las UN sobre el desarrollo de los recursos hídricos en el mundo", coordinado por la UNESCO, publicado en 2003. CARBONELL, Miguel (2004) pp. 24 y ss.

190 E/C.12/2002/11, de 20 de enero de 2003.

191 El derecho a una alimentación adecuada se recoge de manera extensa en el PIDESC, ya que en el párrafo 1 del artículo 11 reconoce "el deber de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y una mejora continua de las condiciones de existencia". Para esto, señala el Comité en el párrafo siguiente del mismo artículo, que deberán tomarse medidas urgentes para garantizar "el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre y malnutrición". El Comité afirma con ello su inseparable vinculación con la dignidad humana y su importancia para el disfrute de otros derechos humanos consagrados en la Carta Internacional de Derechos Humanos. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General n° 12, párr. 4

Por otra parte, el fundamento de la Observación General N°15 se encuentra en el derecho a la salud, recogido en el artículo 12 del PIDESC. De acuerdo con este, los Estados reconocen *"el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental"*.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su Observación General N°14 ya había señalado que el derecho a la salud está estrechamente ligado al ejercicio de otros derechos humanos y depende de otros consagrados en la Carta Internacional. Reconoce que abarca una amplia gama de factores socioeconómicos que permiten llevar una vida sana haciéndolo extensivo a los factores determinantes básicos de la salud, como la alimentación y la nutrición, la vivienda, el acceso a agua limpia potable, las condiciones sanitarias adecuadas y un medio ambiente sano. De acuerdo a lo señalado por el Comité, se puede concluir que dicha garantía comprende dentro de su contenido normativo el derecho de las personas al agua; condición fundamental para que el ejercicio del derecho a la salud, ya que este comprende además el disfrute de una gama de bienes, servicios y condiciones necesarias para alcanzar el más alto nivel posible de salud. Debido a ello, los Estados Partes del Pacto deben adoptar las medidas necesarias para evitar los riesgos para la salud que representa el agua insalubre y contaminada por sustancias tóxicas. A este respecto el Comité señaló, en el párrafo 15 de la Observación General N°14 que *"el mejoramiento de todos los aspectos de la higiene ambiental e industrial entraña la adopción de medidas preventivas en los que respeta (...) la necesidad de velar por el suministro adecuado de agua limpia potable y la creación de condiciones sanitarias básicas; la prevención y reducción de la exposición de la población a sustancias nocivas u otros factores que afecten directa o indirectamente"*.

A partir de ambas Observaciones, 12 y 14, el Comité deduce fácilmente la conexión del derecho al agua con unas condiciones humanas mínimas de existencia de tal forma que el derecho es un instrumento para la realización o aseguramiento de dichas condiciones. *"Un abastecimiento adecuado de agua salubre es necesario para evitar la muerte por deshidratación, para reducir el riesgo de las enfermedades relacionadas con el agua y para satisfacer las necesidades de consumo y cocina y las necesidades de higiene personal y doméstica"*. Por ende, su vinculación con el respeto y promoción de la dignidad humana es directa, ya que colabora a la creación de condiciones básicas en el sentido de mínimas, pero suficientes, de calidad.

Como vemos, el derecho al agua es el resultado de una interpretación jurídica, pero no existe en el derecho internacional público convencional, una norma que expresamente se refiera a él en los términos concebidos por la Observación General N°15<sup>192</sup>, y su reconocimiento es tangencialmente aludido en algunos instrumentos o proclamado en normas de derecho internacional no convencional. De allí que hoy se escuche con más fuerza la idea de proclamar una Convención Mundial del Agua.

## 1.2 Contenido esencial del derecho al agua

Este es el contenido mínimo o esencial que permitirá dar una forma concreta a los aspectos elementales del derecho al agua. El derecho al agua no es ilimitado y no supone la posibilidad de disponer de agua sin restricciones ni que esta se suministre gratuitamente.

La disponibilidad de agua está limitada por la situación de los recursos naturales y la necesidad de preservar los ecosistemas naturales, junto a factores políticos y económicos que implican los costos asociados a su abastecimiento y servicio.

Por tanto, delimitar su contenido esencial implica establecer el objeto de protección jurídica de donde deduciremos luego la extensión de las obligaciones de los Estados respecto a su plena realización, así como las facultades y mecanismos de reclamación ante afectaciones o restricciones.

192 En este sentido se puede consultar a CASTILLO DAUDÍ, Mireya (2006). "El derecho humano al agua en el Derecho internacional: aspectos generales". En EMBID IRUJO, Antonio (2006). El derecho al agua, Cizur Menor (Navarra): Thomson - Aranzadi, Gobierno de Aragón, pp. 57-88 y a SALINAS ALCEGA, Sergio (2006). "El derecho al agua como derecho humano. Contenido normativo y obligaciones de los Estados". En Embid Irujo, Antonio (2006). El derecho al agua, Cizur Menor (Navarra): Thomson - Aranzadi, Gobierno de Aragón, pp. 89-135, especialmente p. 95.

De acuerdo a la Observación General N°15, los elementos sustantivos que configuran el núcleo del derecho al agua son:

- a) la capacidad para acceder al recurso<sup>193</sup> o accesibilidad
- b) las condiciones que debe reunir el agua: calidad<sup>194</sup> y suficiencia<sup>195 196</sup>
- c) los fines de su utilización: personal y doméstico<sup>197</sup>

En ambos elementos subyace el principio de no discriminación, entendiendo que el agua es un servicio universal, lo que resulta de su condición de recurso esencial para la supervivencia<sup>198</sup>.

Por otra parte, el elemento procesal que rodea el ejercicio de este derecho es el acceso a la información en sentido amplio, que implica el derecho a solicitar, recibir y difundir información sobre el agua. También incluye la enseñanza de cómo hacer un uso correcto del recurso y contempla todas las circunstancias que rodean este ejercicio: transparencia en calidad, precio, características del funcionamiento del servicio de agua, participación en la gestión del agua y en su administración, entre otras.

Una cuestión interesante de destacar es que la configuración de este contenido esencial se establece con prescindencia de un pronunciamiento en torno a la naturaleza jurídica del agua, es decir, sin determinar si es un bien de naturaleza pública, cuya administración debería pertenecer en forma exclusiva al Estado, o podría ser privada, como bien económico, susceptible de transacciones comerciales, de privatización y sujeto al precio que señale el mercado.

## 2. ¿Qué obligaciones surgen para los Estados?

Existen dos niveles de obligaciones, una obligación genérica, basada en la fuerza vinculante que tiene el PIDESC, en virtud de su artículo 2.1, por el cual los países que lo suscriben están obligados a asegurar progresivamente el ejercicio efectivo de todos los derechos allí reconocidos. Si bien para algunos este tipo de redacción obliga, en la medida de lo posible hay que dejar claro que ello en caso alguno implica el desconocimiento de estos derechos o su desprotección, sino que dejan establecido que existen determinados contenidos mínimos a que se obliga a los Estados<sup>199</sup>.

Ese contenido mínimo que obligaría al Estado en relación al derecho al agua, es que las personas tengan acceso, físico y económico, al agua, en forma equitativa y sin discriminación. En este sentido, las obligaciones de los gobiernos respecto al derecho al acceso al agua potable, en el marco de la legislación sobre derechos humanos, se encuadra de manera amplia en los principios de respeto, protección y satisfacción de las necesidades.

193 La que incluye cuatro dimensiones: accesibilidad física, es decir, alcance físico para toda la población, económica, sin discriminación alguna

194 El comité ha manifestado que el agua necesaria para cada uso personal o doméstico debe ser salubre y, por lo tanto, no ha de contener microorganismos o sustancias químicas o radioactivas que puedan constituir una amenaza para la salud de las personas. La Organización Mundial de la Salud editó un libro guía llamado "guía para la calidad del agua potable" que contiene los parámetros físicos, químicos, microbiológicos y radiactivos que debe reunir el agua para ser considerada segura desde el punto de vista sanitario y cuyo objetivo es "servir de base para la elaboración de normas nacionales que, debidamente aplicadas, aseguren la inocuidad del agua mediante la eliminación o la reducción a una concentración mínima de los componentes peligrosos para la salud".

195 SALINAS ALCEGA, Sergio (2006) p. 111-112.

196 El abastecimiento de agua de cada persona debe ser continuo y suficiente. En este sentido, la cantidad mínima de agua con que vive un ser humano es de 20 litros.

197 SALINAS ALCEGA, Sergio (2006) p. 112-114.

198 Se agrega también el principio de la equidad intergeneracional, no recogido por el CDESC, que informa las obligaciones que asumen los Estados con relación a este derecho, e incorpora una perspectiva temporal en su ejercicio, es decir, la consideración de las generaciones futuras. SALINAS ALCEGA, Sergio (2006) p.107.

199 El Estado Parte que no cumpla con una obligación establecida en un tratado, se traduce en una violación del mismo.

Estas obligaciones se ven violadas en su esencia ya sea por actos u omisiones que realizan los Estados Partes cuando no cumplen con el contenido mínimo de lo que el derecho como tal establece como son:

- La violación al respeto propio que merece el derecho al agua, incluyendo la interrupción o desconexión arbitraria de los servicios o instalaciones de agua, los aumentos desproporcionados de su precio, la contaminación y disminución de los recursos de agua en detrimento de la salud del ser humano.
- La obligación de proteger se ve infringida y vulnerada cuando un Estado no adopta todas las medidas necesarias para proteger a las personas contra las violaciones del derecho al agua por terceros, por ejemplo: no promulgar o hacer cumplir leyes que tengan por objeto evitar la contaminación y la extracción no equitativa etc.
- La violación a la obligación de cumplir se produce cuando los estados partes no adoptan las medidas necesarias para garantizar el disfrute del derecho al agua. Por ejemplo: No adoptar una política nacional sobre el agua encaminada.

El segundo nivel de obligaciones son más específicas y han sido determinadas por el CDESC, y son:

- a) **Obligación de respetar:** requiere que los Estados Parte del Pacto se abstengan de adoptar cualquier conducta que interfiera con el goce de este derecho, tales como las prácticas que, por ejemplo, nieguen acceso igualitario al agua potable aceptable o que contaminen ilegalmente el agua por medio del vertido de desechos de empresas estatales.
- b) **Obligación de proteger:** evitar que terceras partes interfieran con el goce del derecho al agua potable.
- c) **Obligación de cumplir:** requiere que las partes adopten medidas necesarias destinadas a garantizar el derecho al agua potable. Esta obligación comprende, entre otras cosas, la necesidad de reconocer en un grado suficiente este derecho en el ordenamiento político y jurídico nacional mediante la aplicación de leyes, velar porque el agua sea asequible para todos y facilitar un acceso mayor y sostenible al agua, en particular en las zonas rurales y las zonas urbanas desfavorecidas. Se divide en facilitar (el Estado debe ayudar a todo individuo y a la comunidad en general a ejercer el derecho), promover (información sobre su uso y protección de sus fuentes) y garantizar.

El Comentario General ofrece una pauta para que la sociedad pueda responsabilizar a los gobiernos respecto al cumplimiento de este mínimo. También establece un marco para asistir a los gobiernos a fijar políticas y estrategias eficaces que se traduzcan en beneficios reales para la salud y la sociedad.

Un aspecto que es necesario recalcar es llamar la atención y centrar la acción en los grupos más perjudicados, como son los pobres y los vulnerables.

### **Conclusiones**

El derecho al agua, día a día cobra más fuerza a nivel internacional, ya que, no solo se ha consagrado en diversos países. Varias constituciones han consagrado el derecho al agua, imponiendo las obligaciones antes mencionadas, en el sentido de asegurar la disponibilidad, calidad y accesibilidad de este recurso. Estas consagraciones son distintas a aquellas que incorporan el derecho a un medio ambiente saludable o libre de contaminación puesto que son consideradas como reconocimientos específicos y directos del agua.

La importancia de esta consagración a nivel constitucional radica en el hecho de que estas referencias constitucionales pueden ser aplicadas de tres modos distintos:

- Como desarrollo de legislación<sup>200</sup>: necesidad del Estado de adoptar una legislación que especifique el derecho al agua.
- Como invocación ante los tribunales de justicia: cuando alguien sienta vulnerado su derecho.
- Compromiso político con la realidad: los individuos no solo tienen la necesidad de agua, sino además poseen un derecho.

---

200 South Africa's Water Services Act  
European Directive Establishing a Framework for Community Action in the Field of Water Policy Finland's Water Services Act New Zealand's Local Government Act  
Ley Orgánica para la prestación de los Servicios de Agua Potable y de Saneamiento de Venezuela: establece un sistema de subvenciones públicas para ayudar a los usuarios de bajos ingresos a acceder al agua básica para su saneamiento.  
Ley N° 18778, chilena: establece el subsidio al pago de consumo de agua potable

## Bibliografía

- SÁNCHEZ, Víctor M.: "Hacia un derecho humano fundamental al agua en el Derecho Internacional" en Revista Electrónica de Estudios Internacionales, N° 16 [Disponible en [www.reei.org](http://www.reei.org)]
- UNDP (2006). Human Development Report, Beyond scarcity: Power, poverty and the global water crisis. Disponible en <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2006/> p. v.
- CARBONELL, Miguel (2004). "Notas para el estudio del derecho a la alimentación y el derecho al agua". Disponible en [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx).
- GLEICK, Peter (2007) "El derecho humano al agua" en Economía Exterior, N° 41, pp. 41.
- EMBID IRUJO, Antonio (2006). "El derecho al agua en el marco de la evolución del derecho de aguas". En él mismo, El derecho al agua, Cizur Menor (Navarra): Thomson - Aranzadi, Gobierno de Aragón, p. 21.
- CASTILLO DAUDÍ, Mireya (2006). "El derecho humano al agua en el Derecho internacional: aspectos generales". En EMBID IRUJO, Antonio (2006). El derecho al agua, Cizur Menor (Navarra): Thomson - Aranzadi, Gobierno de Aragón, pp. 57-88
- SALINAS ALCEGA, Sergio (2006). "El derecho al agua como derecho humano. Contenido normativo y obligaciones de los Estados". En Embid Irujo, Antonio (2006). El derecho al agua, Cizur Menor (Navarra): Thomson - Aranzadi, Gobierno de Aragón, pp. 89-135.

# Génesis y contenido de la Reforma Constitucional: Aguas

Senadora Adriana Muñoz, Región de Coquimbo

## Introducción

Es muy significativo que este Seminario tenga lugar, justamente, en la Cuarta Región, región que se encuentra entre las más afectadas de nuestro país por los cambios que está sufriendo el mundo en lo relativo a los recursos hídricos. También que en este evento se cuente con la participación de parlamentarios, en un momento en que se discute en nuestro Congreso Nacional una Reforma Constitucional en torno al Agua y su estatuto jurídico.

En síntesis, la problemática actual que sufren grandes extensiones de nuestro país debido a la escasez de recursos hídricos y que, con urgencia, debemos solucionar, se puede describir en las siguientes características.

- El cambio climático que afecta al mundo, en particular hoy a la Cuarta Región está produciendo menor disponibilidad hídrica al punto que hay 20.000 personas sin agua potable que se abastecen por camiones, aun cuando hay 9.000 litros por segundo sin ocupar que se encuentran sujetos a patentes.
- Hay un proceso de aridificación creciente en el norte chico.
- Hay conflictos por el uso de la escasa agua con que se cuenta, tales como las necesidades de una población creciente versus la agricultura, el turismo y otras actividades productivas.

Debido a limitaciones constitucionales, se hace difícil al Estado intervenir en la situación para superarla. Es por esto que se han presentado varios proyectos de ley, aún en curso, que contienen elementos cuya aprobación permitiría abordar los diferentes problemas descritos, avanzar en soluciones y atenuar los actuales impactos económicos y sociales sobre la población afectada.

## La Constitución actual

Los contenidos de la actual Constitución en relación al agua, se caracterizan por los siguientes aspectos:

- Regulación insuficiente, concordante con una aparente abundancia y el ejercicio del Estado subsidiario.
- Énfasis en el uso privado del recurso. Existe derecho de propiedad en el derecho de aprovechamiento.
  - Los derechos se otorgaron con mínimas exigencias en forma gratuita y permanente.
  - Se separó la propiedad del agua del dominio de la tierra.
  - Hay concentración y especulación.
- No existe priorización en el uso de los recursos hídricos.
- No se definen atribuciones regulatorias y redistributivas.

Las actuales regulaciones constitucionales son las siguientes:

Artículo 19: La Constitución asegura a todas las personas

24º: Incisos primero, sexto y séptimo

El derecho de propiedad en sus diversas especies sobre toda clase de bienes corporales o incorporales.

El Estado tiene el dominio absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible de todas las minas, comprendiéndose en estas las covaderas, las arenas metalíferas, los salares, los depósitos de carbón e hidrocarburos y las demás sustancias fósiles, con excepción de las arcillas superficiales, no obstante la propiedad de las personas naturales o jurídicas sobre los terrenos en cuyas entrañas estuvieren situadas. Los predios superficiales estarán sujetos a las obligaciones y limitaciones que la ley señale para facilitar la exploración, la explotación y el beneficio de dichas minas.

Corresponde a la ley determinar qué sustancias de aquellas a que se refiere el inciso precedente, exceptuados los hidrocarburos líquidos o gaseosos, pueden ser objeto de concesiones de exploración o de explotación. Dichas concesiones se constituirán siempre por resolución judicial y tendrán la duración, conferirán los derechos e impondrán las obligaciones que la ley exprese, la que tendrá el carácter de orgánica constitucional. La concesión minera obliga al dueño a desarrollar la actividad necesaria para satisfacer el interés público que justifica su otorgamiento. Su régimen de amparo será establecido por dicha ley, tenderá directa o indirectamente a obtener el cumplimiento de esa obligación y contemplará causales de caducidad para el caso de incumplimiento o de simple extinción del dominio sobre la concesión. En todo caso dichas causales y sus efectos deben estar establecidos al momento de otorgarse la concesión.

24º: Incisos octavo al undécimo.

Será de competencia exclusiva de los Tribunales Ordinarios de Justicia declarar la extinción de tales concesiones. Las controversias que se produzcan respecto a la caducidad o extinción del dominio sobre la concesión serán resueltas por ellos y, en caso de caducidad, el afectado podrá requerir de la justicia la declaración de subsistencia de su derecho.

El dominio del titular sobre su concesión minera está protegido por la garantía constitucional de que trata este número.

La exploración, la explotación o el beneficio de los yacimientos que contengan sustancias no susceptibles de concesión, podrán ejecutarse directamente por el Estado o por sus empresas, o por medio de concesiones administrativas o de contratos especiales de operación, con los requisitos y bajo las condiciones que el Presidente de la República fije, para cada caso, por Decreto Supremo. Esta norma se aplicará también a los yacimientos de cualquier especie existentes en las aguas marítimas sometidas a la jurisdicción nacional y a los situados, en todo o en parte, en zonas que, conforme a la ley, se determinen como de importancia para la seguridad nacional. El Presidente de la República podrá poner término, en cualquier tiempo, sin expresión de causa y con la indemnización que corresponda, a las concesiones administrativas o a los contratos de operación relativos a explotaciones ubicadas en zonas declaradas de importancia para la seguridad nacional.

Los derechos de los particulares sobre las aguas, reconocidos o constituidos en conformidad a la ley, otorgarán a sus titulares la propiedad sobre ellos.

### Primeras propuestas de cambios legales

Ha habido numerosas propuestas de cambios al estatuto y al régimen de las aguas en Chile, muchas de las cuales se encuentran en mociones presentadas por senadores y diputados. El Cuadro siguiente resume las más importantes.

#### PROYECTOS PRESENTADOS

Boletín	Autores
6124-09	Ex Senadores Ávila, Ominami, Ruiz Esquide y Senadores Girardi y Navarro
7108-07	Senadores Navarro, Rossi y Tuma
8355-07	Senadora Allende, Ex Senadores Gómez y Ruiz Esquide y Senadores Letelier y Rossi
9321-12	Senadora Muñoz y Senadores Girardi, Araya, De Urresti y Horvath
6141-09	Ex Senador Núñez
6254-09	Senador Horvath
6697-07	Ex Senadores Ávila, Núñez y Vásquez
6816-07	Reforma Constitucional Bachelet 2010
10496-07	Senador Chahuán
10497-07	Senador Chahuán

Estos Boletines contienen declaraciones, tales como:

- Declaración de bien nacional de uso público de todas las aguas continentales de la Nación, incluyendo aguas subterráneas y glaciares. Se encuentra en los Boletines 6124-09, 7108-07, 8355-07, 9321-12, 10496-07) (Profesores Aguilar y Núñez).
- Declaración de Utilidad Pública. Declara de utilidad pública, a efectos de expropiación, todas las aguas de la Nación en el Boletín 6124-09.

También los proyectos contienen indicaciones que significarán que la ley regule lo siguiente:

La entrega de concesiones y/o derechos de uso a particulares, estableciendo las condiciones para adquirir, ejercer y caducar los derechos sobre ellas. Boletines 6124-09, 8355-07, 9321-12, 10496-07. No en cuanto a la propiedad. Profesores Aguilar y Núñez.

Aunque las concesiones o derechos no podrán ser perpetuos. Boletines 8355-07 y 7797-07. Opciones: No más de 30 años Boletín 6697-07. No más de 10 años Profesor Aguilar.

Se propone considerar prioridades y reservas de uso, tales como consumo humano. Boletines 6124-09, 8355-07, 9321-12, 10497-07. Profesores Aguilar, Guilloff y Núñez. También necesidades básicas individuales y colectivas y caudales ecológicos. Profesor Núñez.

También se otorgan derechos de agua a las necesidades básicas y el saneamiento. Boletín 9321-12. Profesores Aguilar y Núñez lo apoyan.

Se propone cobrar patentes a particulares a quienes se les ha otorgado concesión, licencia o permiso de uso. Profesores Aguilar y Núñez lo apoyan.

El manejo integrado y regionalizado de cuencas y acuíferos, en forma participativa en Boletines 9321-12 y 6254-09, en cuanto a lo regionalizado. Profesora Núñez lo apoya, Profesor Guilloff lo considera innecesario.

### **Actual propuesta de Reforma Constitucional**

Basándonos en los boletines precedentes se propone mejorar el numeral 23 del artículo 19, en relación a las formas de adquirir el dominio y los bienes comunes y se considera agregar tutela en el recurso de protección para el derecho a agua potable, saneamiento y usos prioritarios, Artículo 20.

Por lo tanto:

- 1.- Se agrega en el numeral 23º del artículo 19º, los siguientes incisos: tercero, cuarto y quinto, nuevos, reemplazando el punto y coma del inciso segundo por un punto:

**“Las aguas, en cualquiera de sus estados, son bienes nacionales de uso público. En consecuencia, su dominio y uso pertenece a todos los habitantes de la Nación. Decláranse de utilidad pública los derechos que sobre ellas se hayan constituido o reconocido.**

**La ley regulará el procedimiento de constitución, reconocimiento, ejercicio y extinción de los actuales derechos y de las concesiones que sobre las aguas se reconozca a particulares. Estas últimas serán siempre temporales, se circunscribirán a fines específicos y podrán estar sujetas al pago de patentes o tasas.**

**En su otorgamiento y ejercicio se priorizará el consumo humano, el doméstico y el saneamiento, resguardando los usos comunitarios ancestrales y la mantención de un caudal ecológico, para lo cual se podrá reservar aguas superficiales y subterráneas y establecer otras limitaciones y obligaciones. Se dispondrá de un manejo sostenible e integrado de los recursos hídricos de las cuencas, que considere las características de cada zona del país y que asegure la participación e información de la ciudadanía;”.**

- 2.- Elimínese el inciso final del numeral 24 del artículo 19°. **Rechazado.**
- 3.- Intercálese, en el inciso primero del artículo 20, a continuación del ordinal "23°" la frase: **"en lo relativo a lo dispuesto en el inciso primero y al derecho al agua para el consumo humano, doméstico, el saneamiento y demás usos prioritarios.**

### **Síntesis de los cambios propuestos**

Se mantiene la brevedad del texto constitucional, pero se fija un estatuto más completo y armónico.  
Se incorporan definiciones generales, dejando mandato a la ley para precisiones, tales como:

- 1.- Declara todas las aguas como un Bien Nacional de Uso Público, o sea de todos los chilenos.
- 2.- Privilegia el consumo humano, doméstico y el saneamiento, resguardando actividades de subsistencia y uso sustentable de las aguas.
- 3.- Termina con la entrega de derechos indefinidos. En el futuro solo podrán otorgarse concesiones temporales.
- 4.- Ordena a la ley establecer reservas, obligaciones y también limitaciones a los titulares de concesiones y derechos para asegurar usos prioritarios.
- 5.- Obliga al Estado a una gestión integrada de los recursos hídricos de las cuencas, que considere las características de cada zona del país y que asegure la participación e información a la ciudadanía.

### **CONCLUSIONES**

La Reforma Constitucional propuesta no busca terminar con los actuales derechos, como han intentado plantear los que se oponen a esta Reforma. Establece la posibilidad de que frente a situaciones que afecten los usos prioritarios del agua, la autoridad pueda establecer límites y obligaciones, como redistribuir o racionalizar temporalmente los derechos establecidos sobre ella.

Estas nuevas facultades vienen a respaldar constitucionalmente las modificaciones al Código de Aguas actualmente en trámite y reseñado más arriba.

La norma propuesta destaca en la Constitución la importancia del agua y reconoce la situación actual de escasez, como algo ineludible en el contexto de Cambio Climático.

Sin afectar los derechos ya otorgados, la Reforma impone obligaciones y límites razonables que reorientan estos derechos de particulares al bien común.

Establece usos prioritarios, relativos a la subsistencia y al abastecimiento en condiciones de emergencia.

Fija un estándar más estricto y temporal para las concesiones que se otorguen en el futuro.

Obliga a la autoridad a una gestión más armónica y sustentable de los recursos hídricos.

Finalmente, crea la figura de un "Derecho al Agua para Consumo Humano, consumo doméstico y saneamiento", respaldada con la acción de protección.

## Judicialización de los conflictos sobre los recursos hídricos

Fernando Ochoa T., Amaya Álvez M.; Verónica Delgado S., Centro de Recursos Hídricos para la Agricultura y la Minería, Universidad de Concepción, UdeC

Cuando se propone como tema de análisis, la judicialización de los conflictos sobre los recursos hídricos, seguramente, caerá sobre el tapete, en una primera lluvia de ideas, causas de gran impacto mediático, como las sucesivas apelaciones que se verificaron en relación al conflicto existente entre la comunidad de Caimanes, o los reclamos deducidos con motivo del otorgamiento de los derechos de agua destinados a concretar el proyecto conocido como Hidroaysén. Aún más, si seguimos una reciente encuesta desarrollada por el CRHIAM durante el año 2015, podríamos concluir que, coincidentemente con lo expuesto, lo más debatido en Chile en relación a los recursos hídricos, son asuntos ambientales: acciones por daño ambiental, impugnación de actos administrativos ambientales u otras acciones de relevancia ambiental.

Sin embargo, debemos dejar establecido que, contrariamente a lo que podría pensarse, este tipo de causas constituye una fracción menor dentro de un vasto universo de contiendas entre particulares, entre estos y el Estado, y numerosas otras variantes sobre las cuales haremos referencia de manera sucinta a lo largo de esta presentación.

Ahora bien, despejada esa falsa suposición, una primera pregunta debería entonces orientarse a determinar qué se debate en los tribunales chilenos en materia de recursos hídricos. Esta pregunta ciertamente nos ayuda a la hora de identificar puntos críticos en una futura reforma al derecho de aguas, así como al diseño de políticas públicas en materia de agricultura, minería, energía, capacitación de funcionarios públicos, etc.

Para responder a esta primera interrogante, el mismo Centro de Investigación ha desarrollado un estudio sobre las decisiones emitidas por los jueces de primera instancia del país que, actualmente, abarca los años 2013 y 2014.

En virtud del mismo, se descubrió, algo que quizás pudiera parecer obvio pero que, por lo mismo, suele pasarse por alto. En efecto, dicho estudio constató que durante estos años, las principales causas de judicialización consistieron en cuestiones relativas a los mecanismos de saneamiento de los derechos de aprovechamiento de aguas. En otras palabras, la mayor cantidad de casos que llegó a Tribunales, durante el período de estudio, dijo relación con la necesidad de los particulares del acceso al recurso mediante la consolidación de situaciones de hecho y que se traduce en la triada: Perfeccionamiento, Regularizaciones e Inscripciones.

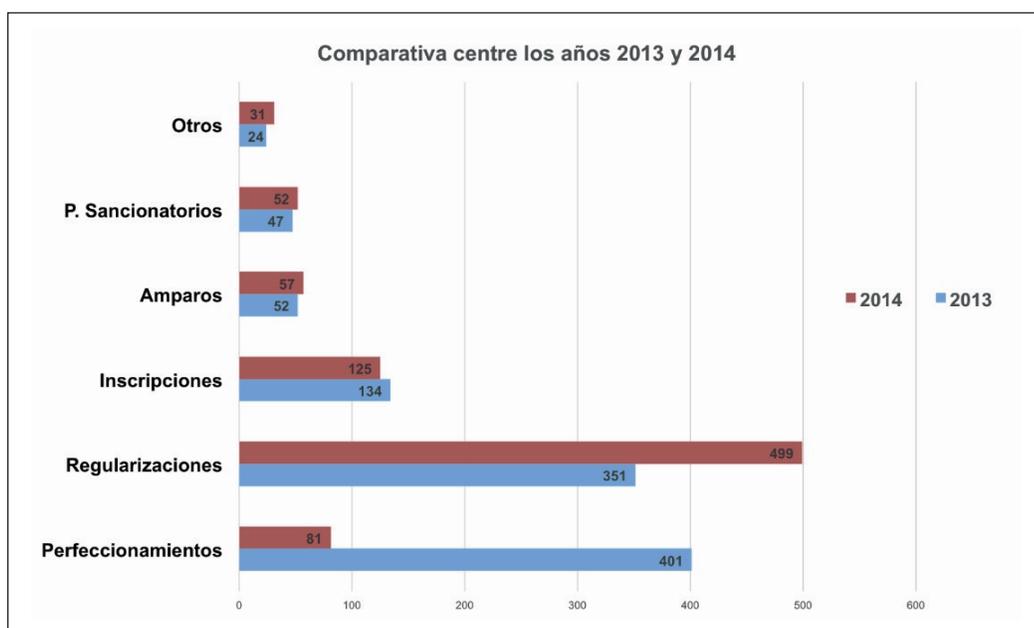


Figura 1: Número total de causas por materia y año

Sin embargo, estos procedimientos de saneamiento y consolidación de situaciones jurídicas imperfectas, se caracterizan por un conjunto de paradojas y malas prácticas procesales que ameritan ser relevadas.

Quizás, en primer término, debemos advertir que el uso del término “particulares” para referirnos a las partes de estas causas, puede resultar inapropiada en una gran cantidad de casos, atendido lo que se observa en la práctica. En efecto, en calidad de actores concurren a Tribunales no solo personas naturales y jurídicas, sino también entes integrantes de la administración, como Municipalidades y otros sujetos donde el carácter público o privado es más difícil de establecer como es el caso de las comunidades indígenas, juntas de vecinos, establecimientos educacionales y otras personas naturales.

Todas ellas, independientemente de los fines perseguidos concurren en un pie de igualdad, al menos aparente, a la sede jurisdiccional.

Por otra parte, el adversario es, irónicamente, un ente incierto y cuya identidad varía no solo por las circunstancias del caso, sino especialmente por la costumbre del tribunal ante el cual se sustancia la causa. Nos detendremos en el análisis de esta parte.

En la mayoría de las causas analizadas, el “demandado” es la Dirección General de Aguas, DGA, ente que, como sabemos, es el administrador de los recursos hídricos continentales del país, que ejerce una labor de fiscalización, control y medición.

Pues bien, de lo observado en los casos fallados en el período 2013-2014, se aprecia que este “demandado”, en la casi totalidad de los procedimientos, no comparece a las audiencias, ni tampoco participa activamente en la substanciación de los respectivos procedimientos, teniéndose trámites tan importantes como la respuesta de evacuados en rebeldía, continuando los juicios sin actividad procesal de una contraparte.

Esto, como una suerte de cadena de sucesos, determina que prácticamente la totalidad de los casos de regularizaciones y perfeccionamientos se substancian con este organismo público en rebeldía y, por ende, con amplias libertades para los demandantes de llevar el procedimiento a su ritmo y con la libertad que implica no tener contraparte.

Sin embargo, como lo señaláramos, la figura de la contraparte en esta triada es en verdad una cuestión azarosa. Lo anterior se evidencia en los casos en que la DGA no es el “demandado” del procedimiento, pues en ellos su lugar pasa a ser llenado por el denominado “opositor”, es decir, un tercero que no desea la consolidación del derecho por interferir con un interés propio y que, por lo tanto, se apersona en el juicio.

Este tercero, a diferencia de la DGA, no cautela los intereses nacionales de mejor gestión del recurso, sino los propios. Esta es una gran diferencia que marca notablemente la substanciación de estos procedimientos. Por otra parte, tampoco cuenta con los medios técnicos del organismo, los cuales solo se ponen a su disposición mediante informes en cuya confección no participa.

Sin embargo, existen otros casos en que la DGA no es demandada y tampoco un tercero se apersona al juicio. En estas situaciones los Tribunales han decidido saltarse las reglas dadas por el Código de Aguas, que señalan como procedimiento aplicable a estos juicios el sumario descrito en los artículos 680 y siguientes del Código de Procedimiento Civil, y dar, sin mayor fundamentación en sus sentencias, tramitación de cuestión no contenciosa.

Aunque debemos hacer presente que también, en algunas ocasiones, en estas situaciones los Tribunales han optado por tramitarlos como cuestiones contenciosas en que solo existe un actor, pero sin demandado.

Tenemos hasta el momento, que las mismas instituciones todas regidas en su manifestación procesal por las reglas del procedimiento sumario y las disposiciones comunes del libro primero del CPC, pueden recibir en el hecho diversas tramitaciones y así ha venido aconteciendo en los años analizados. Entonces, una misma cuestión puede recibir distinto tratamiento judicial.

Dicho lo anterior es posible exponer una primera paradoja del sistema. En la mayoría de las causas estudiadas para la primera instancia, que corresponden a los casos de regularizaciones, perfeccionamientos e inscripciones, no existe un real conflicto entre partes, pues se desarrollan en el silencio de una, el demandado, o de varias, el demandado y el opositor ausente.

Las consecuencias básicas ya se han reseñado y no parecieran, a primera vista, ser tan graves. Un procedimiento que se desarrolla con una sola parte conforme a las reglas del Art. 680 y siguientes del CPC. Sin embargo esto tiene consecuencias.

En efecto, de los casos analizados, se observa que la falta del control de una contraparte, unida al principio de pasividad de los tribunales, flexibiliza en forma extrema el procedimiento de consolidación a los derechos de aprovechamiento de agua a los cuales resulten aplicables las normas transitorias del Código de Aguas, hasta el punto de generar procedimientos totalmente distintos a los previstos por el legislador de aguas.

Otra manifestación de estas malas prácticas, se expresa en la existencia a lo largo del país, de distintas sentencias “tipo” propias de cada Tribunal, en las cuales las consideraciones permanecen idénticas en cada una de ellas, variando solo los datos particulares de los derechos que se sanean (medida del derecho, fechas, lugares, coordenadas). En algunos Tribunales del país, las sentencias se reducen al mínimo indispensable para singularizar el derecho, sin razonamiento alguno sobre las cuestiones expuestas por las partes. La enunciación del cumplimiento de los requisitos legales es el único contenido de estas sentencias haciéndose abstracción de cualquier otro elemento expuesto por las partes.

De esa manera, por ejemplo, el Juzgado de Letras de Putaendo, pudo dictar en un año 325 sentencias sobre perfeccionamiento, sobre un total de 1009 de nuestro estudio y 586 terminadas según el Poder Judicial.

Esta falta de contradicciones en los procedimientos genera problemas, no solo en los procedimientos afinados y en estado de dictarse sentencia, sino también en la substanciación de los procedimientos. En efecto, remitidos los expedientes a los Tribunales Nacionales, la regla es, como ya lo expresamos, que se considere como demandada a la DGA. Pues bien, es también normal que posteriormente el juez que conoce la causa solicite informes u otras informaciones a la propia DGA, la misma que en algún momento conoció administrativamente la solicitud de regularización o perfeccionamiento. Tenemos entonces que, en algunas zonas del país, la DGA interviene en los procedimientos como juez, parte y perito.

Todo el sistema se estructura entonces de tal manera que, como una suerte de continuación del procedimiento administrativo, la regularización y el perfeccionamiento de derechos de aguas pasa a ser una gestión “express” simplificada hasta extremos de configurar procedimientos nuevos de los cuales, los afectados probablemente se enterarán cuando ya sea muy tarde y en que los Jueces, probablemente carentes de formación especializada, deformarán instituciones básicas.

Respecto a los procedimientos asociados a inscripciones conservatorias la situación no es mucho mejor. Las resoluciones se limitan a constatar los requisitos básicos, y constituyen un procedimiento bastante común dentro del ordenamiento nacional.

Si analizamos la siguiente mayoría, esto es, los recursos de amparo, que en realidad no constituyen recursos pues por ellos no se impugnan las decisiones judiciales, observamos en primer término una notoria disminución en el número de causas respecto a los demás casos analizados. No obstante su número tiende a incrementarse ligeramente a diferencia de los procedimientos de saneamiento de derechos que tiende a disminuir.

Sin embargo, lo anterior no impide que se trate de una cantidad de causas estadísticamente importante si se acude a él con dicha frecuencia, aunque debemos hacer presente que, en la práctica, el amparo resulta una herramienta jurídica poco práctica para los litigantes.

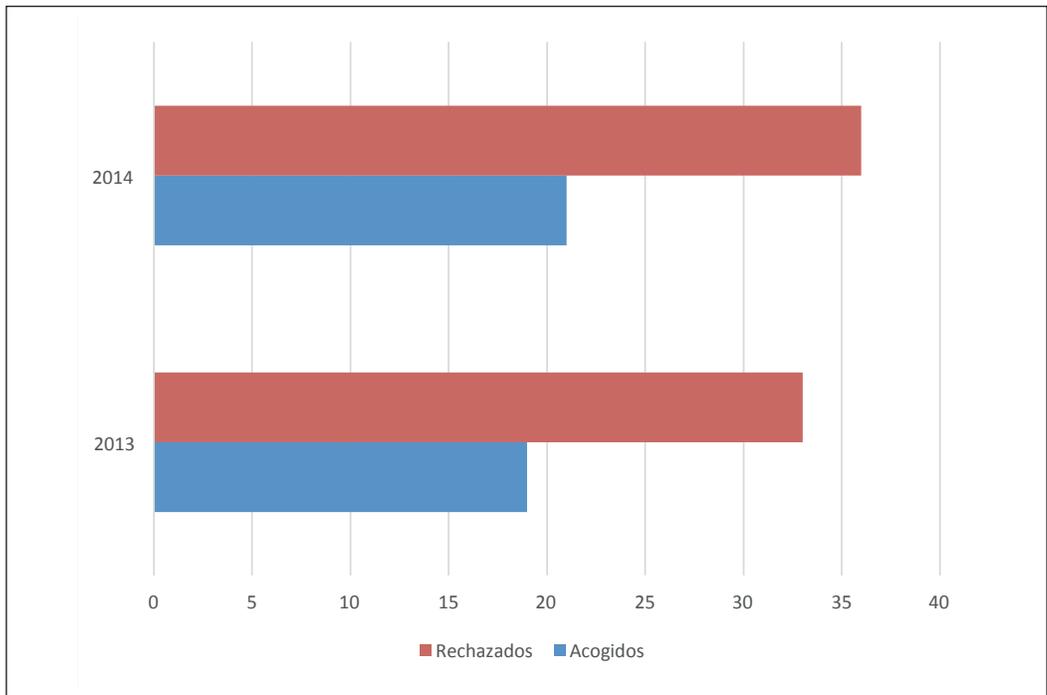


Figura 2: Amparos acogidos y rechazados para los años 2013 y 2014.

Las causales de negativa son usuales, pues en conjunto con los requisitos de fondo del recurso, los que evidentemente deben cumplirse para el éxito de acción impetrada, los Tribunales aplican, correctamente por cierto, exigencias de derecho procesal general y que miran a la procesabilidad de la acción. De esa manera, la práctica judicial nos demuestra que el amparo de aguas no es un instrumento procesal sencillo y expedito, sino por el contrario, un mecanismo procesal exigente y con altas probabilidades estadísticas de ser rechazado.

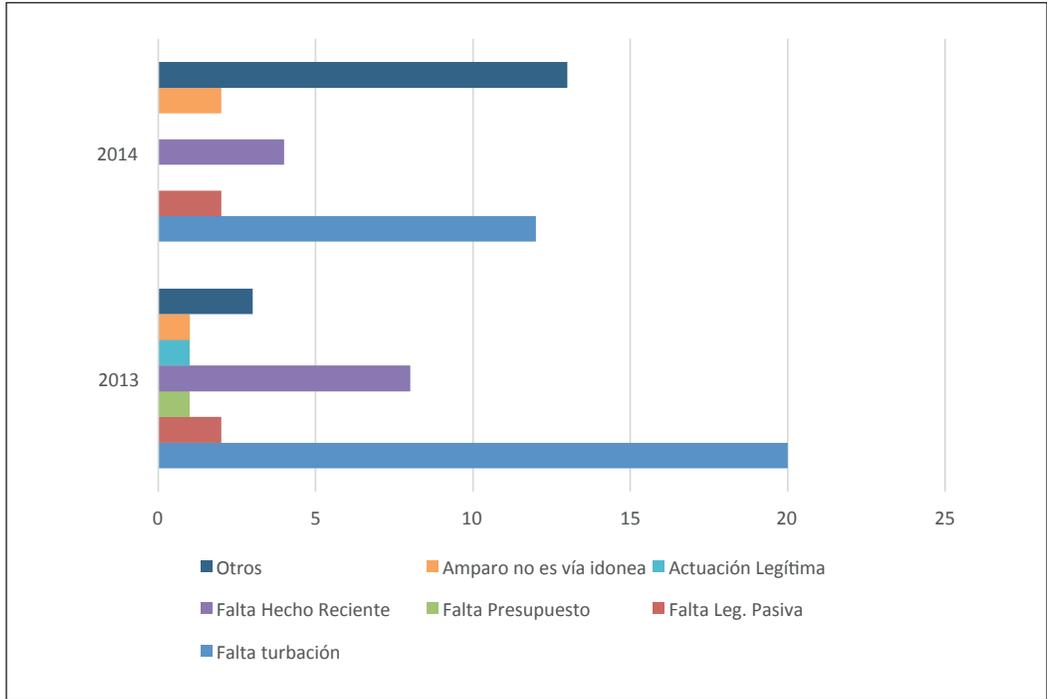


Figura 3: Detalle de las causales de rechazo de los recursos de amparo de aguas para los años 2013 -2014.

Y este fenómeno no deja de ser interesante, pues los requisitos legales del amparo que de por sí no son particularmente exigentes, han sido extremados por la jurisprudencia produciendo efectos prácticos notorios y cuantificables. Así, la tasa de rechazos de esta acción prácticamente duplica para los años analizados los casos en que se acoge. Esto en principio no parece una situación anormal, sabemos que existen acciones y recursos cuyo éxito en Tribunales es menor que otros. Sin embargo, resulta paradójico que el principal mecanismo procesal destinado a proteger una situación jurídica viene acompañado de un disuasivo importante a la hora de interponerlo. Disuasivo que, irónicamente, se deriva de circunstancias exógenas al diseño legal de la institución, como requisitos de procedibilidad, problemas del sistema registral, dilación de los procedimientos, etc.

Otros mecanismos de defensa, como las acciones posesorias especiales, las previstas en el Código Civil y la acción reivindicatoria, casi no figuran dentro de las sentencias dictadas para el periodo analizado. Estas acciones protectoras tienen, por lo demás, un carácter general respecto de la acción de amparo del Código de Aguas, por lo que bien podría pensarse que ellas no siempre serán el camino idóneo para ocurrir a Tribunales, considerando simples criterios de hermenéutica jurídica.

Queda, sin embargo, la tradicional estrategia de provocar la intervención de Tribunales mediante la acción constitucional de protección, instrumento procesal que, por ser desformalizado, representa una alternativa mucho más atractiva a los litigantes que el amparo del Código de Aguas según lo expuesto. De esta manera, al menos teóricamente, la acción constitucional de protección parece mucho más atractiva al litigante receloso del amparo y del excesivo formalismo judicial. Sin embargo, en estos casos siempre pesará la no poco frecuente jurisprudencia de nuestros Tribunales superiores en orden a que existiendo un procedimiento de lato conocimiento, el recurso de protección no es la vía idónea.

Y se da la situación que, no obstante presentar algunas características muy similares a la protección y existir en ambos casos amplia libertad para los tribunales de decretar medidas para restablecer el imperio del derecho, la acción de amparo tiene uno de los elementos fundamentales de los procedimientos ya conocidos; un término probatorio destinado a demostrar las alegaciones de las partes, diferencia que las separa desde una perspectiva adjetiva.

Hemos analizado someramente las formas en que se concreta la judicialización de las causas sobre recursos hídricos en el país, cómo ello no necesariamente envuelve un conflicto entre partes y como se judicializa más de lo que deseablemente podría esperarse. Del mismo modo, hemos observado empíricamente, como el derecho de aguas constituye un feudo para que la actividad de los jueces cree y modele una gran variedad de temas en la materia.

Entonces, ahora cabe abocarnos a intentar responder nuestra segunda pregunta: ¿la constitución vigente tiene influencia en este estado de cosas y, en el caso de que así fuera ¿cómo se manifiesta esta influencia?

Partamos de la base, considerando que en estas líneas no nos extenderemos mayormente sobre el tema, que la Carta Fundamental Chilena trata las aguas según la propiedad que sobre los derechos de aprovechamiento tienen sus titulares y con el objeto de asegurarlos, es por ello que se refiere a este punto una vez finalizado el numeral 24 del Art.19. Sin embargo, esta disposición debe atenuarse, según las posturas que tomemos respecto a materias tales como la recepción en nuestro ordenamiento jurídico del derecho humano al agua y a la laxitud de interpretación que demos al numeral 8º del mismo art.19, especialmente en cuanto al contenido de los deberes constitucionales ambientales. Esto no es una simple afirmación teórica, sino práctica, pues la interrupción del acceso al agua, base del derecho humano en cuestión, se ha invocado ante Tribunales como transgresión a distintas normas constitucionales, especialmente a los numerales 1, 21 y 24 del Art. 19, habiendo resuelto sobre esta base la I. Corte de Apelaciones de Santiago, Recurso de Protección, Rol N°10.140-2012. Nuevamente, la cuestión gira en torno al acceso.

Ciertamente también en este punto aparece la afectación medioambiental, garantía del Rol N°8, pero en un número menor si consideramos todas aquellas que se dan a lo largo de Chile para reclamar acceso al recurso.

Todo entonces gira en torno a la propiedad, quien es dueño, quien puede serlo, bajo qué condiciones y como esa privación de mi propiedad afecta mi vida, mi dignidad, mi salud. El acceso al recurso, amparado por esta garantía, es el punto en que nuestra Carta Fundamental pone notoriamente su atención, de la misma manera en que lo hacen nuestros Tribunales.

Pensemos esto en relación a las normas básicas para solicitar el derecho. No importa para qué destino o finalidad se pide, si lo es para subsistencia o para abreviar animales en masa en el marco de la agroindustria, lo importante es acceder al derecho o consolidarlo por alguno de los medios que franquea la ley o por las variaciones de los mismos originadas en la interpretación que los Tribunales hagan de la norma general y abstracta de procedimiento. Esto es menos exigible aún para regularizaciones y perfeccionamientos con requisitos especiales. Entre ellos la posesión del derecho, más bien una cuasi posesión, pues lo poseído es el derecho no las aguas por un período de a lo menos 5 años. El sistema entonces se torna lógico y comprensible, sin perjuicio de las críticas o valoraciones que podamos hacer. El corazón del sistema no es el agua en sí misma, sino el derecho de aprovechamiento que sobre ellas recae, de ahí el hincapié puesto por el constituyente de consagrarlo expresamente pues solo sobre él puede existir propiedad privada ya que las aguas son bienes nacionales de uso público e inapropiables. De ahí que las aguas no puedan adquirirse por ningún período de tiempo y solo sean susceptibles de “cuasiposeerse”.

Lo importante de todo esto es que la judicialización casi exclusiva de estas causas no es sino la manifestación del enfoque centrado en la propiedad del derecho, en que justamente, tal circunstancia deviene en condición para acceder al sistema y obtener la seguridad constitucional y legal de que no se turbarán una serie de beneficios de orden económico y administrativo, tales como subsidios, acceso a programas estatales y apoyo científico.

Solo a través de esa propiedad por ejemplo, el agricultor, nuevamente independiente de la magnitud de sus faenas, puede a su vez acceder a los beneficios estatales asociados con el agua, riego, canalizaciones, estudios. Es la misma razón por la cual las sanitarias y los sistemas de agua potable rural, independientemente de sus beneficiarios, necesitan estos derechos para optar a todo beneficio estatal o a las concesiones necesarias.

Del mismo modo, solo con los derechos plenos, figuras como la acción de amparo descrita en el código de aguas, cobran vigencia frente a turbaciones.

En fin, todo el sistema comenzando en la norma fundamental, está estructurado de tal manera de reforzar el concepto de aguas como una cosa, y de potenciar la imagen del derecho de aprovechamiento de estas, como un mecanismo jurídico para hacer uso y goce de ella y en tal sentido no debería sorprendernos el resultado cuantitativo del estudio cuya líneas generales hemos expuesto. La batalla en Tribunales en Chile no es más que la de gente luchando por lo único que queda medianamente claro en nuestro ordenamiento jurídico, que si desean agua para subsistir, producir, desarrollarse, llevar una vida digna o cualquier otro fin, primero deberán luchar por alcanzar la propiedad sobre un título para usarlas.

