

“FUMANDO OPIO”

De la Asamblea Constituyente al Poder Ciudadano

Manuel Fernández Gaete
Cristián Figueroa Claude

Editores




UNIVERSIDAD
ACADEMIA
DE HUMANISMO CRISTIANO
ESCUELA DE HISTORIA

 MUTANTE
editores 

El proceso constituyente y la disputa por su significado

Manuel Antonio Garretón Merino¹

1. Los antecedentes del debate

En mayo de 2015, al dar a conocer los acuerdos y proposiciones de la Comisión Anti Corrupción o *Comisión Engel*, la Presidenta Michelle Bachelet sorprendía al país al finalizar dicha presentación con un planteamiento respecto de que no tendrían sentido todas las medidas propuestas si éstas no se enmarcaban en la necesidad de una nueva Constitución, a la que debía llegarse a través de un proceso constituyente al cual ella convocaría en septiembre de este año.

La sorpresa por dicho planteamiento, venía no solo por la ocasión elegida sino también por la fórmula utilizada, teniendo como expresión central el “*proceso constituyente*”. Las menciones anteriores habían sido de carácter secundarias o referidas en general a la idea de una nueva Constitución, pero no se habían fijado fechas ni enmarcado en una solemne declaración de llamar al país concretamente a participar en un mecanismo de elaboración de una nueva Carta Fundamental. Tampoco se habían mencionado instancias como cabildos y otras formas de participación de la ciudadanía. Es probable que sea por primera vez en la historia de la República, y es seguro que es un fenómeno inédito en el Chile de las últimas generaciones. Con posterioridad, la Presidenta ha vuelto a referirse al concepto de *proceso constituyente* tanto respecto de la incidencia que tendrá la ciudadanía, como por la búsqueda de acuerdos en la coalición gobernante para formular los mecanismos de modo más preciso.

Más allá de la crítica a la ambigüedad de la expresión, muchos quisieron ver en ésta la renuncia a uno de los procedimientos fundamentales que han estado en el debate respecto de la elaboración de una nueva Constitución, como es la *Asamblea Constituyente*; otros la criticaron por postergar el problema, ya que al aludir a la idea del proceso, la nueva Constitución se postergaría para otros gobiernos. Muchos críticos radicales, desde la izquierda, sintieron

¹ Sociólogo, politólogo y Doctor en Sociología en *L'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales*, París. Premio Nacional de Humanidades y Ciencias Sociales. Actualmente ejerce como docente del Departamento de Sociología de la Universidad de Chile.

confirmada su visión de que el gobierno no tendría realmente voluntad de cumplir la promesa programática de una nueva Constitución.

Pero es precisamente la indeterminación de la fórmula, como la permanente ratificación de ésta y del carácter institucional, democrático y participativo que debe tener el mecanismo de elaboración de una nueva Constitución, lo que permite involucrar al mundo social e intelectual en la discusión y propuesta de diversos caminos a seguir. Si se hubiera definido de una vez para siempre el mecanismo y el proceso no habría más que acatar u oponerse. Es muy probable que entonces la presión de los poderes fácticos y mediáticos o de los intereses establecidos en las instituciones representativas impusiera una posición conservadora.

Porque, recordemos, que la gran legitimidad y centralidad que adquirió el tema constitucional en la campaña presidencial y al inaugurarse la Presidencia de Bachelet, como parte sustantiva del programa de la Nueva Mayoría que recogía las demandas generalizadas de nueva Constitución expresadas entre otros hitos en las movilizaciones de 2011 y 2012, se fue debilitando en el año 2014 con la prioridad dada a las otras reformas prometidas, el rechazo a éstas, monitoreado por los grandes intereses económicos y mediáticos, y los escándalos de corrupción desde el inicio de 2015 que aumentaron la impopularidad del gobierno y, sobre todo, agravaron el distanciamiento de la ciudadanía y la política institucional.

Así, llamar a un proceso constituyente era precisamente la mejor manera de retomar el tema constitucional y dejarlo abierto para que se produjera un debate nacional. Y en ese sentido llama la atención que los sectores progresistas y los sectores sociales organizados, o los movimientos sociales, no hayan asumido la responsabilidad de llenar de significado la propuesta presidencial y hayan preferido las críticas a la ambigüedad o el refugiarse en las puras movilizaciones corporativas o, en otros casos, planteándose alternativas que desconozcan los componentes institucionales que todo proceso constituyente debe tener. En este sentido se debe reconocer que los sectores más conservadores de la coalición de gobierno han reaccionado luego de las críticas iniciales, precisamente en la línea de darle un contenido al proceso constituyente restringido al Congreso o a los expertos constitucionalistas.

2. Lo que está en juego, entonces, es el debate y la lucha por el significado de un proceso constituyente para el caso chileno

En la discusión y diseño de dicho proceso hay que hacerse cargo de tres grandes cuestiones. La primera es la necesidad de una Constitución legítima que busque superar, a través del acuerdo de todos los chilenos, el

orden económico social y político heredado de la dictadura y plasmado en la actual Constitución. La segunda es la ruptura aludida entre lo político y lo social que no deja a ningún actor o institución por sí solos la legitimidad para realizar el cambio constitucional indispensable. Finalmente, la solución constitucional es la única salida a la actual crisis del sistema político chileno.

En efecto, hay un polo de propuestas que le dan al Congreso el carácter de poder constituyente excluyente, ya sea directamente, utilizando mecanismos como comisiones bicamerales, con consultas ciudadanas o comisiones de expertos, o ampliándose con ciudadanos nombrados por el mismo Congreso. Éstas, si bien podrían llegar, aunque difícilmente, a enfrentar la primera cuestión (la definición del modo de organizar la sociedad), definitivamente no se hacen cargo de la falta de legitimidad del sistema político institucional de la crisis actual ni de la ruptura entre política y sociedad y más bien contribuirían a agravar ambas cuestiones. Sería incorrecto, por otro lado, considerar este polo de proposiciones como el único institucional, no solo porque hay otras propuestas que no le dan al Congreso el poder constituyente, como la que examinaremos, que son igualmente institucionales, solo que requieren una modificación de la actual institucionalidad, lo que también es requerido en las propuestas que le asignan al Congreso la tarea constituyente, dado el carácter pétreo de la actual Constitución. La alternativa a este polo de soluciones debe dar cuenta, sin embargo, de la existencia del Congreso y asegurarle un papel en el proceso constituyente.

Las propuestas que vienen del polo exclusivamente extra institucional, o que buscan crear una nueva institucionalidad paralela con negación de la actual, como las Asambleas Constituyentes auto convocadas, carecen de viabilidad y de legitimidad porque suponen un sujeto popular auto legitimado, creado al margen de partidos, organizaciones e instituciones, que fija las reglas del juego del proceso, lo que es simplemente irreal. Pero una alternativa a esta propuesta que no sea la anteriormente señalada, debe necesariamente dar cuenta de la crisis de legitimidad de la actual institucionalidad y asegurar la expresión de la soberanía popular. Esto significa que la participación ciudadana debe estar presente en la formulación del proceso mismo y en la elaboración de los contenidos de la nueva Constitución.

A nuestro juicio, la única posibilidad que un proceso constituyente resuelva las tres cuestiones señaladas, es que su núcleo sea una Asamblea Constituyente definida por ley y donde haya una participación ciudadana que combine representación política, representación regional, paridad de género, cuota para pueblos originarios, representación de organizaciones sociales y simples ciudadanos.

3. ¿Por qué decimos que se trata del único mecanismo que puede resolver las tres grandes cuestiones que enfrenta un proceso constituyente?

En primer lugar, porque una nueva Constitución debe tener un contenido legítimo que implique que el país se defina si quiere seguir con el orden económico social impuesto por la dictadura, el cual significa el predominio del mercado, el dinero, los intereses privados, por sobre lo social, los derechos, lo colectivo, lo político y lo estatal como lo fue en la historia de Chile. Todos los grandes temas que definen nuestra convivencia (entre otros, los derechos, libertades e igualdades, el papel del Estado, el destino de nuestros recursos naturales, la organización regional, la autonomía de los pueblos, el sistema de gobierno democrático, y las formas de participación, el poder local, etc.) deben ser definidos por la sociedad en su conjunto y no por los principios e instituciones que impuso la dictadura a través de la actual Constitución. No parece que pueda haber otro espacio para que en este debate se expresen todas las posiciones y se tomen las decisiones legítimas asociadas a una representación del conjunto de la sociedad elegida para ello.

En segundo lugar, hemos señalado que en los últimos años se ha ido produciendo una ruptura creciente entre instituciones, partidos, actividad y mundo político, y sociedad o movimientos sociales o ciudadanía, ruptura que toma las fórmulas de rechazo absolutas a la política y sus actores, o búsqueda de alternativas de sustitución de la actividad política por acciones corporativas o de auto representación, o abstención electoral, alejamiento de los partidos y aislamiento de éstos, en general de pérdida de legitimidad de la política y de sus instituciones y actores. Ello es de enorme profundidad e importancia en un país cuya forma de configuración de actores y sujetos sociales fue siempre a través de la política partidaria. Quizás no sea posible ni deseable una vuelta a las antiguas fórmulas de imbricación entre actores políticos y sociales. Pero lo que no resulta discutible es que con la actual distancia o ruptura, ninguna solución a los problemas del país podrá encontrarse democráticamente y que, de seguir así, la política seguirá o enclaustrada en sí misma o dependiendo de los poderes fácticos y mediáticos, y que la sociedad se disolverá en los intereses corporativos y sectoriales o en el individualismo. Las elecciones, que han sido siempre un espacio de confirmación y permanente redefinición de esta relación, hoy han dejado de serlo. Por eso, un mecanismo como la Asamblea Constituyente aparece no solo como el espacio para reconstruir las reglas del juego y resolver nuestros problemas de fondo sobre cómo queremos vivir, sino también como un espacio único en que puedan reencontrarse la política, los políticos y los partidos con las organizaciones y movimientos, y organizaciones sociales y ciudadanía, de modo que no se pueda decir que unos no

escuchan a otros ni que las decisiones que afectan a todos no cuentan con mecanismos institucionales legítimos. Por supuesto que una nueva forma de constitución de sujetos y actores sociales y una nueva relación entre actores políticos y sociales redundaría en un muy largo proceso, pero éste necesita hitos y hasta el momento carecemos de ellos y tampoco las elecciones lo han sido. Una Asamblea Constituyente sin duda es uno de esos hitos iniciales y probablemente no haya ninguno mejor.

En tercer lugar, ha sido reconocido ampliamente que estamos ante una crisis profunda del sistema político, de legitimidad de sus instituciones y actores, pero también de incapacidad del mundo social, salvo excepciones, de pensarse más allá de sus intereses particulares. Ello ha generado un proceso de erosión o descomposición de las coaliciones, de desencanto, corporativismo o anarquismo de las movilizaciones sociales y de inmovilidad o pérdida de rumbo de los actores políticos, incluido el gobierno. Todas las soluciones que se han intentado por parte de este último (Comisiones, cambio de gabinete, "cónclaves", etc.) para resolver la crisis coyuntural que se ha desarrollado este año, han sido parciales y no han resuelto el problema del rechazo a la política y sus instituciones, llegando éstas a derrumbarse en su nivel de aprobación ante la opinión pública. En este sentido, no solo los problemas de fondo sobre nuestra convivencia ni el problema estructural de las relaciones entre política y sociedad parecieren encontrar en un proceso constituyente con Asamblea, el espacio para iniciar su solución, sino que la crisis coyuntural de la que no se puede salir, tendría en aquella —precisamente— un momento de salida al poner a toda la sociedad y a todos sus actores a mirar en conjunto hacia un nuevo orden social y político consensuado, superando las actuales contingencias.

4. Las críticas a la idea de Asamblea Constituyente

Las críticas a la idea de Asamblea Constituyente son de cuatro tipos: el que nunca en Chile se ha hecho una Constitución de esta manera, por lo que se apartaría de la historia republicana de nuestro país; el que las Asambleas Constituyentes se dan solo en situaciones de graves crisis; el rechazo a las experiencias de Asambleas Constituyentes en América Latina en las últimas décadas, y el que su carácter es extra institucional.

El primer argumento es que la elaboración de una nueva Constitución por parte de un Asamblea Constituyente corresponde a algo inédito en la historia chilena. Ello es obvio, pero también es inédita una Constitución impuesta por una dictadura de 17 años a través de la cual refundó las bases de la sociedad chilena que persisten hasta hoy. Y es evidente, entonces, que ante una situación de este tipo, las instituciones heredadas, aunque corregidas de la dictadura,

no puedan generar una nueva Constitución legítima y que tenga que ser el soberano, es decir la ciudadanía, quien realice este proceso.

El argumento de la necesidad de una crisis para justificar las Asambleas Constituyentes, cae por su peso, pues todo el mundo político, en sus diversas expresiones, ha manifestado que estamos ante la crisis más grande del sistema político en Democracia, que es necesario un nuevo pacto social, y reformas más profundas. Si a esto se le añade las últimas crisis en relación a fenómenos de corrupción y la relación dinero y política, la bajísima legitimidad de todas las instituciones y la más baja participación electoral de nuestra historia, menor al 50%, justo después de ensayar la reforma constitucional con inscripción automática y voto voluntario precisamente para incrementar la participación, nadie osaría decir que no estamos ante una crisis profunda, peor que la que vivieron algunos de los países que salieron de ella gracias, entre otras cosas, al mecanismo de Asamblea Constituyente.

Porque es evidente que la mayor parte de los países de Sudamérica resolvieron sus grandes crisis y problemas post transición a través de Asambleas Constituyentes a partir, no de rupturas y desórdenes, sino de Asambleas Constituyentes generadas y generadoras de una nueva institucionalidad legítima. La crisis política venezolana o ecuatoriana no habría sido posible resolverlas sin Asambleas Constituyentes. Tampoco la de Brasil y menos la de Bolivia. Y éste, contra lo que dicen los ignorantes, es uno de los casos más exitosos: un país que tenía un promedio de un golpe anual ha generado una Democracia con total estabilidad y sin rupturas. Una cosa distinta es que los gobiernos de estos países hayan tenido éxito o fracaso, lo que es achacable a las fuerzas políticas y no a los procesos que generaron una nueva institucionalidad. Asimismo, si hay errores en la institucionalidad, ello no proviene de las Asambleas Constituyentes en sí mismas, sino de las fuerzas políticas de cada país. Por lo demás lo que hay que decir que, al igual que ninguna transición democrática en su momento fue una reproducción de otra, sino que hubo siempre un aprendizaje de los otros países (sus virtudes y errores), ocurre lo mismo en el caso de los procesos constituyentes.

Por último, hemos indicado múltiples veces que un mecanismo como la Asamblea Constituyente nace de una cierta institucionalidad y genera otra. El momento de formularla es generado desde la institucionalidad actual, ya sea por una ley o a partir de un plebiscito creado por ley, lo que obliga a un cambio en la actual institucionalidad. Lo que aparece como extra institucional se hace institucional. Decir que no se puede hacer algo porque no está en la actual institucionalidad, es negarse a que ésta pueda ser cambiada por medios institucionales. La misma objeción podría hacerse a quienes dicen que el Congreso asuma un poder constituyente para una nueva Constitución y que

se amplía para eso en forma de Convención o a quienes proponen generar una Comisión para que elabore la nueva Constitución: nada de eso está en la actual institucionalidad y por eso habría que modificarla para permitir estas instancias de elaboración de una nueva Constitución, solo que en la actual crisis del sistema político, tendrían muchos menos legitimidad que una Asamblea Constituyente.

En síntesis, todas estas críticas, publicitadas y difundidas por los poderes fácticos y mediáticos o por sectores acomodados al actual orden, carecen absolutamente de fundamento, se caracterizan por la ignorancia de quienes las plantean y son más bien pretextos para negarse a la cuestión de una nueva Constitución y solo quedarse con algunas reformas de la actual que, al final, buscan relegitimarla a ella y al sistema político social por ésta consagrado.

Ahora bien, cualquier mecanismo de elaboración de una nueva Constitución, en este caso la Asamblea Constituyente, forma parte de lo que se ha denominado un proceso constituyente que incluye otros componentes.

5. En el caso chileno, ¿cómo se inserta la idea de la Asamblea Constituyente en el proceso que ha sido indicado oficialmente por la Presidenta que se iniciará en septiembre de 2015?

A nuestro juicio lo anunciado por la Presidenta en torno a conversaciones, consultas y cabildos debiera ser considerado como una etapa de difusión y aprendizaje de lo que significa para un país hacer una nueva Constitución. Cualesquiera sean las fórmulas de estas consultas, ellas no pueden reemplazar el mecanismo decisorio posterior porque si no ya estaríamos frente a una Asamblea Constituyente no institucionalizada. Este "período de socialización de la idea" debiera tener un elemento de planteamiento de propuestas de contenido que evite el sentimiento colectivo que no sirvió para nada y que consistiría en que todas las propuestas se canalizarían hacia el organismo decisorio posterior, en nuestra opinión, la Asamblea Constituyente. También esta parte del proceso, que debiera ser muy corta, recogería las diversas posiciones sobre el mecanismo decisorio posterior. Ello porque, a nuestro juicio, el segundo paso del proceso constituyente sería un *plebiscito* convocado a través de una reforma constitucional que permitiría a la ciudadanía pronunciarse sobre el mecanismo que debiera utilizarse para elaborar la nueva Constitución. En dicho plebiscito se sometería a aprobación la fórmula o mecanismo y pueden considerarse tres opciones: la mantención de la situación actual, el Congreso con poderes constituyentes y la Asamblea Constituyente. Por supuesto que la ley que proponga este plebiscito, deberá establecer cuáles son los pasos que se siguen según sea la alternativa ganadora. En el caso que se trate de la Asamblea

Constituyente, quedarán establecidos los plazos en que ella se convoca y tiene para funcionar, y los principios generales que la ley posterior concretará sobre las elecciones de los delegados, etc. En todo caso, cualquiera sea el mecanismo que se defina, el Congreso o la Asamblea Constituyente, el proceso culminaría con un referéndum ratificatorio. Digamos de paso que ambos plebiscitos, el inicial y el final, debieran realizarse bajo la regla del voto obligatorio.

¿Por qué razón nos inclinamos por partir, luego del período inicial de cabildos, con un plebiscito en que la ciudadanía defina el mecanismo a través del cual se resolverá cómo se elabora la nueva Constitución? O ¿por qué no partir entonces inmediatamente por el Plebiscito? Respecto a esto último, simplemente porque el período de cabildos y consultas ya ha sido anunciado y hay que darle un sentido que no puede ser el convertirlo en el mecanismo decisorio, sino de preparación para ello. Y respecto del por qué el plebiscito y no directamente el mecanismo como la Asamblea Constituyente, ello se debe a que estamos en presencia del conflicto central de la sociedad chilena, uno de los principales de toda su historia y no existe consenso de cómo resolverlo: hay quienes no quisieran tocar la Constitución, y la gran mayoría que quiere una nueva Constitución está dividida respecto del mecanismo de su elaboración. Cualquier definición de ello que se impusiera por parte de un sector, carecería de viabilidad y de legitimidad. Por otro lado, tampoco hay una claridad generalizada sobre estas cuestiones, lo que permite que el tema sea secuestrado por la elite política y los expertos, o conocido solo por grupos movilizados. Un plebiscito que consulta al país sobre cómo cambiar la Constitución heredada de la dictadura tiene mucho más resonancia en el imaginario del pueblo chileno, que reconoce la época actual como hija del plebiscito que terminó con dicha dictadura, que cualquiera de las fórmulas concretas tipo Asamblea Constituyente y le daría a ella una incontrovertible legitimidad. Es evidente que si hubiera un consenso generalizado, no solo en la elite sino en toda la sociedad sobre el mecanismo de elaboración de una nueva Constitución, las etapas previas al mecanismo decisorio no serían necesarias.

Un proceso como éste cumple con el requisito de ser institucional y al mismo tiempo saltarse las trampas de la actual institucionalidad, es decir genera a partir de la actual, una nueva institucionalidad. Así las distintas etapas de tipo decisorio pasan por decisiones en el Congreso, pero no dejan el contenido del proceso entregado solo al juego de las elites o de instituciones en crisis de legitimidad, aunque ellas tienen su espacio y papel, y cumplen con todos los rasgos de la Democracia representativa y participativa a la vez. Para quienes creemos que los partidos son indispensables en Democracia, ésta es una oportunidad única para relegitimarse, porque un proceso como éste es imposible sin partidos. Para quienes por el contrario son críticos de los

partidos, porque consideran que monopolizan el juego político, este proceso sobre un tema tan central como es la Constitución, se abre a actores nuevos y a sectores excluidos del debate público.

Vale la pena insistir en el doble carácter institucional y creador de nueva institucionalidad del proceso porque la crítica principal que se hace por quienes sí quieren superar la Constitución heredada de la dictadura es que si se parte de la institucionalidad actual, todo el proceso quedaría entabado y desvirtuado. No se nos escapa que las decisiones principales sobre el mecanismo, plebiscito, Asamblea Constituyente, etc., pasan necesariamente por el Congreso y deben a veces enfrentar vetos de la minoría que las hacen aparecer como imposibles. Pero aquí juega el papel central la movilización social por los cambios institucionales. Recordemos que fue ésta la que impuso temas tan vetados como el acuerdo de vida en pareja, la gratuidad de la educación y el fin al lucro, o el rechazo a determinados proyectos energéticos. Y si no se fue más allá, se debió no solo a los actores institucionales y políticos, sino también a la falta de articulación del movimiento social con los actores políticos. Llama la atención la falta de movilización de los actores sociales en torno a este tema. Se echan de menos, no actos que desconozcan la institucionalidad, sino que presionen por cambios, por ejemplo, propuestas a los interlocutores institucionales acompañadas de movilizaciones paralelas que hagan avanzar y no solo denuncien las fallas del proceso constituyente. Si hubiera coordinaciones amplias y transversales de las fuerzas sociales con propuestas que le den contenido al proceso anunciado, y grandes movilizaciones que obligaran al mundo político institucional a responder, es muy posible que los vetos serían derrotados como ha pasado ya con muchos temas.

La política consiste en eso, en debate y lucha dentro de marcos institucionales para cambiar el horizonte de lo posible, y no exclusivamente en actos de denuncia que reafirman la propia verdad pero que al final pueden contribuir a consolidar el *statu quo*.