

## **La orientación del cambio constitucional en Chile: consensos y disensos.**

**Claudio Fuentes S.**

**Escuela de Ciencia Política  
Universidad Diego Portales**

**DOCUMENTO DE TRABAJO ICSO – N° 14 / 2014**

**Santiago, Diciembre 2014**

**Este documento fue elaborado para el Proyecto “Reforma Política en Chile: Agenda y Actores”, en cooperación con la Fundación Heinrich Böll Cono Sur.**

## La orientación del cambio constitucional en Chile: Consensos y Disensos

Por Claudio Fuentes S.<sup>1</sup>

Escuela de Ciencia Política  
Universidad Diego Portales

### *Resumen*

Chile vive un momento intenso de debate sobre cambios constitucionales. En este trabajo describimos la posición de los actores asociadas al tema constitucional, abordando específicamente los tópicos que suscitan interés en ser cambiados de la actual Constitución (por la vía de reformas) o los aspectos esenciales que debiese considerar una nueva carta magna. Se argumenta que contrariamente a lo que podríamos esperar, existe un amplio campo de temas susceptibles de ser acordados por la élite política, particularmente desde sectores moderados de derecha y hasta sectores de izquierda del espectro político chileno. Siguiendo el patrón reciente de América Latina, las propuestas de cambio constitucional (por la vía de reformas o por el establecimiento de un nuevo pacto) enfatizan una atenuación de los poderes del Presidente, fortalecimiento de derechos políticos y sociales, reformas electorales inclusivas. Donde existe mayor discrepancia es en el rol del Estado, el rol de los organismos autónomos, y temas específicos vinculados con algunos derechos sociales. Realizamos este estudio a partir de informaciones de prensa, programas de gobierno de distintas candidaturas, y proyectos de ley presentados por diferentes agrupaciones políticas al proceso legislativo nacional.

El trabajo concluye que las posibilidades de establecer una nueva Constitución plantea un doble dilema: sobre el procedimiento para cambiar el texto constitucional y respecto de los contenidos que consideraría el nuevo texto. Se argumenta que existen algunas áreas relevantes de consenso político, aunque subsisten diferencias importantes en áreas muy sensibles. Lo que llama la atención es que la derecha, centro e izquierda política plantean una amplia gama de ámbitos a cambiar en la Constitución.

---

<sup>1</sup> Este trabajo forma parte del proyecto patrocinado por la Fundación Böll sobre reformas políticas en Chile. Agradezco los comentarios de Camila Peralta a este documento de trabajo.

## **Introducción: Ciclos y orientación de las reformas**

Una de las características del proceso político de larga duración del caso de Chile es el ciclo de concentración y desconcentración del poder. En efecto, los tres momentos constitucionales más relevantes de nuestra historia (1833, 1925 y 1980) fueron instancias donde se concentró mucho poder en el Poder Ejecutivo. Posterior a ese momento constitucional, el sistema político siempre buscó quitarle atribuciones al poder Ejecutivo: se ha reducido el mandato presidencial, se ha buscado quitarle atribuciones legislativas, se ha buscado reducir su capacidad de incidir en las elecciones, etc. Después del año 1990, la historia ha sido idéntica a anteriores ciclos políticos. En otros trabajos (Fuentes ed. 2010 y Fuentes 2012) hemos dado cuenta que en el interés por acceder al poder los actores políticos han desarrollado dos estrategias de largo plazo: la primera tiene que ver con lo que decíamos de buscar equilibrar el peso del poder Ejecutivo sobre el actuar de los legisladores. Se trata de una estrategia institucional que por la vía de quitarle atribuciones se intenta generar una competencia más equilibrada. Como el Ejecutivo concentra mucho poder, los actores políticos—particularmente de la oposición—buscarán reformas que limiten la acción del Estado y del Ejecutivo en particular en las decisiones que tienen efectos políticos relevantes en el corto plazo. Asimismo, una segunda estrategia es incorporar actores nuevos al proceso de toma de decisiones de modo de obtener mayor apoyo ciudadano para facilitar el acceso al poder de quienes fomentaban aquellos cambios. En el pasado aquello se materializó a través de cambios constitucionales sobre el voto censitario, la incorporación de las mujeres y de los analfabetos al sistema político.

Cuando consideramos la dinámica de reformas constitucionales 1990-2010 medido en términos de presentación de proyectos de ley al Congreso observamos que hasta el año 2005 el gran foco de las propuestas se centró en aquellas que decían relación con la eliminación de los enclaves autoritarios y muy asociadas a temas de balance de poder. Sobre el 60% de los proyectos de reforma constitucional debatidos en el Congreso abordaban el tema del balance de poder (tabla 1). Después que se produjo el acuerdo político en el 2005 donde se eliminaron parte importante de dichos enclaves, las propuestas de reforma se intensificaron pero, naturalmente, cambiaron el énfasis, incorporándose propuestas asociadas a derechos sociales, derechos civiles y mecanismos de participación directa en el proceso de toma de decisiones.

**Tabla 1. Temas en proyectos de ley en el Congreso presentados o copatrocinados por partidarios de la Concertación 1990-2010 (Porcentaje)**

%	Total	Aylwin	Frei	Lagos	Bachelet
Reforma a balance de poderes e instituciones formales	56,8	60,0	67,6	58,8	46,6
Sistema de representación, partidos, grupos intermedios, desconcentración poder central y mecanismo participación ciudadana	17,2	30,0	14,9	13,8	19,2
Derechos civiles, políticos y sociales, democracia social, Estado empresario e impuestos	24,9	10,0	17,6	25,0	33,3
Seguridad ciudadana	1,1	-	-	2,5	1,1
	100	100	100	100	100

Nota: Cuadro elaborado por el autor a partir de mensajes y mociones presentadas al Congreso, sobre un total de 213 iniciativas presentadas por partidarios de la Concertación. Para especificación metodológica, ver Fuentes 2012.

Entonces, cuando analizamos el debate que se ha producido este año muy probablemente observaremos actores interesados por una parte en desconcentrar poder y, por otra, en incorporar nuevos actores al sistema político toda vez que han sido las motivaciones principales que históricamente hemos observado. Pero además, también se dan dinámicas asociadas a los énfasis temáticos específicos: mientras los partidos de derecha muy probablemente buscarán limitar los poderes del Ejecutivo, los partidarios de centro-izquierda intentarán fortalecer derechos sociales y propiciar mecanismos de participación ciudadana. Al menos eso es lo que sucedió en el ciclo 1990-2010.

La anterior tendencia no escapa a lo que ha sido el ciclo de cambios constitucionales en América Latina. Gabriel Negretto al estudiar el ciclo 1978-2008 señala tres tendencias principales: primero, la expansión de los derechos políticos, civiles y sociales que incluyen la protección de garantías individuales y el establecimiento de mecanismos de participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones (democracia directa); segundo, la adopción de reglas electorales incluyentes que fortalecen la competencia multipartidista. Como tendencia general, en todas las democracias de la región se optó por reglas de proporcionalidad para escoger legisladores excluyéndose normas mayoritarias, y sistemas en su mayoría que buscan la personalización del voto (listas abiertas con voto nominal). Y en tercer lugar, la reducción de poderes presidenciales a favor del Congreso incluyendo mecanismos de interpelación, reducción de los poderes presidenciales en la nominación de autoridades. Sin embargo, advierte Negretto, esta última tendencia no es del todo clara pues en algunos casos se han mantenido o incluso aumentado los poderes legislativos del poder Ejecutivo. De hecho, de las 18 reformas introducidas sobre el tema en América Latina, en 12 de ellas se incrementaron los poderes de veto y agenda de los presidentes sobre el legislativo (Negretto 2009).

## Propuestas de reforma constitucional

En otro trabajo (Fuentes 2014) nos referimos a los distintos mecanismos para establecer una nueva constitución que han sido discutidos a nivel político en el último tiempo. Aquí nos interesó sistematizar el contenido de las transformaciones constitucionales propuestas de modo de detectar si existiría algún patrón de temas relevantes que generen consenso o división. Por ello sistematizamos nueve documentos que han sido divulgados entre el año 2009 y 2013 y sobre los cuales tuvimos acceso. Estos nueve documentos corresponden a los programas de las candidaturas de Eduardo Frei (2009), Marco Enríquez-Ominami (2009), Jorge Arrate (2009), Sebastián Piñera (2009), Evelyn Matthei (2013), Andrés Allamand (2013), Marco Enríquez-Ominami (2013), y Michelle Bachelet (2013). A estas propuestas programáticas agregamos el acuerdo político RN-DC de 2012 que contiene importantes propuestas de reformas constitucionales.

Identificamos 51 temas de reforma constitucional derivados de los mismos documentos que organizamos en cinco grandes áreas: (1) equilibrio de poderes Ejecutivo-legislativo; (2) rol del Estado y poderes autónomos; (3) derechos civiles y sociales; (4) mecanismos de participación política; (5) y descentralización y desconcentración del poder (ver Anexo). Analizamos cada documento y consideramos una “propuesta” cuando se trate de un enunciado específico y no un enunciado genérico. Por ejemplo, un enunciado genérico sería: “El Estado debe favorecer el acceso y participación en condiciones igualitarias entre mujeres y hombres a cargos de elección popular”. Una propuesta específica sería: “la ley establecerá medidas de acción positiva que permitan alcanzar la paridad en los cargos de representación popular”. En el primer enunciado se entrega una declaración de intenciones de igualdad, pero en el segundo se entiende que se propondrá una ley que aborde específicamente la paridad.

A continuación ofreceremos un análisis general de la orientación de las propuestas, para luego analizar las cinco áreas señaladas.

### *a) Alto número de propuestas de reforma*

En promedio, los documentos proponen al menos 10,5 recomendaciones de reforma, siendo los documentos de Frei (2009) y Bachelet (2013) los más amplios en cantidad de propuestas de reforma. Llama la atención que en el caso de la derecha (Piñera, Allamand y Matthei) el número de propuestas se acerca al promedio general, lo que pareciera contraintuitivo si pensamos que la Alianza ha sido la menos partidaria de realizar un cambio constitucional. Esto quiere decir que, si bien están de acuerdo con introducir reformas relevantes en la Constitución, no propician un cambio total. Lo anterior será analizado con detención más adelante.

Desde el punto de vista sustantivo, quien realiza la propuesta más transformadora es Marco Enríquez-Ominami (2013) al proponer un régimen de gobierno semipresidencial, eliminación de la

Cámara del Senado y un esquema de federalismo atenuado. Resulta de interés señalar que la propuesta de avanzar a un esquema semipresidencial también la realiza el acuerdo RN-DC por lo que aquella iniciativa podría generar algún consenso político. Al otro lado del espectro, la propuesta de Piñera (2009) es la más conservadora en recomendaciones cambios constitucionales, abordando aspectos que no afectan cuestiones esenciales de la Constitución pero que establecen o profundizan algunos derechos (reconocimiento de pueblos originarios, transparencia, voto de chilenos en el exterior, por citar algunos). Dada la mayor relevancia que el debate constitucional en años recientes, las dos propuestas de la derecha en 2013 (Matthei y Allamand) realizan recomendaciones de reforma que analizaremos en particular más adelante pero que tienen a ser—de modo esperable—mucho más moderadas que las propuestas que emanan de la centro-izquierda.

En síntesis, podríamos plantear como primera tendencia que los actores políticos sí presentan un activo interés en proponer recomendaciones de reforma constitucional. La disputa principal es la magnitud de los cambios, y la orientación de aquellas reformas.

*b) Moderado consenso en atenuación de poderes presidenciales*

Existe moderado consenso respecto de la reducción de atribuciones presidenciales en relación al poder legislativo. Las propuestas más innovadoras ya lo dijimos han sido las de Enriquez-Ominami y el acuerdo RN-DC que sugieren establecer un cambio de régimen de gobierno reemplazando el sistema presidencial por uno semi-presidencial (con la figura de un Presidente y un Primer Ministro). Le correspondería al Congreso nombrar al Primer ministro por mayoría de sus miembros. La propuesta de Frei (2009) fue la que más aspectos incorporó de atenuación de poderes del presidente incluyendo la idea de una interpelación programada, y aumento de atribuciones de las Cámaras, aunque como contrapeso también incorpora la idea de que el presidente pueda disolver las cámaras una vez en su periodo.

En la derecha, Allamand (2003) propone establecer un sistema mixto de urgencias de modo que la Cámara pueda tener incidencia en la discusión legislativa mediante la posibilidad de establecer mecanismo de urgencia. Propone además aumentar las potestades del senado de nombrar algunas autoridades. En el caso de Matthei (2013) se propone la racionalización de urgencias por parte del ejecutivo, asentimiento del Congreso para que el Presidente pueda negociar tratados internacionales, aumentar las facultades del Congreso en materia de interpelación, y mayor control sobre nombramientos.

Esta atenuación de los poderes presidenciales no se hizo explícito en el programa de Bachelet (2013) por lo que pareciera no existir un consenso transversal sobre el tema.

En materia de quórum para aprobación de normas, se propone una reducción de ellos para las de carácter constitucional en los casos de Frei y Bachelet, y una revisión de las materias de carácter

orgánico constitucional en el caso de Allamand. Este es otro tema clave donde no se advierte consenso.

*c) Alto consenso en descentralización y desconcentración del poder*

Donde quizás existe mayor nivel de consenso en los documentos consultados dice relación con la desconcentración de poder y descentralización hacia regiones y poder local. El tema está presente en prácticamente todas las propuestas y en términos generales implica iniciativas asociadas con la elección directa de autoridades regionales (Consejos regionales, Intendentes), el aumento de atribuciones de las autoridades regionales, creación de autoridad metropolitana en algunas ciudades, la descentralización tributaria, aumento de atribuciones de autoridades municipales, y aumento de poder de fiscalización de concejales en relación a la autoridad local municipal.

Allamand por ejemplo plantea establecer el principio constitucional que autoriza al legislador a afectar tributos que tengan un claro impacto regional o local; Matthei propone la creación de asambleas regionales, simplificación de transparencia de competencias administrativas al gobierno regional, asignación regional de recursos públicos; Enriquez-Ominami propone hacia una versión atenuada de federalismo, aunque especifica que no se renunciaría al principio unitario del Estado.

*d) Derechos sociales: interés transversal aunque con disensos relevantes*

En materia de derechos sociales, existe consenso en el reconocimiento constitucional de pueblos originarios y avanzar hacia el establecimiento de un Estado multicultural. Asimismo, Matthei y Bachelet proponen la creación de un Defensor Ciudadano. Sin embargo, fuera de aquellos aspectos específicos es en esta área donde se producen mayores diferencias entre la centro-izquierda y la derecha dado que la primera promueve un catálogo amplio de derechos sociales que la derecha no considera. Ello incluye, entre otros aspectos derecho a la igualdad y no discriminación, derecho a la libertad y seguridad personal, derecho a la tutela judicial y garantía de debido proceso, derecho a la identidad, a la intimidad, a la imagen, al honor, y a los derechos sexuales y reproductivos, y derechos colectivos de pueblos originarios, entre otros.

*e) Inclusión política y participación: moderado consenso*

En referencia a inclusión política y participación existe moderado consenso. Los diferentes programas y propuestas muestran mayor consenso en referencia a la introducción de mecanismos de democracia directa (iniciativa popular de ley, reformas constitucionales aprobadas vía referéndum), facilitación del voto (voto de chilenos en el exterior, voto anticipado) y reformas a la democracia interna de los partidos.

Sin embargo, existen fuertes diferencias asociadas a la reforma electoral (la centro-izquierda enfatizando un sistema proporcional, y la derecha uno mayoritario), y establecimiento de revocatoria de mandato que es propuesta por Enríquez-Ominami. Por su parte, la derecha propugna límite a la reelección de autoridades, y una mayor igualdad de independientes.

*f) Disenso en rol del estado y poderes autónomos*

Otro ámbito donde existen fuertes diferencias en la élite política es en lo concerniente al rol del Estado. Bachelet, por ejemplo, propugna un Estado laico, social de derecho, y con mayor énfasis regulador. Se proponen además limitaciones y redefiniciones sobre el Tribunal Constitucional proponiendo un cambio en la designación de los ministros (número impar y sin injerencia de la Corte Suprema) y suprimiendo su competencia de control preventivo de constitucionalidad. La derecha no se refiere al asunto, y cuando lo hace (Matthei 2013) propone establecer un fortalecimiento de las autonomías de este tipo de poderes.

### **Conclusiones**

La revisión de propuestas de reforma constitucional permite confirmar algunas tendencias que la literatura comparada muestra para el caso de América Latina y que la propia historia constitucional chilena también nos señala. Primero, dado el nivel de concentración de poderes presidenciales (el más marcado de América Latina), las élites políticas se muestran proclives a reducir los poderes del presidente y ampliar los del Congreso. Esta es una tendencia que hemos observado históricamente en la élite política chilena (Fuentes 2012). Segundo, donde existe mayor consenso es en lo referido a la desconcentración de poder hacia las regiones, lo que implica quitar también atribuciones que hoy residen en el gobierno central y en el poder Ejecutivo en particular. Sin embargo, la naturaleza de la transformación tampoco es tan radical, toda vez que se mantiene en todas las opciones de propuesta un énfasis en la concepción del Estado como unitario. Opciones federalistas no son parte del margen de las propuestas hasta el día de hoy.

Tercero, otro tema que suscita moderado consenso es la inclusión política y participación, por la vía de la generación de mecanismos de democracia directa. Existen ámbitos específicos donde no existiría mucho consenso como el límite a la reelección de autoridades, la orientación de la reforma del sistema electoral y la igualdad de los independientes en el proceso político.



**Tabla 2. Síntesis de posiciones**

Grado de consenso	Tema
Alto Consenso	-Descentralización y desconcentración de poder a regiones/local
Moderado Consenso	-Atenuación de poderes presidenciales -Inclusión política y participación
Bajo consenso	-Derechos civiles y sociales -Rol del Estado -Reducción de quórum para aprobación de normas constitucionales

Fuente: elaborado por el autor

Donde se manifiestan las mayores diferencias entre centro-izquierda y derecha se refiere a derechos civiles y sociales, el rol del Estado y la reducción de quórum para la aprobación de normas constitucionales. Estos tres temas marcarán seguramente la agenda de conflictos entre oposición y gobierno en los próximos años.

La combinación del debate sobre procedimiento (Fuentes 2014) y este más sustantivo sobre los contenidos producen un marco complejo de negociaciones que seguramente se convertirán en obstáculos para eventuales acuerdos de cambio constitucional en el corto plazo.

## ANEXO

	Frei 09	MEO 09	Arrate 09	Piñera 09	RN-DC 12	Matthei 13	Allamand 13	MEO 13	Bachelet 13
Semipresidencialismo		X			X			X	
Poderes Ejecutivo- Legislativo	X					X	X		
Unicameralismo								X	
Atribuciones Cámara	X					X			
Disolución Cámaras por Presidente	X								
Duración mandato	X								
Reelección consecutiva Presidente 1 periodo								X	
Interpelación programada	X								
Reemplazo parlamentario por voto popular						X			
Quórum Leyes	X								X
Leyes Orgánicas, supresión y/o limitación							X		
Estado social de derecho									X
Estado Laico									X
Estado Regulador			X						
Responsabilidad fiscal					X				
Fuerzas Armadas	X								
Control Constitucional y atribuciones TC	X								X
Justicia militar, restricción ámbitos									X
Autonomía Banco Central	X								
Fusión Ministerio Políticos	X								
Ministerio Seguridad Ciudadana	X								
Ministerio Política Social	X								
Estatuto Constitucional de org autónomos						X			
Rendición de cuentas órganos autónomos							X		
Autonomía Poder judicial (presup plurianual)								X	
Defensoría ciudadana o del pueblo						X			X
Derechos económico-sociales	X							X	X
Reconocimiento constitucional pueblos indígenas				X		X			X
Reconocimiento Estado multicultural						X		X	X
Representación indígena Congreso		X	X						

	Frei 09	MEO 09	Arrate 09	Piñera 09	RN-DC 12	Matthei 13	Allamand 13	MEO 13	Bachelet 13
Derecho sindicalistas competir elecciones			X						
Paridad Género			X						X
Transparencia	X			X					
Sistema electoral (P propor. M mayoritario)	Xp	Xp	Xp		Xp	Xm	Xm	Xp	Xp
Reformas constitucionales sometidas a referéndum									X
Iniciativa Popular de ley	X	X					X	X	X
Participación proceso legislativo	X			X					
Primarias obligatorias	X								
Revocatoria de mandato		X						X	
Voto chilenos en el exterior	X		X	X		X	X	X	X
Igualdad independientes	X								
Voto anticipado						X	X		
Límite reelección autoridades						X	X		
Inscripción automática, voto voluntario				X					
Ley de partidos, democracia interna				X		X	X	X	X
Estado unitario					X	X		X	
Fortalecimiento poder regional	X	X		X	X	X	X		X
Elección directas autoridades regionales (Intend)	X	X	X		X			X	
Gobierno metropolitano					X				
Atribuciones concejo municipal fiscalización					X				
Atribuciones de Municipios				X			X		

## Referencias consultadas

- Atria, Fernando. 2013. *La Constitución tramposa*. Santiago: ediciones LOM.
- Fuentes, Claudio (editor). 2010. *En nombre del pueblo*. Santiago: ICSO-UDP, Fundación Böll.
- Fuentes, Claudio. 2012. *El Pacto. Poder, Constitución y prácticas políticas en Chile (1990-2010)*. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales
- Fuentes, Claudio. 2014. *Rutas para una nueva Constitución: Mapa de actores y estrategias*. ICSO-UDP: *documento de trabajo N° 4*.
- Negretto, Gabriel. 2009. "“Paradojas de la Reforma Constitucional en América Latina”" *Journal of Democracy en Español* 1(1): 38-54

## Documentos.

- Acuerdo RN-DC. 2012. *Un nuevo régimen político para Chile*.
- Allamand, Andrés. 2013. *Propuesta de reformas constitucionales, candidatura presidencial de Andrés Allamand. Bases para un tercer gran acuerdo nacional*.
- Bachelet, Michelle. 2013. *Programa de Gobierno de la Nueva Mayoría*.
- Enríquez-Ominami, Marco. 2009. *Programa de gobierno*.
- Enríquez-Ominami, Marco. 2013. *Programa de gobierno. Nueva Constitución. Más derechos, menos privilegios*.
- Matthei, Evelyn. 2013. *Programa de gobierno de la Alianza*.