



Novedades

23/10/2002
Economía

**Presupuesto 2003: 2+2=4,
¿o 3?, ¿o 5?**

22/10/2002
Educación

**"Ni Uno Menos": el Liceo
Obligatorio**

18/10/2002
Política Nacional

Lavín en Crisis

18/10/2002
Política Nacional

**Experiencias y
Enseñanzas de un
Conflicto**

16/10/2002
Política Nacional

**Progresismo y
Liberalismo: Puntos para
una Agenda Común**

El listado sólo muestra los 5 últimos informes publicados. Para obtener información anterior, visite nuestro sitio web www.asuntospublicos.org

Acerca de

Este informe ha sido preparado por el Consejo Editorial de asuntospublicos.org.

©2000 asuntospublicos.org.
Todos los derechos reservados.

Se autoriza la reproducción, total o parcial, de lo publicado en este informe con sólo indicar la fuente.

Reformas Constitucionales: para Entender el Laberinto y Salir de Él

Patricio Zapata Larraín

Una vez más, la discusión sobre las reformas constitucionales vuelve a ocupar un espacio destacado en la agenda política y noticiosa del país. En efecto, y aún cuando el debate institucional no tiene el dramatismo de la polémica económica, hechos recientes le han vuelto a colocar en el centro de las preocupaciones del gobierno, la Concertación y la Alianza por Chile.

Tras dos años de estudios más bien herméticos, la Comisión de Constitución del Senado finalmente entra a la discusión particular de las distintas propuestas de modificación constitucional. Contra lo que hubiera podido esperarse, sin embargo, la Concertación no ha podido concordar todavía una posición común, clara y coherente que le permita aprovechar este momento clave de la tramitación para producir la aprobación de las reformas más importantes.

Mientras la Democracia Cristiana esboza una aproximación realista que privilegia los acuerdos posibles, en el PS y el PPD se sigue proclamando intransigentemente la tesis del "todo o nada". El gobierno, por su parte, oscila, según sea el vocero o la coyuntura, entre ambas posiciones. En la misma medida en que se carece de una estrategia común mínimamente coherente se abren espacios para que, dentro de la misma Concertación, afloren sospechas e imputaciones sobre las supuestas motivaciones personales que animarían a algunos actores claves.

¿Cómo se llegó a este momento de confusión? ¿Cuándo fue que la Concertación perdió su brújula en esta materia? No siendo fácil, ni cómodo, responder a estas preguntas, las líneas que siguen pretenden sugerir una explicación. Para ello, en la primera parte, se propone un balance de lo que ha sido el tratamiento político de este asunto en las últimas dos décadas. Esta perspectiva histórica puede servir para identificar los puntos de inflexión, los errores y los aciertos y, por esa vía, fijar las bases para el contenido de la segunda parte de este trabajo, esto es, la definición de alguna estrategia para lograr la profundización integral de la institucionalidad democrática en Chile.

I. PARA ENTENDER EL LABERINTO

Una manera de entender el actual estado de la cuestión constitucional es a partir de un breve repaso histórico de lo que ha sido el debate respectivo en las última dos décadas. Tal balance, a su vez, permite identificar 3 períodos claramente diferenciables.

PRIMER PERÍODO: RUPTURA Y MOVILIZACIÓN (1981-1988)

Esta fue la actitud asumida unánimemente por todos los opositores del Gobierno Militar desde la entrada en vigencia de la Constitución, marzo 1981, hasta fines de 1986, el así llamado "año decisivo".

El rechazo frontal a la institucionalidad del General Pinochet quedó plasmado en los documentos del grupo de estudios constitucionales (Grupo de los 24) que, encabezado por Manuel Sanhueza, reunía a los juristas opositores a la dictadura. El "Grupo de los 24" proclamaba la ilegitimidad de origen y de contenido de la Constitución de 1980 y llamaba a los chilenos a movilizarse para exigir la convocatoria a una asamblea constituyente que generara democráticamente una nueva constitución.

Esta actitud, ruptura/movilización, se plasmaría concretamente en la conducta de la Alianza Democrática durante el fracasado "diálogo" de 1983.

A mediados de 1984, en la medida en que las protestas sociales se mostraban incapaces de provocar el desplome de la dictadura, algunos dirigentes de la oposición comenzaron a explorar aproximaciones más realistas ante "el hecho macizo" de un gobierno que no caía.

El acercamiento a sectores moderados de la derecha y la aceptación, aunque fuera a regañadientes, del General Pinochet como interlocutor, son actitudes que expresan este forzoso realismo. Tocaría a Patricio Aylwin, el 28 de julio de 1984, plantear la "necesidad de una salida jurídico-política" para Chile sobre la base de "eludir deliberadamente el tema de la legitimidad", promover un acuerdo con todos los sectores abiertos a la reforma constitucional y aceptar que ninguna solución es "viable sin la participación de las Fuerzas Armadas". Aquí quedaron definidas las coordenadas de lo que sería un año después el "acuerdo nacional".

Ahora bien, aun cuando la propuesta de Aylwin y la estrategia del acuerdo nacional supusieron una moderación significativa de las posiciones iniciales del Grupo de los 24, sigue siendo cierto que la oposición sustenta la necesidad de una "ruptura" constitucional que, no por el hecho de ser "pactada", deja de implicar el abandono del modelo de transición establecido en la Constitución de 1980.

Durante todo 1986 y parte de 1987 la oposición pacífica agitaría, cada vez con menos convicción la bandera de la "ruptura pactada". Paralelamente, el país asistiría a la dramática puesta en práctica, y posterior fracaso, de la estrategia militar del Partido Comunista. Tras la visita a Chile del Papa Juan Pablo II, y frente al sucesivo e implacable cumplimiento de los distintos hitos y ritos de la transición prevista en el texto de la Constitución, la oposición tuvo que abrirse, por necesidad, a una nueva estrategia frente al "tema constitucional"

SEGUNDO PERÍODO: REFORMAS MODERADAS, GRADUALES Y CONSENSUADAS (1988-1996)

Esta segunda aproximación al tema que nos ocupa se expresa inicialmente en la decisión de legalizar los partidos políticos opositores y llamar a la inscripción masiva de todos los chilenos. La llamada "Campaña por las Elecciones Libres" representa, emblemáticamente, el momento de transición entre la negación y la aceptación de las reglas del juego impuestas por el Gobierno Militar.

El contundente triunfo del NO en el plebiscito del 5 de Octubre pareció darle la razón a quienes habían

**Reformas Constitucionales:
para Entender el Laberinto y Salir de Él**

impulsado un curso de acción moderado. Así validados, y con la expectativa razonable del triunfo presidencial, un año más tarde los dirigentes de la Concertación estuvieron dispuestos a pactar con Pinochet una reforma parcial de la Constitución Política (las 54 reformas de 1989). Desoyendo el llamado más radical del Partido Comunista, más del 90% de los ciudadanos le dieron su bendición a la estrategia del gradualismo consensual.

En los años siguientes, algunos dirigentes de la Concertación y ciertos analistas criticarían la negociación de 1989. Cual generales después de la batalla denunciarían supuestos errores tácticos y concesiones innecesarias. El hecho objetivo, sin embargo, es que en 1989 nadie dentro de la Concertación hizo públicas sus eventuales discrepancias con el camino seguido.

Los cuatro años de gobierno de Presidente Aylwin estarían marcados por la búsqueda perseverante de acuerdos amplios en todos los ámbitos: tributarios, laboral, social, derechos humanos y, por supuesto, institucional. Renovación Nacional adhirió entusiastamente a la generación de estos acuerdos. Incluso la UDI se sumó a ciertos consensos que le parecieron convenientes o necesarios (mesa del Senado y Reforma Municipal).

Desde el gobierno, el Ministro Edgardo Boeninger elaboraba una verdadera doctrina para sustentar la estrategia política adoptada. El punto de partida de la apuesta gubernamental consiste en identificar a la reconciliación y a la gobernabilidad como los grandes objetivos del período. Y así como en materia económica y social resultaba imperativo obtener resultados positivos que permitieran consolidar la transición democrática, en lo que respecta a la democratización de las instituciones lo importante era avanzar de manera segura, sin generar ruidos o conflictos que crispasen la discusión política.

Fue en este contexto que se decidió a fines de 1990 "dividir" la agenda constitucional en varios sub-temas cada uno de los cuales sería tratado en forma diferenciada, con sus propios tiempos y por actores distintos. Así, el ministro Enrique Krauss se encargaría, con relativo éxito, de la reforma regional y municipal, el ministro Cumplido disparaba las salvas iniciales de lo que sería, cinco años después, la reforma judicial, el ministro Boeninger elaboraba las reformas relativas al Parlamento (sistema electoral y senadores designados) y el propio Presidente Aylwin defendía las reformas militares (inamovilidad y régimen de retiros)

Mirada en retrospectiva, la estrategia diversificada, llamada "del salame" por sus críticos, fue evidentemente funcional a los objetivos fundamentales de la transición. Desde ese punto de vista, no cabe duda que la estrategia Boeninger fue exitosa. No obstante, y aunque parezca paradójico, los logros concretos de tal opción fueron más bien escasos. En efecto, nada se avanzó en la modificación del sistema electoral, sobrevivieron los senadores designados y la autonomía militar. Las razones para este relativo fracaso son múltiples. El paso del tiempo permite, con toda la ventaja que ello implica, identificar al menos tres errores relevantes.

En primer lugar se sobreestimó a RN en cuanto socio eficaz para concretar la reforma. En alguna medida, el embelesamiento con Andrés Allamand no dejó ver la realidad cruda de dicho partido.

En segundo término, conviene anotar que cundía, entonces, una cierta ilusión electoral. En efecto, los dirigentes de la Concertación confiaban que el éxito del gobierno y el empecinamiento opositor se traducirían en un respaldo electoral abrumador que permitiera sortear las vallas del binominal y duplicar en tantas circunscripciones y distritos como para lograr el 60% de las bancas en ambas cámaras. Como se sabe,

Reformas Constitucionales: para Entender el Laberinto y Salir de Él

ni siquiera en las óptimas circunstancias de 1993 la Concertación pudo acercarse a ese espejismo. Por alguna extraña razón, esta esperanza se mantuvo intacta hasta 1997. Sólo frente los resultados decepcionantes de la elección parlamentaria de dicho año, fue que la ilusión electoral murió definitivamente.

En tercer lugar, el gobierno de Aylwin creía tener un as en la manga: la duración del mandato presidencial. Como se recordará, la reforma de 1989 había reducido a 4 años el primer mandato presidencial de la reinstalación democrática. Para adelante, sin embargo seguía rigiendo el increíblemente largo período de 8 años.

Hasta fines de 1992 los estrategas del gobierno confiaban que esta disposición resultaba tan inconveniente para la oposición, que ya se veía derrotada en la elección presidencial de 1993, que ésta haría cualquier cosa por reducir un período que la dejaba fuera de La Moneda por tan largo tiempo.

Pasó exactamente lo contrario. La supuesta "moneda de cambio" o as en la manga se transformó rápidamente en un problema para la propia Concertación. Los más interesados en reducir el período eran los presidenciables concertacionistas que aspiraban a suceder a Frei, a quien todos ya anticipaban como el triunfador inevitable de las elecciones de 1993. Por otra parte, en el entorno de Frei surgían reticencias frente a la posibilidad de acortar a cuatro años lo que ya se consideraba un derecho adquirido. Cabe recordar que este episodio desafortunado concluyó con el acortamiento, en el último momento, del período a 6 años.

El gobierno del Presidente Frei perseveraría en la línea gruesa de la estrategia gradualista y moderada. No obstante, se advierten ciertas diferencias respecto del enfoque predominante bajo el gobierno de Aylwin. En efecto, no puede desconocerse que la disposición inicial del gobierno de Frei fue priorizar aquellos aspectos institucionales vinculados a la probidad y la modernización del Estado. De esta manera, y aun cuando no se olvidaban las banderas democratizadoras, parecía existir el ánimo de cambiar los términos del debate.

Como se sabe, los deseos o expectativas del gobierno de Frei en orden a definir una agenda moderna para "Los Nuevos Tiempos" se vieron frenados por la obstinada persistencia de los temas de los viejos tiempos. Y así, mientras 1994 nació marcado por el *affaire* Stange, 1995 estuvo dominado por el caso Contreras. Corolario de todo lo anterior fue la fracasada iniciativa democratizadora impulsada por el ministro Figueroa y Andrés Allamand durante 1996.

En ese mismo año de 1996, Tomás Moulian publicaría un libro cuya tesis central no era otra que la existencia de un contubernio institucional, social y económico entre la Concertación, la derecha y las FF.AA. *Bestseller* o no, el hecho real es que la tesis de Moulian no dejó de incomodar a quienes, dentro de la Concertación, nunca se sintieron del todo satisfechos con el gradualismo consensual.

Sólo faltaba un último fracaso político para que la estrategia seguida desde 1988 entrara en crisis.

TERCER PERÍODO: DE LA FRUSTRACIÓN A LA CONFUSIÓN (1997-2002)

En diciembre de 1997, con ocasión de las elecciones parlamentarias, la Concertación sufrió un fuerte golpe psicológico. Y aun cuando no cabe hablar de derrota (48.5% contra 36.0% de la derecha en la votación para diputados), es evidente que la caída en votación, el incremento inquietante en los votos

**Reformas Constitucionales:
para Entender el Laberinto y Salir de Él**

nulos y la abstención, el mejor éxito relativo de los fiscalizadores y "llaneros solitarios" y la victoria contundente de la UDI sobre RN, fueron todos factores que amargaron al gobierno y a los sectores que hasta entonces habían dirigido la Concertación.

La frustración de la votación parlamentaria de diciembre de 1997, con una sola dupla senatorial concertacionista, se vió intensificada dramáticamente cuando, a los pocos meses, el General Pinochet se incorporó al Senado. La legítima indignación de muchos dio lugar en algunos a la presentación irreflexiva de una acusación constitucional que no tuvo otro efecto práctico que dividir a la Concertación y confundir un poco más a la opinión pública.

La posterior detención, desafuero, procesamiento e inhabilitación de Pinochet tuvieron el efecto de relegar a un tercer plano los temas institucionales internos. Paralelamente, irrumpía en la escena política el potente fenómeno del "cosismo", esto es, la idea según la cual la tarea de la política no consiste sino en entregar a la población, del modo más eficiente y efectista posible, soluciones concretas a sus problemas reales. Para el "cosismo", y su abanderado, Joaquín Lavín, las reformas constitucionales no tienen, obviamente, ninguna relación con los problemas reales de la gente.

Es innegable que el éxito comunicacional de Lavín definió un nuevo marco para el debate político. El casi empate de diciembre de 1999 pareció confirmar que sectores muy importantes de la población prestaban poca o ninguna atención al tema de la "Democracia".

Visto el cuadro descrito, división dentro de la Concertación, naufragio del allamancismo, emergencia del "cosismo", estrechísima victoria presidencial, etc., no debe extrañar que el tercer gobierno de la Concertación asumiera sin una estrategia clara en materia constitucional. No puede extrañar, por lo mismo, que el tema figuró sólo marginalmente en el primer Mensaje del Presidente Lagos.

Las reformas constitucionales, cual huerfanito abandonado, deambularían por la periferia de la agenda pública hasta que fueron recogidas por la Comisión de Constitución del Senado. Para sorpresa de muchos, sin embargo, la mencionada Comisión se tomaría los siguientes dos años para efectuar un trabajo meticuloso y silencioso que crearía condiciones para que, una vez más, el tema de las reformas constitucionales volviera al tapete.

Para llegar hasta donde han llegado, las reformas han debido sobrevivir una larga travesía en el desierto. El gobierno ha zigzagueado sistemáticamente en el tema electoral. La UDI ha quemado lo que adoraba y adorado lo que quemaba. La DC ha tardado un año en encontrar un representante autorizado. Así y todo, sin embargo, las reformas han llegado al momento de la votación particular. El problema, por supuesto, es que se encuentran en medio de un complejísimo laberinto de contradicciones, ambigüedades, intereses, sospechas y vacilaciones.

II. PARA SALIR DEL LABERINTO

Las páginas anteriores intentaron describir el itinerario del debate constitucional. Al concluir el balance surgía con fuerza una pregunta: ¿Cómo seguir hacia delante? A escasa distancia de las definiciones claves de la Comisión de Constitución del Senado, parece útil esbozar cuáles podrían ser las bases conceptuales para una estrategia común del gobierno y la Concertación sobre la materia.

Reformas Constitucionales: para Entender el Laberinto y Salir de Él

En nuestra opinión, esta salida del laberinto exige tomar posición clara sobre, al menos, las siguientes cinco cuestiones:

1.- El primer problema consiste en despejar las ambigüedades sobre los grados de importancia o de urgencia relativos que revisten, por separado, cada una de las distintas reformas constitucionales. Hasta el más convencido de la necesidad de abordar sistemáticamente el tema institucional tendrá que admitir que, incluso reconociendo la ligazón o conexión entre las distintas partes del paquete de reformas, no es posible sostener que todas ellas tienen, exactamente, la misma relevancia.

Después de 20 años de intenso debate institucional ya debiera de estar claro que no todas las deficiencias de la Carta Política de 1980 producen el mismo tipo de efecto negativo. Dicho de otra manera, hay normas constitucionales más "malas" que otras.

Al hacer el esfuerzo de priorizar o jerarquizar las reformas, el resultado es que, por lo menos para mí, aparece de inmediato una cierta graduación entre las reformas indispensables e impostergables (grado 1), las reformas indispensables, pero postergables (grado 2), y las reformas simplemente convenientes que, por supuesto, no vale la pena postergar (grado 3).

En el grado 1 se ubican, en mi opinión, dos reformas absolutamente indispensables e impostergables: el estatuto constitucional de las FF.AA. y la duración del mandato presidencial. En el grado 2, en cambio, se ubica la necesaria, pero no tan urgente, modificación del sistema electoral chileno. En el grado 3, finalmente, se hallan otras modificaciones valiosas, tales como la ampliación de las facultades fiscalizadoras de la Cámara y la reforma del Tribunal Constitucional.

Evidentemente, los partidarios del "todo o nada" rehusarán la validez de este ejercicio de graduación. Consideran artificial la distinción entre reformas postergables e impostergables. En alguna medida, la sola circunstancia de priorizar les parece una antesala a la claudicación y al olvido definitivo de ciertas reformas.

Al razonar así y actuar en consecuencia, los maximalistas de la Concertación no hacen sino frustrar la posibilidad de cualquier acuerdo político que, por definición, supone que las partes identifiquen cuales la intensidad relativa de sus preferencias. El transcurso de doce años de desencuentros sugiere, en mi opinión, transparentar posiciones de una vez por todas.

2.- Aceptar que el debate del sistema electoral no debe ser la piedra de tope que impida la democratización del resto de la institucionalidad supone, entre otras cosas, asumir que dicho tema presenta, efectivamente, ciertas peculiaridades que lo distinguen objetivamente de los demás asuntos institucionales.

En primer lugar, cabría reconocer que, aun cuando el sistema binominal y el trazado de los distritos en Chile dan lugar a un sistema electoral criticable, que genera incentivos perversos e introduce importantes distorsiones en la representatividad del Parlamento, de todo lo cual estoy profundamente convencido, ni siquiera la suma de estos defectos es tal que pueda decirse seriamente que estamos ante un esquema impresentable en el contexto de las democracias occidentales avanzadas.

No ocurre lo mismo, en cambio, con la inamovilidad de los comandantes en jefe.

En segundo término, no está demás reconocer que los males que acarrea el sistema binominal no han sido obstáculo, en la última década, para que opere en Chile, relativamente, la regla democrática de las mayorías

Reformas Constitucionales: para Entender el Laberinto y Salir de Él

y las minorías. Por el contrario, los efectos perniciosos de la autonomía militar y de la falta de simultaneidad en las elecciones, por ejemplo, ya se vienen haciendo sentir entre nosotros desde hace varios años.

3.- Urge, en tercer lugar, renovar y actualizar el discurso con que se fundamentan las reformas. En efecto, uno de los factores que ha conspirado contra una mayor eficacia de la teoría y la praxis reformista de la Concertación es el anquilosamiento de los argumentos esgrimidos por la Concertación a favor de las enmiendas constitucionales.

En efecto: aun cuando han transcurrido casi dos décadas, se sigue recurriendo mecánicamente al lenguaje de los años '80 ("enclaves autoritarios", "democratización", "subordinación militar", etc.) De esta manera, y sin perjuicio de algunos esfuerzos aislados de Genaro Arriagada en 1995 por vincular democratización y modernización, la verdad es que se siguen repitiendo los mismos términos ante una opinión pública que ha vivido 20 años intensos de transformación social y cultural. No se trata, de ninguna manera, de abandonar la agenda democratizadora. En lo sustantivo, ella tiene tanta vigencia hoy como en 1985 o 1990. Lo que sí parece necesario es enfatizar, desde la experiencia de la última década, cuáles son los objetivos valiosos, hoy percibidos como relevantes, a que apuntan las reformas constitucionales.

4.- Es indispensable, en seguida, convencer y convencerse, como Concertación, de la importancia de lograr el acuerdo constitucional ahora y no dilatar más el tema. Demasiadas serían las explicaciones que habría que ofrecer si, con ocasión de la próxima elección presidencial de diciembre de 2005, debiéramos justificar ante el país 16 años en el gobierno sin haber logrado la plena democratización institucional.

No es posible ignorar, sin embargo, que existen quienes, dentro de la Concertación, y en número no desdeñable, reniegan de la estrategia gradualista y consensuada de fines de los '80 y principio de los '90.

En efecto, existen sectores de la Concertación que cargan en su conciencia un fuerte sentimiento de culpa por aquello que, en esta materia, se pudo haber hecho y que, supuestamente, no se habría hecho por debilidad o, lo que es peor, complicidad con la derecha. Si estas posturas fueron marginales hasta 1997, desde entonces se han venido multiplicando en forma importante.

De esta manera, y aun cuando se discrepe de la "autoflagelación", hay que convenir que cualquier plataforma negociadora creíble y persistente requiere sumar también las voluntades de los sectores más críticos de la Concertación. De poco serviría un acuerdo realista en el Senado si luego, en la Cámara, los propios diputados de la Concertación lo desecharan por considerarlo demasiado tibio. Ahora bien, un consenso interno de este tipo requeriría, qué duda cabe, de un ejercicio de liderazgo muy enérgico.

5.- Finalmente, y en quinto lugar, es indispensable hacerse cargo del hecho que uno de los sectores de la Concertación, concretamente la Democracia Cristiana, empieza a percibir desde 1997 en adelante que el sistema binominal puede ser perjudicial para los intereses electorales de sus parlamentarios. Lo que asomó como una interrogante en 1997 se transformó en una casi certeza en el 2001: algunos candidatos demócratacristianos corren riesgo al competir frontalmente con candidatos fuertes del PS-PPD. En la misma medida en que la Concertación, con la colaboración presidencial, genere condiciones para una competencia futura no gobernada por la ansiedad, será obviamente mucho más fácil buscar fórmulas razonables para resolver los nudos de la reforma electoral.

Patricio Zapata Larraín: *Master en Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica; Master en Derecho, Harvard; vicedecano de Ciencias Jurídicas, Universidad Andrés Bello*