

Proceso constitucional en Chile: ¿cuánta desigualdad es compatible con la democracia sin que estalle Chile?

Por: José Zepeda. Javier Couso. openDemocracy. 24/10/2020

Foto: La iglesia de San Borja, cerca de plaza Italia en Santiago de Chile, en llamas después de que unos manifestantes le prendieran fuego durante la conmemoración, el 18 de Octubre de 2020, del primer aniversario de la revuelta social en Chile. | Claudio Abarca Sandoval/NurPhoto/PA Images.

La crisis social, política y económica de Chile solo puede superarse mediante la institucionalidad democrática, jamás a través de la violencia o el desconocimiento de la legalidad. El proceso constitucional busca cambiar una realidad injusta, ominosa y excluyente. El único Chile deseable es un país que respete la dignidad de todos.

Cuando la polarización social está a flor de piel, los puntos cardinales de la convivencia comunitaria abandonan a algunos: andan desnortados.

En esas vive Chile. El aire que se respira no solo está contaminado por el smog, también enrarecen la atmósfera palabras que exaltan el miedo, que alertan de que Chile pueda caer en manos similares a las que provocan la tragedia de Venezuela. Son razones rancias a las que se recurre por desesperación.

En el otro extremo una minoría insignificante pero que causa mucho daño pretende, mediante la violencia, desconocer la voluntad del pueblo que desprecia la fuerza y los desmanes.

Por fortuna cada vez son más las personas y las organizaciones que condenan tanto los brotes de violencia de los extremistas, como la actuación perniciosa de una policía que aprendió a creer que las manifestaciones públicas son actos delictivos por antonomasia y que la represión brutal es la única manera de combatirlas.

Esta crispación, a la que suma la pobreza política, distraen de lo importante, ensombrecen el debate fundamental para superar una democracia anómala: ¿qué Chile quieren los chilenos? ¿Cuáles son los artículos indispensables de la nueva constitución? ¿Cómo sumamos voluntades distintas para garantizar la dignidad del otro?

Habla el constitucionalista, Javier Couso de la Universidad Diego Portales; profesor invitado de la Universidad de Utrecht, en Holanda. Experto en Derecho constitucional chileno, derecho constitucional comparado y estudios socio-legales.

José Zepeda: La Constitución de 1980, así tenga 40 o 50 reformas, ninguna puede cambiar lo que es el alma de una Constitución que pretendía crear una 'democracia protegida', como la llamaron sus autores. ¿Es esa seguramente la razón por la cual la mayoría de los chilenos quiere cambiarla?

Javier Couso: Yo creo que usted ha dado en el clavo. La idea de *democracia protegida* se vale de la Constitución para resguardar el modelo, porque todas las reformas que ha habido en Chile no tienen ni una letra, ni una coma que no haya pasado por el visto bueno de los herederos políticos de la dictadura.

La democracia chilena partió con este vicio de origen de la Constitución, que no fue plenamente democrática hasta el 2005, cuando las mayorías políticas se expresaron en el Senado, y allí los gobiernos de centro izquierda nunca tuvieron mayoría hasta el año 2005, a pesar de que lograban mayoría en la elección de senadores.

No se puede entender el proceso constitucional chileno actual sin recordar que cada cambio constitucional, cada palabra de las reformas, ha sido posible en la exacta medida en que los partidos herederos de la dictadura lo han querido.

La presencia de los senadores designados, que los elegía una combinación de militares y civiles en el Consejo de Seguridad Nacional, (y algunos lo eran por derecho propio, como Augusto Pinochet, que fue senador vitalicio hasta su detención en Londres), alteraba antidemocráticamente la composición en el congreso nacional.

La gente se olvida de que en los últimos 30 años hemos vivido en una democracia *semisoberana*

. No se puede entender el proceso constitucional chileno actual sin recordar que cada cambio constitucional, cada palabra de las reformas, ha sido posible en la exacta medida en que los partidos herederos de la dictadura lo han querido.

¿Cómo extrañarse que ahora, muchos de ellos, los que no se han renovado, estén, literalmente, desesperados?

Aquí debemos ser enfáticos. La gran noticia del año pasado fue que, el presidente del partido Renovación Nacional en ese momento, Mario Desbordes, que ahora es ministro de Defensa, rompió con la concepción del pasado. No habríamos tenido este proceso constituyente si Desbordes no se lanza con todo y dice: yo represento a una nueva generación. Él pertenece a las capas medias bajas, fue carabinero, estudió derecho por las noches. O sea, es una persona que no viene del riñón de la oligarquía tradicional, digamos, ni de la alianza entre empresariado y dictadura militar.

JZ: Si esto es así, como usted lo explica, tiene una consecuencia muy grave. Aquella derecha que no se ha renovado, que sigue pensando igual que siempre, elude, en su campaña electoral por el rechazo a la nueva constitución, plantear el tema de fondo: lo que pasa es que nosotros lo que no queremos es que nos cambien el alma de nuestra constitución.

JC: Totalmente. Su única estrategia es decir: ¿para qué vamos a enfrascarnos en un proceso de dos años cuando la Constitución no tiene nada que ver con las necesidades reales de la gente?

Los que estamos por la aprobación postulamos todo lo contrario. La Constitución está plagada de elementos que no son sólo históricamente hostiles a la democracia. Ahí están las leyes que regulan, por ejemplo, la educación. La enseñanza, para reformarla, requiere, no un quórum normal de ley simple, sino que cuatro séptimos diputados en ejercicio. Que es lo que muchos países requieren para cambiar la Constitución.

Les recuerdo a los chilenos que si quisiéramos un modelo de salud que no sea segregado, debemos pensar que el 18% en Chile está las ISAPRES (Instituciones de Salud Previsional). De hecho, ese 18 % constituye el 40% del total del gasto en salud, y el 82 restante el 60%. La calidad de la salud es muy deficiente. Si uno quisiera avanzar hacia un sistema más integrado como el británico, servicio único,

The National Service, sería inconstitucional en Chile.

Lo mismo con la negociación colectiva. El gobierno de Bachelet II fue el primer gobierno de la Concertación que realmente amenazó con echar abajo algunas de las premisas fundamentales del modelo económico. El pilar fundamental del modelo económico se establece en un lema: soluciones privadas para problemas públicos; pero, bajo el régimen de lo privado con lucro.

No es sólo soluciones privadas para problemas públicos, como se hace en Holanda, por ejemplo, en educación, donde hay colegios privados como Montessori. Pero que no se pueden lucrar. No es el mismo criterio del supermercado, en donde el lucro es la definición del negocio. En Chile se lucran hasta con la administración de las cárceles, porque éstas se habían privatizado.

El transporte público en Chile es privado. Obligar a una empresa privada que tiene fines de lucro a que haga lo que se requiere para garantizar el transporte público produjo el desastre del Transantiago, crisis que solventó en buena medida el metro que, por casualidad, sigue siendo público. Estados Unidos, que tiene un sistema de transporte público, resulta que es socialista comparado con Chile.

Otro ejemplo constitucional. El artículo 19, número 16, establece que el derecho a la negociación colectiva es con la empresa, no dice simplemente negociación colectiva. Lo que se pretendía es evitar que se declarase inconstitucional la ley del plan laboral del hermano de Sebastián, José Piñera, que prohíbe la negociación por rama de actividad como existe en algunas democracias del norte europeo.

La protección del consumidor. El SERNAC, Servicio Nacional del Consumidor, es un organismo muy débil. Bachelet quería darle dientes para reducir los abusos que son particularmente ominosos en un país en donde la electricidad, el agua, son monopolios naturales que están en manos de privadas con fines de lucro. No estamos aquí frente al caso de alguien que abusa del consumidor cuando este compra zapatos y le venden un calzado mal hecho. Nos referimos a las *utilities*, los servicios públicos básicos; las cuentas de todos los meses de recursos que estoy obligado a consumir. Estoy prisionero porque no me puedo cambiar de proveedor de agua o de electricidad. Cuando Bachelet quiso modificar el sistema, la aspiración se declaró inconstitucional.

JZ: Erasmo decía que las constituciones no debían ser muy largas, que debían contener pocas cosas, lo fundamental, y para el resto estaban las leyes. Que la Constitución debería ser un cuerpo lo suficientemente breve para que todo

ciudadano pudiera leerlo y entenderlo.

JC: Yo comparto eso, sobre todo porque el riesgo que podría tener un proceso constituyente donde, por ejemplo, el centro izquierda tuviera los dos tercios fácilmente y escribiera una Constitución a su gusto. Sería una consecuencia democrática, por supuesto no impuesta por la bota militar, pero en el fondo se trataría de una Constitución que trataría de bloquear presupuestos socialdemócratas, así como se bloquearon presupuestos neoliberales en la de Pinochet.

Necesitamos una Constitución que deje gobernar a las mayorías.

El efecto que eso tiene es que la Constitución se transforma en objeto del debate cotidiano y no en el marco en el que todos nos movemos. De hecho, en Brasil se hizo una carta magna muy larga, y flexible, muy fácil de cambiar. Como consecuencia, ha sido objeto de revisión constante dependiendo de la ideología de los gobiernos de turno, y eso me parece muy negativo.

Necesitamos una Constitución que deje gobernar a las mayorías. Así de sencillo. Cualquiera sea esta, debe respetar los derechos fundamentales de los chilenos y los derechos fundamentales de la de las minorías.

Así que creo que efectivamente los dos tercios van a contribuir a que la Constitución sea más breve.

JZ: Usted ha dicho que debe gobernar la mayoría. Si es así, ¿no debería cambiarse el sistema presidencialista chileno en beneficio de un sistema que permitiera realmente que la mayoría gobernara?

JC: El desafío que tenemos hoy en América Latina, más allá del binomio de la desigualdad y la pobreza, es la pregunta que plantea el estallido social: ¿cuánta desigualdad es compatible con un esquema democrático sin que estalle Chile? Uno podría decir que no teníamos un sistema plenamente soberano y democrático, y que en algún sentido estalló por eso.

La segunda pregunta, más compleja en América Latina, es el tema de los presidentes que tienen una relación difícil con la legalidad, sean estos de derecha o izquierda. Tenemos a Jair Bolsonaro e Iván Duque, por una parte, pero también

López Obrador ha coqueteado con una relación ambigua con las instituciones legales y Alberto Fernández parece ser alguien diferente a Cristina Fernández.

Mi impresión es que la gente solía asociar el caudillismo al sistema presidencialista y por eso no nos sorprende que haya un Duque, un Bolsonaro, un Trump. Pero el problema que a mí me ha suscitado, siendo partidario de un sistema parlamentario, es que la experiencia de Turquía, de Polonia, de Viktor Orbán en Hungría, demuestra que se puede ser igual de irrespetuoso de las formas legales, de los derechos constitucionales y de la independencia judicial, finalmente del Estado de Derecho, sin necesidad de presidencialismo.

Dicho esto, culturalmente, en América Latina está muy inscrito en los 200 años de historia que hay que elegir un presidente o una presidenta.

Ciertamente, en Chile, va a ser un presidencialismo mil veces más atenuado. Heredamos un presidencialismo donde el Congreso está totalmente debilitado. Un dato revelador: en los últimos treinta meses hemos tenido nueve acusaciones constitucionales. Y en los últimos 30 años, sólo 25. O sea, más de un tercio en dos años y medio. Esta es la forma en que el Congreso compensa su falta de poder real.

El presidente tiene iniciativa legislativa en exclusiva, por lo que un parlamentario ni siquiera puede plantearse una ley sobre gasto, que tenga que ver con seguridad social, cuestiones laborales. La agenda del Congreso la controla el Ejecutivo vía las urgencias, o sea que cuando la ciudadanía elige un presidente, elige el Poder Ejecutivo más la mitad del Poder Legislativo.

En Chile está relativamente asentado el consenso de que no es viable un sistema federal. Ni la economía ni la población dan para un sistema federal.

JZ: Es sorprendente que Chile haya logrado mantener una unidad territorial sin hacer regionalización verdadera. Hoy día tenemos 15 regiones. ¿No deberían reducirse a 5 o 6 más poderosas, más relevantes para el país?

JC: Este es otro de los temas inevitables. Chile debe ser el Estado unitario más centralizado de América Latina, con excepción de Uruguay, que es un país más pequeño. Colombia, por ejemplo, tiene muchísima más descentralización. De hecho, la idea de las macro regiones está brotando, pero, hasta que llegó Bachelet en su

segunda encarnación, el consenso entre los ministros de Hacienda era que los economistas le tenían pavor a la descentralización fiscal, a permitir que se desarrolle algún impuesto regional.

En Chile está relativamente asentado el consenso de que no es viable un sistema federal. Ni la economía ni la población dan para un sistema federal.

Un botón de muestra que ilumina la centralización total en Chile. En Colombia sería realmente inconcebible que un bogotano fuera candidato a senador por Antioquia o Cali. No tendría ninguna posibilidad. Salvo en la región de Magallanes, donde es obligatorio que el senador sea originario de allá, en todo el resto de regiones de Chile, parece que la gente piensa: mejor optamos por un santiaguino porque en la capital se encuentra el poder. Entonces, digámoslo, se practica la trampita. El candidato pone una casa de verano en el interior y declara que reside allá. Es una tradición muy antigua, o sea, en el fondo uno elige donde está el poder y el poder está en Santiago. Y eso es una enfermedad, porque Santiago crece y crece. Tiene ya 8 millones de habitantes, de un país con poco menos de 19 millones (18.986.214) Es una locura.

JZ: La aspiración expresada por la inmensa mayoría de la gente que quiere una nueva Constitución es que se transforme efectivamente en una Carta Magna que represente al conjunto del país, en donde puedan verse representados todos, desde la derecha a la izquierda. ¿Es posible?

JC: Aparte de lo deseable, el derecho constitucional comparado tiene algunas luces sobre este tema. La literatura señala que hay que esperar entre cinco y diez años para ver la efectividad o las limitaciones de la constitución. Sólo ex post uno sabe si la constitución adquirió legitimidad.

Recordar esto es esencial, porque dos personas que estaban en las antípodas como Pinochet y Allende reivindicaban, cada uno a su manera, la constitución del 25. Salvador Allende muere invocando la Constitución, defendiendo La Moneda, durante cinco horas, porque era el presidente constitucional de Chile. A su vez, la Junta de Gobierno, cuando justifica el golpe militar, dice que lo hace para restablecer el orden constitucional quebrantado. Así, la constitución del 25, con todos sus defectos, era una Constitución en la que se reconocía gente que no podía estar más distante.

Creo que hay más oportunidades de lo que incluso pudieron tener la Constitución

del 1883 y la de 1925. Solo hemos tenido tres intentos de constituciones realmente históricos. La del 83 fue impuesta por los conservadores, pero era una reforma de conducta liberal. Por eso un liberal de finales del siglo XIX dijo: es una constitución crecedora, porque se le podían sacar algunas cosas y volvía a emerger.

Yo soy optimista. Los sectores empresariales de derecha más modernos, más jóvenes, y más democráticos que sus padres, piensan que Chile no va a resolver su problema constitucional si fracasa después de un plebiscito en donde rotundamente el pueblo dice, queremos nueva Constitución. Por eso es tan significativo lo del 25 de octubre.

Por eso, si vota, por lo menos, un 50%, vamos bien. Si lo hacen ocho millones es espectacular. Hay que tener presente que mucha gente no irá a votar. Pero a pesar de todas las adversidades el nuevo Chile comienza a despuntar.

[LEER EL ARTÍCULO ORIGINAL PULSANDO AQUÍ](#)

Fotografía: openDemocracy.

Fecha de creación

2020/10/24