



FUNDACIÓN JAIME GUZMÁN

EDICIÓN ESPECIAL

**DELIBERACIÓN CIUDADANA:**  
DERRIBANDO MITOS SOBRE LA FRACTURA INSTITUCIONAL

---

Nº 216 | 25 enero de 2017



Ideas & Propuestas



Foto: Gobierno de Chile

## RESUMEN EJECUTIVO

Con la reciente entrega del Informe del Consejo Ciudadano de Observadores ha concluido la fase de participación ciudadana de lo que el Gobierno ha denominado rimbombantemente “proceso constituyente” y que motiva la edición excepcional de este I&P.

De ese Informe es posible concluir que, en vez de diagnósticos de derrumbe institucional, aborrecimiento de modelos políticos y económicos, y la pretensión de una asamblea constituyente, la gente valora las instituciones y propone mejoras, pero no sustituciones obedientes a un plan global de transformaciones políticas. El 2017 será un año de discusiones constitucionales que debiera considerar un giro a la moderación que no debiera sorprendernos.

## I. EL ANUNCIO

Con la entrega del informe del Consejo Ciudadano de Observadores, ha concluido la fase deliberativa del proceso constitucional impulsado por la Presidenta de la República. El anuncio formulado por Michelle Bachelet como promesa de campaña en 2013 descansaba sobre la base de que “... 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”. Ese deseo, que en los primeros meses de gobierno no pareció materializarse de modo explícito, tomó súbita realidad con el discurso presidencial del 28 de junio de 2015, texto en el cual la Presidenta informaba al país los resultados del consejo asesor presidencial conocido como Comisión Engel. La alocución tomó un giro que sorprendió a algunos, al decir que “(esta) reforma no es una simple suma de medidas aisladas. Ellas tienen un sentido de conjunto y contribuyen a delinear la idea del Estado, de la democracia y de los negocios que queremos construir. Es por esta razón que la tarea que hoy emprendemos se completará de manera natural

*con la redacción y aprobación de una Nueva Constitución. Por eso quiero anunciar que, en septiembre, mes de Chile, daremos inicio al Proceso Constituyente abierto a la ciudadanía, a través de diálogos, debates, consultas y cabildos, que deberá desembo- car en la Nueva Carta Fundamental, plena- mente democrática y ciudadana, que todos nos merecemos.”*

Para sus críticos más empeñados, la Constitución hoy vigente adolece de un pecado original irremisible. Está viciada desde el principio y ninguna de las reformas introducidas durante veintiséis años de vida democrática ininterrumpida ha sido capaz de sanear los vicios que padece. No es éste el lugar para hacernos cargo de los reproches que se han escuchado estos últimos años sobre los gobiernos de presidentes que pertenecieron a la Concertación de Partidos por la Democracia. Tal ambiente de frustración permite a los críticos de la antigua Concertación justificar cuestionamientos globales a la institucionalidad que sólo se pueden superar mediante transformaciones totales. No han trepidado, para ello, en usar metáforas algo ¿exageradas?, acudiendo, en fin, a la sustitución de mo-

delos ideológicos neoliberales que han regido en Chile, favoreciendo la desigualdad, por otros en los cuales cabe al Estado un rol preponderante en todos los ámbitos de la vida. Demasiado tiempo llevamos oyendo a los agoreros de la catástrofe que ven una fractura social que sólo puede repararse mediante una asamblea constituyente, dada la depreciación del Congreso Nacional. En ese contexto, el anuncio presidencial equivalió a un llamado a sustituir, en un proceso de etapas diferenciadas, el orden constitucional vigente a través de medios que nuestra tradición constitucional no recoge pero que, parece, serán la solución de todos los males. Nos referimos a la asamblea constituyente.

Las expectativas de los partidarios de la transformación total parecieron satisfacerse con el discurso presidencial del 13 de octubre de 2015, en el cual la Presidenta anunció el calendario de su proceso constituyente; “En primer lugar, iniciaremos en los próximos días una etapa de educación cívica y constitucional, para que todos tengamos la información necesaria para involucrarnos activamente. Este primer momento durará hasta marzo del próximo año. A partir de marzo del 2016, realizaremos un proceso ordenado de diálogos ciudadanos,

donde todos puedan participar. Partiremos por las comunas, seguiremos por las provincias y regiones, para terminar con una síntesis a nivel nacional. Y el resultado de estos diálogos serán las “Bases Ciudadanas para la Nueva Constitución”, que me serán entregadas en octubre del 2016. Debemos estar seguros que este proceso participativo sea libre, transparente, sin distorsiones ni presiones de ningún tipo. Por eso nombraré en las próximas semanas un Consejo Ciudadano de Observadores que acompañe el proceso y dé garantías de transparencia y equidad “.

El Consejo Ciudadano, una comisión asesora presidencial designada por el decreto supremo número 36 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, tuvo en el principio diecisiete integrantes, y el profesor de derecho constitucional Patricio Zapata fue nombrado como su presidente. Pronto se constituyó y celebró sus primeras sesiones, en las cuales delineó requisitos y exigencias para desarrollar la fase participativa. La deliberación ciudadana debía someterse a una metodología elaborada por el gobierno y evaluada por el Consejo, y descansó sobre cuatro ejes temáticos diferenciados: principios y valores, derechos, deberes e instituciones. En el contexto de



Foto: Gobierno de Chile

esta última, se propuso como un elemento a discutir, entre otros, los mecanismos de reforma constitucional, lo que algunos vislumbraron como oportunidad propicia para introducir la asamblea constituyente.

Había en ciertos sectores un temor cierto, y fundado por parte de los partidos políticos opositores, de que tanto los Encuentros Locales como los cabildos provinciales y regionales fueran aprovechados por los más entusiastas partidarios de la asamblea como la oportunidad precisa para legitimar su pretensión. Se temía que el debate constitucional sustantivo pasara a segundo plano, y que los participantes de encuentros y cabildos se vieran influenciados por una minoría organizada y decidida que instalara la asamblea como la única alternativa posible para un cambio constitucional definitivo. Los cálculos previos en torno al número de ciudadanos que participarían de estas instancias eran bastante bajos en re-

lación al padrón electoral, quizá menos de un 1% de la población, lo que acrecentó en las fuerzas opositoras el temor de manipulación. Los partidos de Chile Vamos, la oposición, comunicaron desde el principio su decisión de no participar en el proceso, otorgando eso sí libertad de acción a sus militantes y simpatizantes para hacerlo. Fue curioso constatar que el proceso, desde un principio, despertó expectativas contradictorias. Unos lo miraron como oportunidad para consignar valores y preferencias; otros, lo trataron con suma desconfianza y desdén.

## II.- LA DELIBERACIÓN CIUDADANA SOBRE EL EJE “INSTITUCIONES”

En el ámbito institucional, los ejes temáticos elegidos por el gobierno y contenidos en las guías para el diálogo fueron los siguientes:

<b>Régimen de gobierno presidencial / Semi-presidencial / Parlamentario</b>
<b>Presidencia de la República</b>
<b>Jefatura de gobierno nacional (estructura y funciones)</b>
<b>Congreso o parlamento (estructura y funciones)</b>
<b>Juicio político / Acusación constitucional</b>
<b>Poder Judicial (estructura y funciones)</b>
<b>Justicia constitucional</b>
<b>Justicia electoral</b>
<b>Forma de Estado: federalismo / autonomías regionales</b>
<b>División territorial</b>
<b>Gobierno regional</b>
<b>Gobierno provincial</b>
<b>Gobierno local / Municipal</b>
<b>Ministerio Público</b>
<b>Defensoría Pública</b>
<b>Defensor del Pueblo / Ciudadano</b>
<b>Cambio o reforma constitucional</b>
<b>Contraloría general</b>
<b>Tribunales de cuentas</b>
<b>Fuerzas Armadas</b>
<b>Estado de excepción</b>
<b>Plebiscitos, referendos y consultas</b>
<b>Ninguna</b>

El resultado de los Encuentros Locales Autoconvocados (ELA), en el orden institucional, según los datos provistos por el Comité de Sistematizadores, no contempla la asamblea constituyente entre las siete preferencias más mencionadas. En el informe final, el Consejo Ciudadano de Observadores sostuvo que *“... hemos analizado las siete primeras preferencias en materia de instituciones de las personas que concurrieron a las distintas fases participativas. Este corte no es caprichoso. Recuérdese que son las únicas opciones respecto de las cuales disponemos de reportes cualitativos del Comité de Sistematización. Es por una razón metodológica, en todo caso, y con absoluta independencia de cuál pudiera ser nuestra preferencia como ciudadanos, que parece pertinente hacer una referencia a las menciones que recibió en las distintas etapas el concepto de “Asamblea Constituyente”. La idea de Asamblea Constituyente es el único de todos los términos debatidos que, no habiendo figurado dentro de las primeras siete prioridades nacionales en los ELA, sí va a figurar, no obstante, dentro de las siete preferencias más marcadas en los Cabildos Provinciales y Regionales. Dicho de otra manera, mientras en los demás tópicos existió una simetría muy marcada entre lo que priorizaban, cuantitativamente, los ELA por un lado y los Cabildos por el otro, en materia de Instituciones se produjo*

*esta única excepción. No corresponde que la comentemos ni estamos en condiciones de explicarla. Cumplimos, sin embargo, con observarla”*<sup>1</sup>.

Pese a los constantes esfuerzos de cierta parte de la izquierda chilena, durante años recientes, por instalar en el debate público la necesidad de llevar a cabo una asamblea constituyente, el resultado de esa opción en las conclusiones de los Encuentros Locales fue irrelevante. Hay que considerar que la idea de asamblea constituyente fue propiciada con entusiasmo en las elecciones parlamentarias y presidenciales del 2013, mediante la campaña “Marca Tu Voto”. Parecía contar, desde entonces, con buena reputación. La realidad fue diferente. La utilización de redes sociales y cierta insistencia de los medios de comunicación en esta iniciativa no convencieron, en definitiva, a los asistentes de los ELA, relegando a la asamblea a un lugar 18 dentro de las preferencias ciudadanas. Éstos prefirieron enumerar a las instituciones que caracterizan la tradición republicana chilena, tales como el Congreso, el Poder Judicial, el régimen de gobierno y las autoridades regionales, pese al descrédito que parecía reinar en torno a esos poderes y órganos estatales. Vale la pena dejar constancia que sorprende que conceptos como el plebiscito y la consulta, más el defensor ciudadano,

1. Informe final disponible en <https://www.ccobservadores.cl/wp-content/uploads/2017/01/Informe-Final-CCO-16-de-enero-de-2017.pdf>

hayan recibido menciones significativas. Pero los que concurren a los Encuentros Locales, definitivamente, no fueron seducidos por el asambleísmo. Que una mayoría de ciudadanos de los que asistieron a estos Encuentros Locales, manifestara entender al Congreso como necesario (12%), importante (8%), fundamental (7%), legislativo (5%) y democrático (4%), es el corolario de veintiséis años de sólida democracia, con pilares institucionales robustos que han dado estabilidad, progreso y respeto a nuestro país. Por muy menospreciado que esté el Congreso y la función legislativa, los ciudadanos entienden que sin él no hay democracia posible.

Ahora bien, el bajo nivel de apoyo que muestra el Congreso puede tener varias explicaciones, y una de ellas salta a la vista al analizar una de las más repetidas propuestas de los ciudadanos; que el Congreso debería ser unicameral (30%). Las argumentaciones que se dan para esta opción son bastante similares, y van desde muy vagas referencias presupuestarias (tener dos cámaras sería más costoso para el erario nacional), hasta las que apuntan por terminar con la excesiva burocratización que significaría el tener dos cámaras legisladoras. No obstante, además de las demandas por mayor representatividad (que van de la mano con la exigencia del establecimiento

de cuotas; para discapacitados, para etnias originarias, etc.), hay un argumento que cruza todas las opiniones, el cual está implícito en cada una de las respuestas entregadas por los participantes; sin Congreso no hay democracia.

Sobre el Defensor del Pueblo, vale la pena formular un par de comentarios. Los que participaron de los Encuentros Locales creen que es necesario un organismo independiente, autónomo del poder central y de rango constitucional, que vele por el resguardo de nuestros derechos fundamentales. Con un clima político marcado por la desconfianza hacia las autoridades y gran parte de las instituciones del Estado, y con un clima social en el cual esa desconfianza se hace carne en un vasto recelo que abarca desde nuestros vecinos hasta los funcionarios públicos, un Defensor Ciudadano podría entenderse como una respuesta natural a dichas aflicciones. Y aunque los casos de arbitrariedades llevadas a cabo por funcionarios públicos o de resoluciones judiciales que pueden ser consideradas como inicuas no son una reiteración que se haya convertido en una normalidad en nuestro medio, un órgano como el que se menciona podría resultar fundamental para quienes creemos que la persona humana es anterior y está por sobre el Estado,

---

6. (GOMEZ-LOBOS 2007. P 6-7)

7. (GOMEZ-LOBOS, 2007)



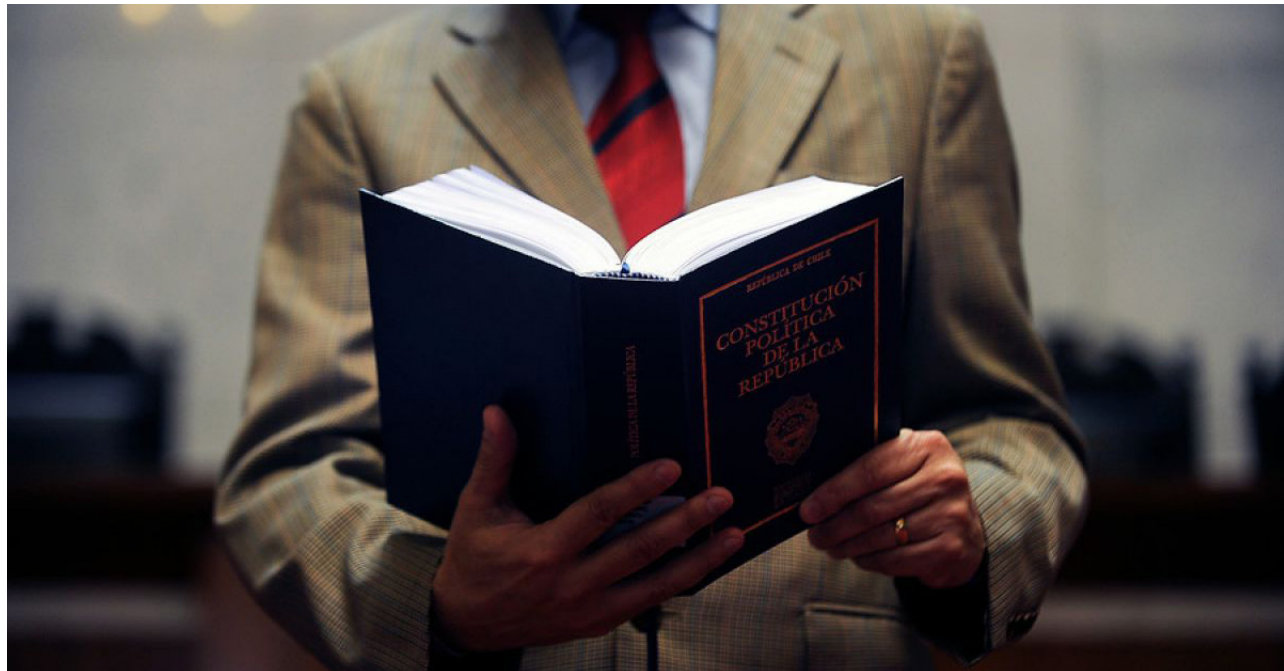


Foto: T13

y para que pueda llevar a cabo su cometido resulta fundamental que en él se materialice una independencia política e ideológica total. Por distintos motivos que no cabe profundizar aquí, el Instituto Nacional de Derechos Humanos no cumple esa función. En el cuarto lugar de las menciones, con 3.225, se ubicó el Poder Judicial. Los conceptos que más se repitieron a la hora de describir sus atributos fueron los de “fundamental” e “importante” (ambos con un 12%), “necesario” (12%) y “ciudadanos” e “independiente” (ambos con un 6%). Que “fundamental” e “importante” hayan sido los más recurrentes es motivo de satisfacción, ante los cuestionamientos permanentes que ciertos sectores de izquierda formulan contra los tribunales de justicia y su crucial papel en la preservación del Estado de Derecho. Resultará, dicho sea de paso,

frustrante para los activistas más radicales e irresponsable estos niveles de importancia que le otorga la ciudadanía al Poder Judicial, ya que lo convierte en un dique de contención a los anhelos refundacionales que vienen pregonando con mayor ímpetu desde las protestas estudiantiles del año 2011. Esta izquierda, que busca concentrar el poder en alguno de los otros dos poderes del Estado, toda vez que sus delirios assembleístas justifican que mayorías circunstanciales puedan torcer las instituciones y los procesos democráticos en pos de una supuesta “voluntad popular”, verá un traspie no menor al darse cuenta de la envergadura que para los chilenos significa una justicia soberana e imparcial.

Las 180.00 intervenciones del proceso deliberativo han demostrado, al menos en lo

que a Instituciones se refiere y pese a los prejuicios que muchos teníamos antes que comenzara el proceso siquiera, que la institucionalidad vigente y el sistema político que nos rige han calado profundo en el alma cívica nacional. A pesar de los numerosos y vehementes ataques que ha recibido por parte de la izquierda, desde la más responsable hasta la más incivil, los chilenos al final del día saben que los valores y principios que hoy rigen nuestra convivencia, y las instituciones que le dan sustento, son los gestores del mayor desarrollo económico y social que Chile ha experimentado en su historia. Aunque en primer lugar de menciones se encuentran “plebiscitos, referendos y consultas”, lo que puede ser entendido con el contexto político que hemos tenido en la última década en el escenario regional, las demás instituciones por las cuales los ciudadanos que participaron del proceso manifestaron su necesidad de consagrar en una Constitución, nueva o reformada, son las mismas que han sostenido al país en esta senda que hemos transitado por tres décadas.

Con independencia de nuestras preferencias contrarias o favorables al proceso deliberativo impulsado por la Presidenta Bachelet, así como de los resultados que ha arrojado, estas inclinaciones ciudadanas hacia las instituciones que deben mantenerse o estar

en una Constitución, no podrán ser obviadas por nadie en cualquier proceso político futuro. Porque pese a los denodados esfuerzos por tratar de corroer la institucionalidad política vigente (“la Constitución de Pinochet”, obviando todas las reformas y enmiendas posteriores), a buscar por todos los medios alguna forma de eludir las leyes (“por las buenas o por las malas”) y a querer embaucar a la ciudadanía con promesas y prebendas constitucionales (como pensiones, trabajos e igualdad garantizados constitucionalmente, como si ello fuera posible en la práctica), la pretendida “solución constitucional” ha colisionado con el sentido común de las personas. Instituciones robustas como las preferidas son una salvaguarda de los desvaríos mesiánicos de sectores ávidos de acceder al poder para quedárselo a permanencia.

### III. APRECIACIONES FINALES

Sostuvimos, y reiteramos ahora, que Chile no necesita una nueva Constitución. Ya dijimos que, aunque las élites de izquierda alcen la voz y hayan insistido en un diagnóstico y un relato coherente de necesidad inmediata de cambio, favoreciendo con palabras y gestos un clima de inestabilidad y movilización social propicios para instalar la idea de iniciar procesos refundacionales, la ciudadanía no siguió esas mismas aguas. La discusión constitucional ciudadana era una oportunidad para manifestar la común creencia en valores, principios, derechos, deberes e instituciones que descansen en el orden que pone a la persona humana en el centro del sistema institucional, y en un Estado a su servicio. Y en el resultado de los Encuentros Locales, se nos muestra como una cuestión evidente que las personas reconocen que Chile cuenta con una tradición constitucional que está en las antípodas del apetito refundacional. Por supuesto, este ejercicio deliberativo es voluntario y no constituye de ningún modo ejercicio de la soberanía. Es aventurado afirmar que Chile escogió su destino institucional en los encuentros y los cabildos. No obstante, al final, cabe consignar que todos los resquemores y aprensiones de diversos actores políticos y sociales sobre el proceso de participación ciudadana anun-

ciado por la Presidenta de la República en el discurso del 13 de octubre de 2015 pueden ser contrastados con la realidad mostrada por el texto del informe del Consejo Ciudadano de Observadores.

Los que anunciaban la fractura irreversible de nuestra convivencia estaban equivocados. Y los que veían en este acometimiento una intentona por politizarlo todo, manteniendo debates ciudadanos artificiales, tienen ahora un valioso material que revisar. Es cierto que las convocatorias distaron de ser masivas, y que la cifra de participantes en encuentros y cabildos, considerando el universo de posibles intervinientes - recordemos que la introducción de los menores de dieciocho y mayores de catorce años como participantes del proceso no fue una materia pacífica en el mismo seno del Consejo de Observadores - fue baja. A pesar de ello, es posible rescatar información significativa que se registró en las Bases Ciudadanas.

A diferencia de los procesos electorales en los cuales el público escoge una opción entre varias que se le presentan, los Encuentros Locales resultaron un camino propicio para que los asistentes pudieran extenderse más en contenidos de su preferencia. Los resultados de encuentros, diálogos y su fundamentación arrojan pistas valiosas

para conocer el sentir ciudadano. Si ponemos atención en el informe del Consejo, veremos que los chilenos elaboran diagnósticos a veces desencantados, pero no claman soluciones que sólo el Estado puede proveer. Afirmaciones rotundas como la pérdida de la confianza en la Constitución vigente, el divorcio de la gente con la política y la crisis institucional irremontable ahora admiten ser revisadas con severidad. Y el clamor por una asamblea constituyente pasó a mostrarse, en realidad, como un rumor algo amplificado, propalado desde sectores con domicilio conocido.

Es cierto que la metodología y la forma de proponer el debate que concluyó con el informe del 16 de enero de 2017, lejos de ser óptimas, parecían acercarse a una mera enumeración de preferencias, a un puro ejercicio insustancial de selección de alternativas. Habrá que buscar, entonces, las motivaciones expresadas por la gente en la conversación suscitada en ámbitos de confianza como el que se dio en los Encuentros Locales.

Es la hora de la política y no del cálculo electoral de corto plazo. La tentación de utilizar el debate constitucional y sus resultados como un medio para doblegar al adversario debe ser resistida. Lo que viene ahora es, posiblemente, una propuesta gu-

bernativa para modificar el capítulo XV de la Carta Fundamental, sobre reforma de la Constitución. Que esa discusión tenga lugar en un año de elecciones parlamentarias y presidenciales, desde luego, no parece conveniente. Que el resultado de encuentros y cabildos sea utilizado como munición para introducir la idea de la asamblea constituyente, rechazada en los Encuentros Locales, sería por completo repudiable.



Capullo 2240, Providencia.

[www.fjguzman.cl](http://www.fjguzman.cl)



[/FundacionJaimeGuzmanE](https://www.facebook.com/FundacionJaimeGuzmanE)



[@FundJaimeGuzman](https://twitter.com/FundJaimeGuzman)