

Debate constitucional en Chile

¿Reemplazo vía enmienda?

Claudio Fuentes*

Resumen: En este artículo se discute el argumento desarrollado por George Tsebelis (2018), quien propone un modelo para entender el reemplazo constitucional en Chile. Se sostiene que ese modelo funciona de mejor modo para explicar ciclos de reforma que propiamente de reemplazo. Tal como algunos autores han indicado, se señala que existirían ciertas condiciones políticas exógenas a las normas constitucionales que posibilitarían una transformación sustantiva y son aquellas condiciones las que están ausentes en el caso de Chile. Así, el trabajo de Tsebelis analíticamente nos permitiría modelar el espacio de decisiones en un contexto donde los actores tienen incentivos predefinidos y las reglas del juego son relativamente constantes. Para responder a la pregunta de por qué los actores políticos muestran disposición a cambiar el *statu quo* en un escenario de “normalidad”, se sugieren tres factores: la percepción de los actores de veto de eventuales costos futuros de mantener el *statu quo* vigente, el juego de poder Ejecutivo-Legislativo, y la politización de la Constitución en la medida en que cambios en la distribución de poder activan reformas que tocan aspectos cruciales de la misma.

Palabras clave: cambio constitucional, Constitución de 1980, Chile, sistema político, teoría constitucional.

Constitutional Debate in Chile: Replacement through Amendment?

Abstract: This article is a response toward George Tsebelis' argument (2018) concerning the incentives for constitutional replacement in Chile. It suggests that Tsebelis' model may work better to explain dynamic of constitutional reforms than dynamic of replacement. As some authors have addressed, this article suggests that there are some crucial exogenous conditions of the constitutional-institutional realm that may influence the possibility of replacing a given constitution and such conditions are not present in the case

*Claudio Fuentes es profesor titular de la Escuela de Ciencia Política de la Universidad Diego Portales, Ejército 333, segundo piso. Santiago. Tel: +562 2676 8414. Correo-e: claudiofuentes.saaavedra@gmail.com. ORCID: 0000-0002-2379-2229. Este documento se realizó en el marco del proyecto Fondecyt 1170025 “La dinámica del debate constitucional en Chile: Ideas, actores y propuestas”, del Centro de Estudios Interculturales e Indígenas (CIIIR) y del proyecto Milenio, desafíos a la representación NS130008, del cual el profesor Fuentes es investigador asociado y senior respectivamente.

Artículo recibido el 15 de diciembre de 2017 (el número se publicó en línea el 21 de noviembre) y aceptado para su publicación el 21 de enero de 2018.

of Chile. Therefore, Tsebelis' model may help us to analytically explain the space of decision of actors who may have predefined incentives in a context of a "normal" institutional setting. To respond to the question of why some actors are willing to change the *statu quo* in a context of pre-fixed incentives, this articles suggest three of them: actors' perception of the future costs of maintaining the *statu quo*, the game of power between the Executive and the Legislative, and changes in the balance of power triggering the need for change of crucial aspects of the Constitution.

Keywords: constitutional change, 1980 Constitution, Chile, political system, constitutional theory.

George Tsebelis propone un sugerente modelo para racionalizar un hecho que a la luz de los acontecimientos de los últimos tres años en Chile parecería cada vez más evidente: resulta muy poco probable el reemplazo de la Constitución de Pinochet. El modelo se estructura a partir de una serie de factores institucionales (los candados o mecanismos de cerradura) combinado con los intereses de los actores políticos resistentes al cambio. Si los actores de veto no manifiestan un interés fuera del *statu quo*, la probabilidad del cambio es nula dado el actual *setting* institucional.

En este artículo abordo tres dimensiones que emergen del trabajo de Tsebelis: el debate teórico sobre el reemplazo y la enmienda constitucional, el vínculo entre la propuesta de Bachelet y el modelo de Tsebelis, y los incentivos de los actores políticos para enmendar la Constitución.

¿Teoría del reemplazo o de la enmienda?

El trabajo de Tsebelis (2018) parte de la pregunta sobre la probabilidad de que se produzca el reemplazo de la Constitución en Chile tal como lo propuso en su programa el segundo gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018). Pero como la probabilidad de reemplazar la Constitución depende en parte de los mecanismos de enmienda contemplados en la propia Constitución, entonces un aspecto esencial para el autor es analizar tales disposiciones. Dado que las normas para la enmienda requieren de altísimos niveles de acuerdo político (o *quorum*), entonces la probabilidad de generar un cambio sustantivo es muy bajo.

En efecto, para el caso chileno cualquier reforma al texto constitucional requiere un *quorum* de 3/5 de los diputados y senadores en ejercicio y de 2/3 en algunos capítulos especiales. Convendría advertir que estos últimos son precisamente donde residen los principales temas de controversia política, dado que se refieren a las bases de la institucionalidad (Capítulo I),

derechos y deberes constitucionales (Capítulo III), Tribunal Constitucional (VIII), Fuerzas Armadas (Capítulo XI), Consejo de Seguridad Nacional (Capítulo XII), y de reforma a la Constitución (XV).

Tsebelis advierte de la existencia de un mecanismo adicional y que busca resolver eventuales conflictos de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo. Se indica en el artículo 128 que si el presidente rechazare una reforma totalmente aprobada por ambas cámaras y el Congreso insistiera por las 2/3 partes de ambas cámaras, el presidente “deberá promulgar dicho proyecto, a menos que consulte a la ciudadanía mediante plebiscito”. También se establece que en caso de desacuerdos parciales, el presidente podrá consultar a la ciudadanía. Pero inmediatamente señala el autor que por razones políticas un presidente difícilmente querrá ir en contra de una mayoría sustantiva de 2/3 del Congreso, por lo que el uso del plebiscito es muy improbable.

Pero además, la Constitución considera una serie de leyes orgánicas de carácter constitucional que tienen un *quorum* especial de 4/7 de congresistas de ambas cámaras en ejercicio y que, por lo demás, también incluyen aspectos esenciales del debate político, como el sistema electoral, la ley de enseñanza, la ley de partidos políticos, de concesiones mineras, bases generales de la administración del Estado, del Congreso Nacional, del Poder Judicial, de los estados de excepción, Tribunal Constitucional, Consejos Regionales, Justicia Militar y Banco Central, entre otras materias.

Aunque desde el punto de vista estrictamente institucional-legal el reemplazo de la Constitución se relaciona directamente con el mecanismo de enmienda, convendría preguntarse si analíticamente podemos distinguir entre ambos. Esto es, si la lógica de incentivos que funciona con las enmiendas, funcionaría también con el reemplazo total. Por razones que se explican a continuación, considero que el modelo propuesto por Tsebelis funciona más adecuadamente cuando enfrentamos procesos de reformas constitucionales pero no así respecto de su reemplazo.

La literatura, a mi juicio correctamente, ha distinguido entre las condiciones y factores que posibilitan un reemplazo de los que favorecen una enmienda y esto por dos motivos. El primero, y más evidente, se refiere a la magnitud de la transformación. Cuando hablamos del reemplazo total de la Constitución los actores políticos inician una discusión sobre un conjunto amplio de relaciones de poder político y social que eventualmente alteran las percepciones e incentivos del conjunto de la sociedad. Aquello no ocurre con situaciones más acotadas de enmiendas que afectan a un conjunto más particular de intereses y actores. En segundo lugar, cuando los actores

políticos debaten un proceso de reemplazo total suele plantearse el debate sustantivo del quiénes serán los encargados de realizar estos cambios (¿una convención?, ¿una asamblea?, ¿una mixtura de actores?), mientras que en los procesos de enmienda esta cuestión no forma parte del debate por cuanto los legisladores son los encargados de la reforma. Mientras en el debate sobre el reemplazo prima la incertidumbre, en el debate de la reforma domina la certeza.

Lo anterior ha llevado a los autores a distinguir entre procesos de reemplazo y de enmienda y a teorizar sobre las forma en que ambos se afectan (Elkins, Ginsburg y Melton, 2009; Negretto, 2012). Gabriel Negretto (2012) desarrolla una teoría del reemplazo constitucional señalando que existirían ciertas condiciones exógenas a la Constitución que favorecerían su reemplazo, incluyendo profundas crisis institucionales, momentos extremos de conflictividad Ejecutivo-Legislativo, y procesos de transiciones a la democracia —aunque en menor magnitud—. Agrega un factor institucional dado que la probabilidad de reemplazar la Constitución se incrementa cuando los actores políticos en el poder no pueden utilizar los instrumentos de reforma para alterarla y cuando las constituciones tienen un diseño de alta concentración de poder. En el caso de las enmiendas, el autor explica que ciertas condiciones inherentes a las constituciones (su extensión y detalle), la rigidez del proceso de reformas y el nivel de fragmentación del sistema de partidos serían los factores centrales para su transformación.

Si aceptamos estas premisas —esto es, que existen ciertas condiciones exógenas y endógenas a la Constitución— que posibilitan su reemplazo, entonces el análisis de Tsebelis consideraría un aspecto importante aunque parcial de la historia del reemplazo constitucional. Como observa en detalle las condiciones institucionales para el reemplazo —y no otras variables exógenas— entonces su modelo va a predecir necesariamente un tipo determinado de resultados que estrictamente se relacionan con las condiciones institucionales y legales del cambio. Por lo mismo, su modelo podría resultar muy útil para explicar procesos de enmienda dadas ciertas condiciones e incentivos institucionales provistos por los actores. Pero poco nos dice de otras condiciones exógenas a la misma Constitución que podrían llegar a ser relevantes bajo ciertas condiciones.

Al tratar de responder la interrogante sobre si es posible reemplazar la Constitución de Pinochet, Tsebelis sostiene que los candados institucionales son tan inmensos que, de no mediar un acuerdo político, la opción de hacerlo es casi nula. Estando de acuerdo con esta afirmación, convendría

realizar una pregunta anterior a la discusión del procedimiento de la reforma: ¿Por qué, entonces, el gobierno de Bachelet, a sabiendas de que la oposición no quería reemplazar la Constitución, insistió en un camino de proponer una reforma al capítulo de reforma?

Como Tsebelis está interesado en una trayectoria particular (reemplazar la Constitución por medio de modificar el mecanismo de enmienda constitucional), sus conclusiones se acotan a este subconjunto de incentivos estratégicos e institucionales para modificar la Constitución. Así, aunque su teoría ayuda mucho a explicar procesos de reforma a la Constitución —incluso si se trata del capítulo vinculado al proceso de enmienda— dicho modelo nos sirve menos para anticipar condiciones más generales que posibilitarían el reemplazo de la misma. Este aspecto es el que se desarrolla a continuación.

¿Por qué se busca reemplazar la Constitución si se sabe que no se logrará?

Como usualmente las Constituciones no establecen un mecanismo formal de autodestrucción y establecimiento de una nueva, Negretto (2017), a la luz de la experiencia comparada, sugiere que en contextos democráticos existen dos vías para reemplazarla: el primer camino es a través de un acuerdo político para enmendar el procedimiento de reforma constitucional estableciendo allí un mecanismo específico para su reemplazo. Es el camino iniciado por Bolivia (2009). La segunda vía es generar un mecanismo paralelo a partir de un acuerdo político entre los actores políticos o de decisiones unilaterales del Poder Ejecutivo (Colombia en 1991, Ecuador en 1998 o Venezuela en 1999, entre otros).

Para el caso de Chile requerimos explicar la siguiente paradoja: conociendo las dificultades institucionales y políticas descritas correctamente por Tsebelis, de todos modos la presidenta Bachelet trató de reemplazar la Constitución por un camino totalmente inviable para su objetivo. Pese a que no contaba con una mayoría suficiente en el Congreso y pese a las enormes barreras legales existentes, su gobierno intentó un aparente “suicidio político” al prometer un cambio constitucional que no se produciría. ¿Por qué lo hizo?

Al presentar su programa de gobierno, la presidenta Bachelet prometió el establecimiento de una nueva Constitución y que lo haría mediante un procedimiento “democrático, institucional y participativo” (Bachelet, 2013).

En aquella oportunidad no especificó cuál sería exactamente el mecanismo. Debe advertirse que esta definición no estuvo exenta de polémica por cuanto, en medio de la campaña presidencial, sus asesores constitucionales enfrentaron un intenso debate sobre el mejor camino para reemplazar la Constitución.

El abogado del partido socialista Fernando Atria, que integró el comité programático en estas materias, sostenía que no era posible reemplazar la Constitución siguiendo los procedimientos que la propia Constitución establecía: “Entonces, lo primero que hay que entender es que no hay solución al problema constitucional si no hay alguna manera de constitución dada por fuera.” (Atria, 2013). Atria planteaba que como la Constitución de Pinochet le entregaba un poder de veto a los actores minoritarios de derecha, resultaba un autoengaño señalar que era posible reemplazar la Constitución utilizando las reglas del juego de la propia Constitución. Aunque no proponía una solución específica, postulaba algún tipo de acción política que no necesita ser institucionalmente válida pero tampoco ilegal. Por ejemplo, imaginaba un escenario donde la presidenta electa convocara a los más de mil concejales municipales electos a una gran asamblea para pedirles una propuesta de Constitución.

Posteriormente, Atria realizó una propuesta en el comité programático del comando de Bachelet mediante la cual ella podría convocar a un plebiscito por la vía de un decreto para llamar a una Asamblea Constituyente. De acuerdo con esta argumentación, el artículo 93 N° 5 de la Constitución indica explícitamente que le corresponde al Tribunal Constitucional “resolver las cuestiones que se susciten sobre la constitucionalidad con relación a la convocatoria a un plebiscito, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan al Tribunal Calificador de Elecciones”. Agrega en el inciso N° 16 del mismo artículo que esta solicitud de resolución podría ser promovida “a requerimiento del Senado o de la Cámara de Diputados, dentro de diez días contados desde la fecha de publicación del decreto que fije el día de la consulta plebiscitaria” (Constitución de 1980). Es decir, si la presidenta llamaba a un plebiscito y las cámaras no planteaban una objeción frente al Tribunal Constitucional, tal iniciativa podría materializarse.

Sectores políticos de derecha y de centro moderado criticaron estas opciones por considerar que no se ajustaban a la Constitución. Indicaron que el artículo N° 15 de la Constitución señalaba las circunstancias para la convocatoria a plebiscito y allí no se consideraba la atribución presidencial (*El Mercurio*, 2013). Independiente del debate jurídico, lo interesante es remarcar aquí

la división política que se produjo para avanzar en el reemplazo constitucional: un sector promovió opciones políticas que buscaban un camino paralelo y otras alternativas sugerían mantenerse dentro del esquema constitucional-legal (véanse propuestas en Fuentes y Joignant, 2015).

Cuando Bachelet asumió el poder en marzo de 2014 llegó con el apoyo de 62 por ciento de los ciudadanos que concurrieron a votar. Sin embargo, el conjunto de fuerzas de centro-izquierda alcanzaron 53 por ciento en el Senado y 58 por ciento en la Cámara de Diputados. Es decir, contaba con suficiente respaldo político para aprobar reformas de *quorum* simple, pero requería establecer acuerdos políticos si quería avanzar en reformas a leyes orgánicas o reformas constitucionales sustantivas que requerían más de 60 por ciento de apoyo en ambas cámaras.

En octubre de 2015 propuso un itinerario constituyente que consideraba tres etapas: una primera de participación ciudadana a través del establecimiento de encuentros autoconvocados y cabildos regionales no vinculantes para discutir los principales aspectos de lo que debería considerar una Constitución (2016); una segunda etapa que consideraba la reforma en el Congreso del capítulo XV de reforma a la Constitución (2017), y una tercera etapa de decisión que se produciría en el año 2018 cuando un nuevo Congreso Nacional tuviese que decidir el mecanismo para cambiar la Constitución.

En otras palabras, la opción del gobierno de Bachelet fue lo que se ha denominado la “vía institucional” de buscar un acuerdo político a través de enmendar el capítulo de reforma a la Constitución. En abril de 2017 la presidenta envió al Congreso un proyecto de ley para reformar el capítulo XV que señaló que con acuerdo de 2/3 partes de los legisladores de ambas cámaras en ejercicio, el Congreso podrá convocar a una Convención Constitucional para la elaboración de una nueva Constitución. Se establece que una ley orgánica aprobada por el Congreso deberá regular la forma de convocatoria, integración, funciones, atribuciones y mecanismos de participación ciudadana en la misma. Se agrega que la forma de integración de la Convención, el sistema de nombramiento y elección de los integrantes requerirá del voto de acuerdo de 3/5 de diputados y senadores en ejercicio. Define además que las materias que trate la Convención necesitarán el *quorum* de aprobación de 3/5 y 2/3 de sus integrantes de acuerdo con lo que establece la actual Constitución. Temas no contemplados ahí necesitarán la aprobación de 2/3 partes de los integrantes. La propuesta de la Convención deberá ser plebiscitada y ratificada por la ciudadanía (Mensaje, 2017).

De este modo, el gobierno de Bachelet, en la disyuntiva de reemplazar la Constitución por una vía paralela o hacerlo por la vía de la enmienda a los procedimientos de reforma, optó por este segundo camino. Pero, una vez que tomó esta opción propuso que el actual Congreso y la eventual Convención Constituyente actuaran con los *quorum* especiales definidos por la propia Constitución. Retornando al modelo de Tsebelis, el marco de posibilidades quedaría acotado a un espacio conocido (diagrama 5 en Tsebelis, 2018: 11) y, tal como el autor señala, resultaría muy poco probable que las limitaciones impuestas por la Constitución de Pinochet puedan ser superadas en este contexto. En efecto, los partidos de derecha cuestionaron el procedimiento de participación ciudadana y han rechazado la idea de aprobar la reforma al capítulo XV (Fuentes, 2016). El candidato presidencial de la coalición de derecha, Sebastián Piñera, se ha manifestado partidario de realizar algunas reformas a la Constitución pero no está de acuerdo con su reemplazo.

La explicación de la decisión presidencial de perseverar en esta vía y autolimitarse en sus objetivos políticos se vincula con la distribución de poder, el clima político y social, y el menú de opciones de políticas disponible entre los actores (*ideational framing*). Desde el punto de vista del balance de poder, la nueva administración sabía que algunos sectores políticos de su propia coalición rechazaban la idea de establecer una Asamblea Constituyente. Aunque todos estaban de acuerdo con la idea de establecer un nuevo texto, algunos sectores de la democracia cristiana, del Partido por la Democracia y del Partido Socialista proponían que dicha transformación debería hacerse en el Congreso Nacional. Algunos sectores de esa coalición proponían una comisión bicameral que discutiera y aprobara la nueva Carta Magna (Fuentes y Joignant, 2015). Entonces, pese a contar con un amplio respaldo electoral al momento de asumir la presidencia, políticamente no contaba con un apoyo entre los partidos y parlamentarios de su propia coalición. Pero además, tampoco contaba con un movimiento social o una sociedad civil organizada que presionara de forma constante por el establecimiento de una nueva Constitución. El movimiento “Marca tu Voto” que llamó a marcar el voto con una “AC” (por Asamblea Constituyente) en las elecciones de 2013 logró, de acuerdo con sus propios registros, 8 por ciento de votos marcados (unos 530 mil votos). Además, luego de asumir la presidencia, la ciudadanía manifestaba posiciones bastante divididas respecto de la profundidad de los cambios en la Constitución.¹ Así, la correlación de

¹ La Encuesta Nacional de la Universidad Diego Portales registró en el 2015 que 45 por cien-

poder político no permitía avanzar en una propuesta más radical, como sí sucedió en otros países de América Latina.

A lo anterior se suma un clima político-social que no necesariamente hacía imprescindible un cambio de esta naturaleza. Aunque la ciudadanía manifiesta altos niveles de desconfianza hacia el sistema político y se ha producido una caída significativa en los porcentajes de participación electoral (de cerca de 90% en 1990 cayó a poco menos de 50% hacia el año 2013 en elecciones nacionales), lo anterior no ha generado un clima de crisis política y social profunda y terminal, como sí se ha dado en otros casos (por ejemplo, Colombia 1991, Venezuela 1999, Bolivia 2006-2009). Se observa un progreso sustantivo en los niveles de vida en las últimas dos décadas y las variables coyunturales de desempleo, inflación y pobreza tampoco muestran signos de preocupación. Por lo tanto, no se observa una percepción de urgencia de un cambio institucional como respuesta a una eventual crisis.

Por último, existe una dimensión ideacional o de *framing* del debate que es relevante para el conjunto de actores políticos que ha sido destacado por la literatura (Braun, 2009). Aplicado al caso de Chile, resulta importante advertir que prácticamente la totalidad de los actores políticos y sociales aceptan la premisa de que cualquier cambio debe hacerse respetando la institucionalidad vigente —pese a que la Constitución fue impuesta por un dictador y de modo evidentemente ilegítimo (Fuentes, 2013)—. La idea del “respeto a la legalidad” y de la Constitución es fruto del agudo conflicto político pre-golpe de Estado y se transformó en un asunto determinante. Cuando Pinochet impuso la Constitución de 1980 ilegalmente, los partidos de oposición debatieron el asunto y aceptaron que cualquier solución política requería reconocer la vigencia de una legalidad, incluso si era ilegítima. En 1984, el entonces líder de la democracia cristiana, Patricio Aylwin, sostenía que para poder avanzar en la transición a la democracia se debía “eludir deliberadamente el tema de la legitimidad” de la Constitución (Fuentes, 2012). Lo anterior implicaba aceptar que cualquier cambio debía proceder dentro del marco institucional vigente. La idea de transformar las reglas del juego dentro de la propia Constitución es algo aceptado por prácticamente todos los actores políticos con representación parlamentaria.

to pensaba que se requería redactor una nueva Constitución, mientras 34.5 por ciento indicaba que prefería hacer sólo reformas. De aquellos que preferían una nueva constitución, 69 por ciento prefería hacerlo mediante una Asamblea Constituyente.

Además, otra fuente de encuadramiento ideacional es la permanente referencia a la experiencia comparada. Aquellos que rechazan la idea de establecer una Nueva Constitución por la vía de una Asamblea Constituyente señalan las experiencias negativas de desestabilización ocurridas en Ecuador, Bolivia y particularmente en el caso de Venezuela. El discurso político antirreemplazo se basa en el nivel de incertidumbre social, económica y política que provocaría un proceso que incluyera a una ciudadanía que no necesariamente entiende el significado de una Constitución y el punto de referencia de Venezuela es una constante (véase Arriagada, Burgos, Walker, 2017).

La ausencia de un consenso político dentro de la coalición de gobierno, la inexistencia de un movimiento social que presionara por cambios radicales, y factores ideacionales que mantenían a los actores políticos apegados a un determinado “modo de hacer las cosas”, forman parte de la explicación del camino escogido. Al no contar con un respaldo político significativo, la propuesta del gobierno de Bachelet se enmarcó en el tradicional “modo de hacer las cosas”, permitiendo que los actores de veto continuaran ejerciendo aquel rol porque precisamente los quería involucrar en el proceso de reemplazo constitucional. La secreta esperanza del gobierno de Bachelet era que a través de un mecanismo inclusivo se generara un cambio de opinión de los actores de veto, tal cual establece Tsebelis en el diagrama 6 (Tsebelis, 2018: 23).

¿Por qué se tornó políticamente relevante modificar la Constitución?

Tsebelis está en lo correcto al indicar que en un escenario institucional donde una minoría ejerce amplios poderes de veto resulta muy poco probable una enmienda constitucional sin la cooperación de ésta. Entonces, ¿qué explica que los actores de veto se muestren partidarios a modificar el *statu quo* constitucional?

El caso de Chile es interesante precisamente por el hecho de observar modificaciones progresivas en la Constitución, que siempre requirieron el apoyo de los actores de veto. Una primera explicación, citada por Tsebelis, se refiere al cálculo estratégico de los actores que observan que el diseño institucional actual podría perjudicarlos a futuro. Anticipando eventuales costos futuros, los actores de veto se abren a cambiar las reglas del juego. Pero al avanzar la negociación aquellos actores buscarán garantizar su poder de veto mediante un nuevo diseño institucional donde puedan incidir de la misma manera o con mayor intensidad. Es lo que sucedió precisamente con

la reforma de 2005, cuando los actores de veto aceptaron la eliminación de los senadores designados, pero ampliaron los poderes del Tribunal Constitucional. Aquella fórmula les daba garantías de controlar el proceso de cambios a la Constitución sin necesidad de tener que contar con la mayoría de los votos en el Congreso (Fuentes, 2015). Aquí la explicación radica estrictamente en los costos-beneficios de las fuerzas políticas que disputan el poder para controlar el proceso político.

Pero una segunda fuente de incentivos está dada por las tensiones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo. Desde el retorno a la democracia se observan acuerdos transversales de actores políticos de derecha, centro e izquierda que han realizado propuestas para reducir el poder del Ejecutivo e incrementar el del Legislativo. Este cruce de intereses políticos permitió, en parte, generar cambios constitucionales en el año 2005, tales como la eliminación del periodo de legislatura extraordinaria —cuando sólo el Ejecutivo podía presentar proyectos de ley—, establecer la institución de la interpelación a ministros de Estado, y fortalecer el mecanismo de comisiones de investigación respecto de las actividades del Poder Ejecutivo. Desde una perspectiva de largo plazo, vemos que la misma lógica de concentración de poderes en el Ejecutivo y desconcentración de poderes hacia el Legislativo se evidenció después del establecimiento de las constituciones de 1833, 1925 y 1980. Aquí, la fuente del conflicto no es entre partidos que tienen una mayoría relativa *vs.* actores de veto, sino entre grupos transversales de partidos que no tienen necesariamente un acceso privilegiado al control del Ejecutivo *vs.* aquellos que si lo tienen (Negretto, 2001, Fuentes, 2012). Por lo mismo, no resulta sorprendente que durante el año 2017 ya se hayan presentado dos iniciativas en el Congreso de Chile apoyadas transversalmente por legisladores de derecha, centro e izquierda, una para establecer un sistema semipresidencial y otra para aumentar los poderes del Legislativo en relación con el Poder Ejecutivo.²

Una tercera explicación comúnmente aceptada a nivel político es el peso simbólico de la Constitución. El argumento señala que las fuerzas proreemplazo constitucional organizan su discurso en torno al “valor sim-

² Al respecto véase Bolefín N° 11.237-07 del Senado que modifica la Constitución sobre la presidencia del Consejo de Ministros y reemplazo de diputados y senadores que sean designados ministros de Estado; y la propuesta de reforma de diputados para modificar la Constitución, “El acuerdo en la Cámara para modificar la Constitución”, *La Tercera*, 23 de julio, 2017, disponible en: <http://www.latercera.com/noticia/acuerdo-la-camara-reformar-la-constitucion/> [fecha de consulta: 25 de julio, 2017].

bólico” de cambiar la Constitución de Pinochet. Lo anterior permitiría reunir las fuerzas procambio en torno a un objetivo común y revivir el tradicional clivaje democracia *vs.* dictadura. Aunque Tsebelis no desarrolla en detalle este argumento, en algunos de sus juicios le otorga a la iniciativa de Bachelet de cambiar la Constitución un valor de carácter más simbólico, y agrega que “la discusión de los derechos sociales podría tener un valor simbólico, pero tenemos que recordar que las constituciones de los países no son un lugar para las buenas ideas, sino para los compromisos realizables”. Sostiene en la introducción del trabajo que la propuesta de Bachelet de cambiar la Constitución constituye “una ambición comprensible por razones simbólicas, dado que la actual constitución fue adoptada por la dictadura de Pinochet”.


¿Se trata de una motivación simplemente simbólica para aglutinar a las fuerzas antidictadura? ¿O bien existen otros elementos que entran en juego? Si la Constitución tiene sólo un valor simbólico, ¿por qué promover un cambio en ella?

Además de los incentivos estratégicos de los actores y la dinámica Ejecutivo-Legislativo ya descrita, otra posible respuesta puede encontrarse en los contenidos que involucra una determinada Constitución. Para el caso de Chile, la carta constitucional no sólo define la distribución de poder político de las distintas instituciones del Estado sino que además delimita una serie de aspectos vinculados con las relaciones sociales y económicas, incluyendo las limitaciones del Estado para iniciar emprendimientos empresariales, el carácter voluntario de la sindicalización, los derechos de agua, el derecho a la vida de los “que están por nacer”, entre otros. Tal como indica Tsebelis en la parte final de su trabajo, la Constitución extiende su dominio a través de las llamadas leyes orgánicas constitucionales que consideran una amplia gama de cuestiones fundamentales para la vida social. De este modo, la politización del debate constitucional no se explica tanto por el simbolismo histórico de haber sido originada en la dictadura, sino, más importante, por los temas de la contingencia social que tienen una dimensión constitucional (derechos de agua y aborto, por ejemplo), que pasan por alterar las reglas del juego constitucional (elección directa de gobernadores regionales, por ejemplo), o que requieren altos *quorum* para su reforma (ley de educación, reforma laboral, reforma al sistema de pensiones, entre otros). En la medida en que las fuerzas políticas conquistaron mayores espacios de poder, generaron condiciones para debatir temas que adquirirían un mayor valor constitucional. Lo anterior estimuló que cada uno de los temas que se ponían en la agenda activara discusiones de carácter constitucional.

La más reciente de las propuestas legislativas de Bachelet provocó precisamente ese efecto. El gobierno presentó un proyecto para la despenalización del aborto en tres causales (cuando la madre está en peligro, cuando el feto es inviable, y cuando el embarazo es el resultado de una violación). El proyecto fue aprobado por ambas Cámaras en julio de 2017. Sin embargo, los actores de veto —en este caso más conservadores— realizaron una presentación ante el Tribunal Constitucional para que lo declarase inconstitucional. Como el Tribunal está conformado con una relación de seis conservadores y cuatro miembros de centro-izquierda, se espera un eventual rechazo de la normativa en dicho Tribunal. Lo importante aquí es que el caso ha dinamizado un debate político respecto de las atribuciones del Tribunal Constitucional, su composición y mecanismos de selección de sus integrantes. El presidente de uno de los principales partidos de derecha, Renovación Nacional, se abrió a la posibilidad de realizar cambios en el Tribunal Constitucional al señalar que

no me parece adecuado utilizar al Tribunal Constitucional para resolver conflictos políticos [...] Cuando hay vulneraciones a normas (el Tribunal Constitucional) es un instrumento que se puede utilizar [...] El Tribunal Constitucional es una institución que hay que mirar. Yo creo que tiene facultades que son grandilocuentes. Sí puede, por ejemplo, derogar leyes completas, puede decir que ‘esta ley es nula’ [...]. Y el sistema de designación habría que revisarlo también [...]” (Monckeberg, 2017).

Sintetizando el argumento inicial, pareciera pertinente diferenciar entre las condiciones para el reemplazo y para la enmienda constitucional. Existen condiciones de contexto o exógenas a las normas constitucionales que posibilitan una transformación más radical o sustantiva. Dichas condiciones no se han dado en el caso de Chile: la presidenta Bachelet no contó con una mayoría significativa favorable a un reemplazo, tampoco existía un movimiento social que presionara en forma relevante por un cambio, y la percepción de crisis terminal del sistema político tampoco existió. De este modo, el trabajo de Tsebelis analíticamente nos permitiría modelar el espacio de decisiones en un contexto de normalidad, es decir, de un proceso de reformas donde los actores tienen incentivos predefinidos y las reglas del juego son relativamente constantes. Sugerimos, además, que para responder a la pregunta de por qué los actores políticos muestran disposición a cooperar cuando las reglas del juego se mantienen en forma constante, po-

demos pensar en tres fuentes que estimularían la cooperación: la percepción de los actores de veto de eventuales costos futuros de mantener el *statu quo* vigente, el juego de poder Ejecutivo-Legislativo y la politización de la Constitución en la medida en que cambios en la distribución de poder activan reformas que tocan aspectos cruciales de la misma. Así, sugerimos que se requiere integrar una teoría de los incentivos que están mediados institucionalmente con cambios en la distribución de poder que afectan el orden de preferencias y redefinen el marco de lo políticamente posible. 

Referencias bibliográficas

- Arriagada, Gerardo, Jorge Burgos e Ignacio Walker (2017), *Una nueva Constitución para Chile*, Santiago de Chile, Uqbar.
- Atria, Fernando (2013), “El problema constitucional tendrá que resolverse por las buenas o por las malas”, *El Mostrador*, 23 de abril, disponible en: <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2013/04/23/el-problema-constitucional-tendra-que-resolverse-por-las-buenas-o-por-las-malas/> [fecha de consulta: 6 de agosto de 2017].
- Bachelet, Michelle (2013), *Chile de todos: Programa de Gobierno de Michelle Bachelet 2014-2018*, Santiago de Chile.
- Braun, Dietmar (2009), “Constitutional Change in Switzerland”, *Publius*, 39(2), pp. 314-340.
- Elkins, Zaachary, Tom Ginsburg y James Melton (2009), *The Endurance of National Constitutions*, Cambridge, Cambridge University Press.
- El Mercurio* (2013), “Mecanismo para asamblea constituyente divide a asesores del comando de Bachelet”, 1 de junio, p. C6.
- Fuentes, Claudio (2012), *El Pacto: Poder, constitución y prácticas políticas en Chile 1990-2010*, Santiago de Chile, Ediciones Universidad Diego Portales.
- Fuentes, Claudio (2013), *El fraude: El plebiscito de la Constitución de 1980*, Santiago de Chile, Hueders.
- Fuentes, Claudio (2015), “Shifting the *Statu Quo*: Constitutional Reforms in Chile”, *Latin American Politics and Society*, 57(1), pp. 99-122.
- Fuentes, Claudio (2016), “El proceso constituyente: La vía chilena del cambio constitucional”, *Anuario Público de Derecho*.
- Fuentes, Claudio y Alfredo Joignant (eds.) (2015), *La solución constitucional: Plebiscitos, asambleas, congresos, sorteos y mecanismos híbridos*, Santiago de Chile, Catalonia Ediciones.

- Mensaje (2017), Mensaje de S.E. la Presidenta de la República con el que inicia un proyecto de reforma constitucional al capítulo XV de la Constitución Política de la República, Santiago de Chile, Ministerio Secretaría de la Presidencia, 3 de abril.
- Monckeberg, Cristián (2017), “Hay que trabajar pensando en que vamos a pasar a segunda vuelta”, *Radio Teletrece*, 24 de julio, disponible en: <http://www.t13.cl/radio/politica/mesa-central/noticia/cristian-monckeberg-hay-trabajar-pensando-vamos-pasar-segunda-vuelta> [fecha de consulta: 6 de agosto de 2017].
- Negretto, Gabriel L. (2001), “Negociando los poderes del presidente: Reforma y cambio constitucional en la Argentina”, *Desarrollo Económico*, 41(163), pp. 411-444.
- Negretto, Gabriel L. (2012), “Replacing and Amending Constitutions: The Logic of Constitutional Change in Latin America”, *Law & Society Review*, 46(4), pp. 749-779.
- Negretto, Gabriel L. (2017), “Constitution Making in Democratic Constitutional Orders: The Challenge of Citizen Participation”, en Saskia Ruth, Yanina Welp y Laurence Whitehead (eds.), *Let the People Rule? Direct Democracy in the Twenty-First Century*, Colchester, ECPR Press.
- Tsebelis, George (2018), “Jugadores de veto y cambio constitucional: ¿Se puede desbloquear la Constitución de Pinochet?” , *Política y Gobierno*, XXV(1): 3-30. Disponible en: <http://politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/1079/905> [Fecha de consulta: 6 de agosto de 2017].