

# ¿Si puedes repararla, para qué reemplazarla? Democratizar la Constitución de Pinochet en Chile\*

Patricio Navia\*\*

**Resumen:** Este ensayo reacciona al artículo de George Tsebelis que explica lo difícil que resulta reformar la Constitución de Chile, dados los exigentes requisitos de supermayoría, la cantidad de asuntos cubiertos por protección de supermayoría y el complicado proceso para reformar el capítulo de cómo se debe reformar la Constitución. Reviso la historia de los cambios constitucionales en Chile y muestro que, aunque el proceso sea engorroso, la Constitución ha sido modificada 43 veces desde el retorno de la democracia. Explico que la demanda por una nueva constitución se basa en la ilegitimidad de origen de la Constitución de 1980, pero argumento que los chilenos deberían sentirse orgullosos de haber logrado construir una democracia que funcione pese a las limitantes que ha impuesto una Constitución diseñada para crear una democracia protegida por el tutelaje militar.

*Palabras clave:* reformas constitucionales, jugadores de veto, momentos constitucionales, Chile.

## *If You Can Fix It, Why Replace it? Democratizing the Pinochet Constitution in Chile*

**Abstract:** I respond to George Tsebelis's article that explains how difficult it is to amend the Constitution of Chile given the high majority thresholds for constitutional reforms, the broad scope of issues covered by those high thresholds and the cumbersome process to modify the amendment section. I review the history of constitutional change in Chile to show that, even though constitutional reform is difficult to achieve, it has happened 43 times since democracy was restored. I discuss how the demand for constitutional replacement is based on the illegitimacy of origin of the 1980 Constitution, but argue that Chileans should take pride in having built a full-fledged democracy despite the constraints of a constitution design to create a protected democracy under military tutelage.

*Keywords:* constitutional reforms, veto players, constitutional moments, Chile.

---

\*Traducción del inglés de Ana Inés Fernández.

\*\*Patricio Navia es profesor de Estudios Liberales en la Universidad de Nueva York-Universidad Diego Portales. 726 Broadway, Room 666. Nueva York, NY 10003, EUA. Tel: +1 212 995 3728. Correo-e: patricio.navia@nyu.edu. ORCID: 0000-0001-9398-8393.

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.

En su revelador artículo sobre lo difícil que es reemplazar la Constitución de Pinochet, George Tsebelis parte del supuesto de que reemplazar la constitución es la única —o al menos la mejor— forma de eliminar los enclaves autoritarios de la constitución. De ahí pasa a explicar los mecanismos intrincados que hacen que el reemplazo constitucional sea poco probable en Chile. En un lenguaje que nos recuerda su texto seminal, *Veto Players* (2002), Tsebelis explica que, dado el requisito de supermayoría que cubre una amplia variedad de asuntos —incluidos los de las leyes orgánicas, que no están en la Constitución *per se* pero que también requieren una mayoría alta para su modificación— enmendar la Constitución de Pinochet es particularmente difícil, y reemplazarla por completo sigue siendo un escenario poco probable. Si es que va a llegar un reemplazo constitucional en Chile, probablemente requerirá un presidente que se salga del orden constitucional e imponga una nueva constitución o una asamblea constituyente, o bien que encabece una ola de alta popularidad y convenza al Congreso de modificar las disposiciones de enmienda de la constitución para “desbloquear” la Constitución de Pinochet de 1980.

Aunque Tsebelis tenga razón en su conclusión —su explicación de los mecanismos elaborados que dificultan el cambio es reveladora— Tsebelis no revisa la historia de los cambios constitucionales que se han dado en Chile desde 1989, pocos meses antes de que se restaurara la democracia. La historia muestra que la Constitución de Pinochet puede haber sido difícil de cambiar, pero que los políticos chilenos han demostrado su capacidad de construir el consenso necesario para conseguir 43 cambios constitucionales desde que se restauró la democracia en marzo de 1990.

## Cambios a la Constitución, 1990-2017

Otros textos han estudiado esos cambios con detalle (Andrade Geywitz, 1991). Algunos han resaltado cómo la transición a la democracia, a pesar de todas las declaraciones que señalaban lo contrario en el momento, fue el resultado de un pacto (Godoy Arcaya, 1999). Hay muchas pruebas de que la transición a la democracia se negoció entre la saliente dictadura y la coalición democrática entrante de centro-izquierda, la Concertación (Fuentes, 2013). Esa transición “pactada” se aseguró cuando Pinochet perdió el plebiscito de 1988, cuando los chilenos rechazaron un nuevo periodo presidencial de ocho años para el dictador y se abrió la puerta para las elecciones presidenciales y legislativas democráticas, que se realizarían un año más

tarde. Cuando Pinochet perdió el plebiscito del 5 de octubre de 1988, la coalición victoriosa de la Concertación presionó para que se adoptara una serie de reformas constitucionales que podían facilitarle el gobierno a la administración democrática que se elegiría en poco tiempo (Boeninger, 1997). Muchos trabajos narran los detalles de esas negociaciones (Cavallo, 1998; Briones, 1999; Moulian, 1994; Otano, 1995). La interpretación dominante es que el gobierno saliente era capaz de dejar instalados muchos enclaves autoritarios que resultarían ser una carga para el proceso de democratización que se inició cuando Patricio Aylwin, el líder de la Concertación, lo inauguró en marzo de 1990. Tales negociaciones terminaron otorgándole a las fuerzas armadas más autonomía en las decisiones a cambio de más poderes y atribuciones para las autoridades elegidas (Heiss y Navia, 2007).

Las negociaciones de 1989 llevaron a un paquete de reformas constitucionales propuestas por la dictadura saliente. La Concertación aceptó esos cambios, aunque dejó claro que quería borrar todos los enclaves autoritarios, incluidos los senadores designados, el Consejo de Seguridad Nacional donde el ejército tenía la mitad de los miembros y otras disposiciones que cualquier observador independiente vería como obstáculos para permitir que floreciera una democracia funcional. Aunque la dictadura quería mantener muchas de esas disposiciones, dada la victoria anticipada de la oposición democrática en las próximas elecciones de 1989, el régimen de Pinochet hizo algunas concesiones, como aumentar el número de senadores elegidos de 26 a 38 (lo que redujo la influencia de los nueve senadores no elegidos, quienes fueron designados para un periodo de ocho años por Pinochet, el Consejo de Seguridad Nacional y la Suprema Corte pinochetista). Entre los cambios que se introdujeron a la Constitución en 1989, uno que vale la pena mencionar es el aumento en el número de capítulos que requerirían supermayorías para cambios constitucionales futuros (Andrade Geywitz, 1991). Así, aunque la dictadura militar haya eliminado algunas disposiciones autoritarias de la Constitución, también le puso más trabas para modificaciones futuras. Cuando la dictadura propuso las reformas y la oposición aceptó, una mayoría abrumadora de chilenos (91%) votó para ratificar esos cambios el 30 de junio de 1989. El referéndum constitucional se llevó a cabo bajo el poder militar, pero después del plebiscito de 1988 y sólo unos meses antes de que la Concertación obtuviera una clara mayoría de votos en las elecciones presidenciales y legislativas (aunque los senadores designados evitaron que la Concertación transformara su mayoría electoral en una mayoría de escaños en la cámara alta cuando se restauró la democracia en marzo de 1990).

Así, aunque no fue un proceso de reforma constitucional propiamente democrático, la Constitución autoritaria de Pinochet se legitimó por el hecho de que una abrumadora mayoría de chilenos apoyó el paquete de reformas de 1989 y el gobierno entrante de la Concertación aceptó los cambios. Aunque no he podido encontrar referencias escritas que lo establezcan tan francamente, se podría parafrasear el estado de ánimo dominante entre los líderes de la Concertación a fines de 1989 diciendo que era mejor aceptar la Constitución de Pinochet y cambiarla después que presionar por un reemplazo constitucional en ese momento. Después de todo, la Constitución le otorgó a Pinochet el derecho de permanecer como cabeza del Ejército por ocho años y después asumir un escaño vitalicio en el Senado. El equilibrio de poder le era favorable a la administración democrática entrante, pero no abrumadoramente. Pinochet aún tenía mucho poder e influencia, y una transición negociada significaba que la Concertación tenía mucho que ganar, pero también algo que perder en el proceso de negociación (Heiss y Navia, 2007).

La evidencia empírica de los últimos 30 años —empezando con las reformas constitucionales de 1989— muestra que, a pesar de las dificultades de enmendar la Constitución, ha habido un progreso sustancial para reformarla. Además de las reformas de 1989, una reforma exhaustiva de 2005 y otras 42 reformas constitucionales entre 1990 y 2017 muestran que, aunque el proceso para reformar la Constitución sea engorroso, el *statu quo* original ha ido cambiando con el tiempo, como apunta correctamente Tsebelis en su artículo. Por lo tanto, si la Constitución sí se ha reformado con tanta frecuencia y la mayoría de los enclaves autoritarios —si no es que todos— han desaparecido de ella, entonces la afirmación de que se necesita cambiar la Constitución es cuestionable. Aunque la Constitución vaya a seguir siendo ilegítima por su origen —algo que no es exclusivo de la Constitución chilena de 1980—, ha emergido un régimen democrático que funciona en Chile a pesar del origen ilegítimo de su Constitución y a pesar de todas las disposiciones autoritarias originales que se diseñaron como obstáculos para permitir la instauración de una democracia funcional. Los chilenos deberían de estar orgullosos al mostrar que una democracia funcional puede prosperar aun cuando las condiciones iniciales hayan estado diseñadas en contra de su surgimiento y consolidación. A pesar del intento de sus redactores originales, la Constitución de 1980 ha permitido que florezca y se consolide la democracia. La Constitución se ha reformado y los chilenos ahora viven en una democracia que funciona bien. Es verdad, si-

que siendo difícil cambiar la Constitución, de hecho, con el tiempo se ha vuelto más difícil, pero los grandes requisitos necesarios para las reformas no las vuelven imposibles.

De hecho, la Constitución chilena de 1980 se puede comparar con un niño nacido producto de una violenta violación. El origen del texto es incuestionablemente ilegítimo. Los recuerdos de las violaciones a los derechos humanos y los abusos son inseparables del momento constitucional que llevó a la promulgación del texto en 1980. Sin embargo, 38 años después de su promulgación y 28 después de restaurada la democracia, la Constitución de Pinochet no ha cumplido las intenciones originales de sus diseñadores. Ha florecido una democracia hecha y derecha en Chile. La Constitución se diseñó para crear una democracia protegida bajo el tutelaje militar (Ensalaco, 1995, 1994; Loveman, 1991), pero su implementación permitió el renacimiento y crecimiento de una democracia de buen funcionamiento.

Sin duda, varios enclaves autoritarios se convirtieron en obstáculos para un proceso de democratización más rápido y profundo en la década de 1990. Los requisitos de supermayorías y la presencia de nueve senadores designados (aunque uno de ellos murió a fines de 1990 y no fue reemplazado) dio a la oposición de derecha un poder de veto efectivo y abrumador que obligó a las administraciones de la Concertación de Aylwin (1990-1994) y Frei (1994-2000) a negociar reformas mayores y menores. Las prerrogativas constitucionales le garantizaron a la oposición un poder de veto efectivo sobre la Concertación a pesar de que su gobierno de coalición de centro-izquierda encabezara un apoyo popular abrumador e intentara, sin éxito, introducir varias reformas que había prometido al estar en la oposición ante la dictadura militar.

Sin embargo, también es cierto que las administraciones de la Concertación terminaron por acoger el modelo económico neoliberal que Pinochet había implementado y que estaba arraigado en la Constitución. Al acoger el modelo que simpatizaba con el mercado —una economía social de mercado, como preferían llamarle los gobiernos de la Concertación— la coalición de centro-izquierda ayudó a legitimar uno de los legados más importantes de Pinochet. Además, al aceptar gobernar con la Constitución de Pinochet, la Concertación también ayudó a legitimarla (Navia, 2014).

En 2005, cuando Ricardo Lagos, el tercer presidente consecutivo de la Concertación, consiguió pasar un paquete de reformas constitucionales exhaustivo —que incluía la eliminación de los senadores designados, reducir

los poderes del Consejo de Seguridad Nacional, más poderes y atribuciones para el Senado y la Cámara de Diputados y una nueva composición del Tribunal Constitucional— el gobierno hizo todo lo posible por imponer la noción de que Chile tenía una Constitución nueva. Simbólicamente, el nombre de Pinochet se eliminó de la Constitución y se reemplazó con la firma de Ricardo Lagos. Aun así, a ojos del público, la Constitución de 1980 —a pesar de todas las reformas y modificaciones— siguió siendo la Constitución de Pinochet. Se han adoptado otras reformas desde 2005, incluidos cambios al sistema electoral que también se diseñó en favor de los partidos de derecha. Es verdad que todas esas reformas han requerido el apoyo de ambas coaliciones; como los requisitos de supermayorías son tan altos, ninguna reforma es posible sin acuerdos amplios.

En teoría, hacer que sea difícil cambiar la constitución no es necesariamente malo. La inflexibilidad tiene pros y contras. No entraré en detalles de los pros y contras, pero al igual que en cualquier compromiso fuerte, cuando surge la necesidad de un cambio, la inflexibilidad tiene sus costos. A la inversa, la estabilidad y la predictibilidad son muy benéficas cuando se busca atraer la inversión extranjera y nacional. Cuando las minorías tienen el poder de bloquear el cambio, se sienten más protegidas. Ahora, la singularidad de la Constitución chilena es que protege abrumadoramente a la minoría que favorece el modelo económico y político que instauró Pinochet. Así, el problema no es que la Constitución sea inflexible *per se*, sino que el *statu quo* original era claramente favorable a la coalición política de derecha que apoyaba a Pinochet.

Además de su inflexibilidad —el punto central del artículo de Tsebelis— otra objeción común a la Constitución de 1980 es que evita el desarrollo de una democracia de verdad. Los críticos de la Constitución discuten lo que consideran los enclaves autoritarios restantes que constituyen obstáculos para el desarrollo democrático pleno (Fuentes y Joignant, 2015; Atria, 2013; Chia y Quezada, 2015). Sin embargo, la larga lista de obstáculos seguramente es más corta hoy que cuando se restauró la democracia. Y aun así floreció la democracia. Por lo tanto, eliminar los obstáculos restantes no se puede considerar una condición *sine qua non* para que la democracia siga su camino hacia la consolidación. Además, algunos de los obstáculos mencionados, como la existencia y composición del Tribunal Constitucional son, en el mejor de los casos, debatibles. Muchas democracias que funcionan bien tienen tribunales constitucionales antimayoritarios con amplios poderes. De hecho, la reciente y muy simbólica resolución del Tribunal

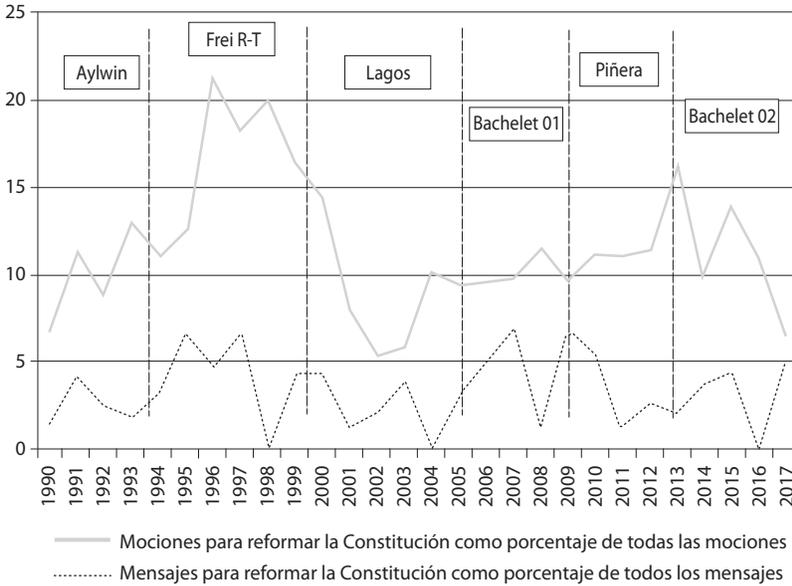
Constitucional a favor de la ley propuesta por la coalición de gobierno de izquierda Nueva Mayoría (antes Concertación) que legaliza el aborto bajo tres circunstancias especiales (cuando el feto es inviable, cuando la vida de la madre está en riesgo y en caso de violación), muestra que el Tribunal no es un obstáculo infranqueable contra la voluntad popular reflejada en decisiones que toma el Congreso elegido democráticamente.

Desde 2005, el Tribunal, de diez miembros, está compuesto por abogados que cumplen periodos escalonados de nueve años y son designados por el presidente (tres), la Suprema Corte (tres), 2/3 del voto del Senado (dos) y 2/3 de ambas cámaras (dos) (Navia y Ríos-Figueroa, 2005). Aunque las cuentas deberían permitir que Nueva Mayoría, de centro-izquierda, tuviera una mayoría en la composición del Tribunal —al menos desde 2014— los puestos están repartidos equitativamente entre los simpatizantes de ambas coaliciones porque el gobierno ha honrado una regla no escrita de equilibrar los órganos de supervisión con miembros de las dos coaliciones dominantes. No queda claro si los gobiernos anteriores habrían logrado acercar el equilibrio del Tribunal Constitucional hacia su posición designando abogados que favorecieran a la oposición en el Senado pero con posturas más moderadas. Lo que sí sabemos es que los gobiernos presentes y pasados ni siquiera trataron de alterar el equilibrio del Tribunal. De hecho, la designación más reciente del Senado de dos miembros nuevos del Tribunal Constitucional reflejó la poca examinación que se hace a los nominados de cada coalición antes de ser ratificados unánimemente. Ninguno de los dos miembros tenía una carrera distinguida de estudioso o abogado constitucional. Ambos eran abogados operativos de un partido político, cuya trayectoria estaba teñida de financiamientos ilegales de campañas y acusaciones de plagio.<sup>1</sup>

Además de las reformas constitucionales promulgadas, cientos de iniciativas de reformas siguen avanzando por el Congreso. La gráfica 1, basada en un estudio reciente (Navia y Saldaña, 2017), reporta que las iniciativas legislativas que buscan cambiar la Constitución abarcan aproximadamente

<sup>1</sup> “Crítican nombramiento de Cristián Letelier en TC tras conocerse correo electrónico a Dé-lano”, *La Tercera*, 12 de enero de 2015. Disponible en: <http://www.latercera.com/noticia/critican-nombramiento-de-cristian-letelier-en-tc-tras-conocerse-correo-electronico-a-delano/> [fecha de consulta: 28 de agosto de 2017]. Designación de dos nuevos ministros del TC: la cocina constitucional Ciper Chile, 12 de enero de 2015. Disponible en <http://ciperchile.cl/2015/01/12/designacion-de-dos-nuevos-ministros-del-tc-la-cocina-constitucional/> [fecha de consulta: 28 de agosto de 2017].

**GRÁFICA 1.** Propuestas para reformas constitucionales como porcentaje de todas las propuestas por año



Fuente: Navia y Saldaña (2017).

3 por ciento de las propuestas legislativas anuales enviadas al Congreso por el ejecutivo y entre 5 y 22 por ciento de las propuestas de los legisladores. Como es significativamente más probable que las propuestas del Ejecutivo (mensajes) se conviertan en leyes que las propuestas de los legisladores (mociones), podemos concluir que, aunque las reformas constitucionales siempre han estado entre las prioridades de los gobiernos democráticos, no han sido la prioridad rectora. Es cierto que una propuesta para reformar la Constitución podría ser más exhaustiva y tener consecuencias más duraderas que otras —no todas las propuestas son igual de importantes—, pero la cuestión es que las iniciativas para cambiar la Constitución han sido parte del proceso legislativo en Chile desde el día uno y que la Constitución se ha cambiado, en promedio, seis veces cada cuatro años desde que se restauró la democracia (y ese cálculo excluye todos los cambios a las leyes orgánicas que Tsebelis cree que deberían considerarse como parte de la estructura constitucional amplia en Chile).

## Reemplazo constitucional como prioridad popular

Aunque la Constitución de Pinochet ahora enfrenta fuertes críticas, no siempre ha sido así. En los primeros años de la democracia, los gobiernos se enfocaron en tratar de modificar, más que reemplazar, la Constitución. La presencia de Pinochet como comandante en jefe del Ejército hasta marzo de 1998 (unos cuantos meses antes de que lo arrestaran en Londres, lo que lo llevó a renunciar al escaño vitalicio en el Senado que había asumido cuando se retiró del Ejército) y la presencia de los senadores designados dificultaban aún más el reemplazo constitucional que hoy. Eso pudo haber disuadido a los líderes de la Concertación de incluso tratar de cambiarla. Pero una explicación alternativa es que, a pesar de su inflexibilidad formal, la Constitución era suficientemente flexible para que los gobiernos de la Concertación gobernarán exitosamente y ganaran cuatro elecciones presidenciales consecutivas, lo que le dio a Chile su periodo más largo hasta la fecha de estabilidad democrática bajo una sola coalición. Sea cual sea la razón, el debate sobre el reemplazo constitucional no ha estado rondando, al menos no entre los candidatos presidenciales ni los gobiernos, desde que se restauró la democracia.

De hecho, un estudio reciente muestra que los políticos empezaron a hablar sobre un reemplazo constitucional pocos años antes de las reformas de 2005 (Navia y Verdugo, 2017). Antes, el debate dominante era sobre las reformas constitucionales que podían eliminar los enclaves autoritarios. Después de que el presidente Lagos promulgara las reformas exhaustivas de 2005, pasaron sólo unos cuantos años antes de que los políticos hicieran campaña para reemplazar la Constitución. Tras la muerte de Pinochet en 2006, el enemigo favorito que la Concertación siempre escogía para competir en las elecciones ya no estaba presente. En ausencia de Pinochet, la Concertación usó la Constitución de Pinochet como representante para crear un ambiente polarizado como el del plebiscito de 1988, cuando la Concertación de centro-izquierda estaba del lado correcto de la historia y la Alianza, de centro-derecha, apoyaba la continuación del régimen autoritario.

En la elección de 2009, el candidato presidencial de la Concertación, el ex presidente Eduardo Frei (1994-2000) prometió en su campaña una nueva constitución. Estuvo cerca de convocar a una asamblea constituyente, un concepto introducido en el terreno de las campañas por Marco Enríquez Ominami, un legislador de 35 años de edad que renunció al Partido Socialista y compitió como candidato independiente a la presidencia. Enríquez

Ominami obtuvo 20 por ciento de los votos y otros políticos tomaron nota de que cada vez había más gente a favor de reemplazar la Constitución de Pinochet.

En 2013, Bachelet (que había sido presidenta entre 2006-2010 y sólo había propuesto una constitución nueva a fines de su periodo, en reacción a la importancia creciente del tema en las campañas presidenciales) compitió por un segundo mandato e hizo de la exigencia por una nueva constitución un componente central de su programa de gobierno. Otros se unieron, incluido Enríquez Ominami, quien compitió por segunda vez por la presidencia, así como otros candidatos marginales. La victoria abrumadora de Bachelet dio un impulso adicional a los que querían un reemplazo constitucional. Se desencadenó un intenso animado debate sobre cómo cambiar la constitución de tal forma que no se saliera de los límites de la Constitución vigente. Se organizaron varios seminarios y conferencias académicas y muchos intelectuales, activistas y estudiosos entraron con propuestas e ideas.

Tras su elección en 2013, Bachelet buscó cumplir su promesa del reemplazo constitucional. Sin embargo, en lugar de ejercer presión temprana para redactar una nueva constitución, la presidenta optó por priorizar otras reformas: fiscales, educativas y laborales. A diferencia de lo que sucede normalmente en países donde los gobiernos nuevos llegan al poder con la promesa de una constitución nueva, la administración de Bachelet prefirió renunciar al poder del periodo de la luna de miel, que le habría permitido ejercer presión para un reemplazo constitucional. Como la candidata Bachelet había prometido crear una nueva constitución a través de un mecanismo *institucional, democrático y participativo*, los altos requisitos para lograr un cambio constitucional no permitieron que su coalición introdujera un cambio a través del Congreso. Con 21 de 38 escaños en el Senado (menos que los 23 requeridos para la supermayoría de 3/5) y 71 escaños (incluidos cuatro independientes de izquierda) en la Cámara de Diputados de 120 miembros (un escaño menos para la mayoría de 3/5 requerida), Bachelet necesitaba el apoyo de al menos unos cuantos legisladores de derecha para aprobar el reemplazo constitucional. En lugar de usar su recién ganado capital político para la nueva constitución, Bachelet optó hasta fines de 2015 —tras 18 meses en la administración— por anunciar el inicio de un proceso constitucional inusual. Creó un comité consultivo que supervisaría el proceso de la participación ciudadana a través de grupos de ciudadanos autoconvocados. El gobierno ofreció una guía para que los ciudadanos discutieran las prioridades constitucionales y jerarquizaran los derechos individuales y sociales

en su orden de prioridades. Los grupos locales se complementarían con asambleas provinciales y regionales donde los participantes de los grupos locales y otros partidos interesados podrían discutir sus prioridades. Todas esas instancias de democracia participativa producirían reportes que luego el gobierno analizaría y sistematizaría con el fin de crear un reporte que resumiera los resultados de esos diálogos. El reporte no sería vinculante y el gobierno lo usaría como insumo para crear su propia propuesta de reforma constitucional que está planeada para pasarse al Congreso en octubre de 2017, semanas antes de la elección presidencial y legislativa [pero que finalmente se presentó al Congreso solo días antes de que Bachelet terminara su mandato, en marzo de 2018]. Según el plan gubernamental se espera que el Congreso, con síndrome de pato cojo, legisle sobre una reforma constitucional que le permita al nuevo Congreso, que se elegirá en noviembre de 2017, decidir sobre un mecanismo para proceder con el reemplazo constitucional.

El engorroso proceso diseñado por el gobierno busca evadir la barrera de la gran supermayoría para el reemplazo constitucional. Como algunos miembros de la coalición dominante están en contra del reemplazo, el gobierno se está moviendo a paso de caracol para convertir el debate sobre la nueva constitución en un tema de campaña para la elección presidencial de noviembre de 2017. Bachelet terminó su mandato en marzo de 2018 sin haber cumplido su promesa de campaña de promulgar una nueva constitución que reemplace el texto de 1980.

Irónicamente, cuando Bachelet anunció su hoja de ruta para el reemplazo constitucional a fines de 2015, la emoción decreció conforme la gente tomaba bandos para celebrar o criticar la propuesta de Bachelet. Los que estaban a favor celebraban que los chilenos por fin tendrían la oportunidad de debatir los principios constitucionales. Los que estaban en contra de las propuestas se quejaron de que toda la emoción sólo terminaría produciendo un documento que serviría de material informativo para que la administración de Bachelet presentara su propio paquete de reformas para discutir en el Congreso cuando su periodo presidencial estuviera a punto de expirar. Este último grupo anticipó correctamente que la presión por llevar a cabo un cambio constitucional terminaría apagándose.

Además de la hoja de ruta para el reemplazo constitucional que diseñó el gobierno de Bachelet, su administración también avanzó con el proceso del cambio constitucional gradual que usaron administraciones previas. Por ejemplo, el gobierno impulsó un cambio para las reglas electorales, y logró reemplazar con éxito el sistema binomial que adoptó en 1989 la dictadura

saliente (aunque el sistema electoral no era parte formal de la constitución, sino parte de una ley orgánica que requiere supermayoría para su modificación). El sistema binomial era un sistema de representación proporcional con una designación general de dos escaños con lista abierta para cada uno de los 60 distritos de la Cámara de Diputados y los 19 distritos senatoriales. Como los escaños se asignaban a las coaliciones, el resultado más común era que la Concertación y la Alianza se dividieran en partes iguales los dos escaños de cada distrito. En esencia, el sistema binomial funcionaba como un seguro contra la derrota y garantizaba a la coalición perdedora una proporción de escaños mayor a la proporción de votos recibidos. Como en la mayoría de las elecciones la coalición perdedora era la Alianza, de derecha, el sistema binomial terminaba dándole a la Alianza una mayor proporción de escaños que sus votos obtenidos, especialmente en el Senado. Aunque el sistema también favoreció a la coalición gobernante Concertación-Nueva Mayoría, su diseño original y la distorsión en favor de la Alianza en las elecciones inmediatamente posteriores a la restauración de la democracia lo transformaron en uno de los legados más criticados del régimen autoritario.

El nuevo sistema electoral que se usó por primera vez en las elecciones legislativas de 2017 reduce el número de distritos de 60 a 28, lo que aumenta la magnitud del distrito de dos legisladores por distrito a un rango de entre tres y ocho diputados. En el Senado habrá 15 distritos con entre dos y cinco senadores elegidos mediante un sistema de representación proporcional de lista abierta. Como se eligen de forma escalonada, el Senado tendrá 50 miembros cuando se renueve totalmente bajo el nuevo sistema en 2021. El nuevo sistema electoral ya no servirá como garantía para la coalición perdedora. Por lo tanto, una coalición de mayoría podrá transformar una clara mayoría electoral en una mayoría en escaños lo suficientemente grande como para superar los altos requisitos para el reemplazo constitucional. Desafortunadamente para la Concertación-Nueva Mayoría, el hecho de que la coalición de centroizquierda vaya a competir en dos listas diferentes en las elecciones legislativas hará casi imposible que consiga dicha mayoría dominante de escaños.

Uno de los legados más recientes —y quizá de los más duraderos— de Bachelet será la legalización del aborto bajo tres causales (como se discutió antes). Aunque tal reforma no requería un cambio constitucional, sí cuestionó un artículo constitucional que declara la protección de “la vida del que está por nacer”. El Tribunal Constitucional estableció que tal declaración no confería al feto la condición de persona, lo que demostró que incluso las constituciones inflexibles están sujetas a interpretación legal.

Sin duda, los chilenos favorecen el reemplazo constitucional. Las encuestas sugieren que la mayoría de los chilenos quieren ya sea cambios significativos o una constitución nueva. En las elecciones recientes, los candidatos presidenciales han incluido cada vez más la promesa de una nueva constitución —o reformas constitucionales— como parte de sus plataformas (Navia y Verdugo, 2017). Sin embargo, las razones detrás del apoyo a cambiar la constitución parecen estar más relacionadas con la expansión de los derechos que con los desacuerdos con el diseño institucional, como el Tribunal Constitucional o los requisitos de supermayorías (Navia y Verdugo, 2017).

Durante la campaña presidencial de 2017 las prioridades impulsadas por los candidatos relegaron el debate sobre el reemplazo constitucional. Aunque los candidatos de la coalición de centro-izquierda apelaron por una nueva constitución, el hecho de que la Concertación-Nueva Mayoría se haya dividido en un campo centrista encabezado, de un lado, por el Partido Demócrata Cristiano, donde el apoyo a una nueva constitución es más débil y, del otro, por el grupo de partidos de izquierda (Socialista, Partido para la Democracia, Radical y Comunista), cuyo apoyo es más fuerte, ha significado que el apoyo general por promulgar una nueva constitución es ahora más débil que en 2013. El hecho de que Sebastián Piñera haya sido electo por segunda ocasión, el presidente que fue el primer líder de derecha democráticamente elegido en Chile desde que se restauró la democracia en 1990 (2010-2014), vuelve poco probable que la nueva constitución se haga realidad en el futuro cercano en Chile.

### **Si no está descompuesta, no la arregles**

Sería difícil identificar enclaves autoritarios pendientes; criticar el papel del Tribunal Constitucional o la prohibición al sector público de participar en industrias productivas son cuestiones de gusto y de preferencias políticas, no evidencia incuestionable de que la constitución es autoritaria o defectuosa. El mayor problema con la constitución es su origen ilegítimo. Sin embargo, al igual que los padres adoptivos que crían hijos producto de una violación se sienten orgullosos de haber criado a una buena persona, los chilenos deberían estar orgullosos de que, a pesar del intento inicial, la Constitución de Pinochet permitió que floreciera una democracia. Por lo tanto, en lugar de seguirse quejando de que la constitución sigue siendo la Constitución de Pinochet, los chilenos deberían de celebrar que una democracia funcional emergió de una constitución que buscaba sofocar la democracia. Además,

en lugar de seguir tratando de reemplazarla por completo, los chilenos deberían considerar que, aunque es claramente difícil, si han logrado modificarla 42 veces, deberían seguir por el mismo camino en lugar de intentar hacer algo que Tsebelis ha demostrado de manera brillante que es un escenario muy poco probable.

Es cierto, el punto que indicó Tsebelis sobre la inconveniencia de bloquear tantas disposiciones con altos requisitos de mayorías para cambiar el *statu quo* es un punto que deberían tomar en cuenta los políticos chilenos (muchos estudiosos están de acuerdo con la noción de que muchos requisitos altos deberían bajarse, o de que debería reducirse la cantidad de disposiciones protegidas con altos requisitos). Aunque la evidencia demuestre que las reformas constitucionales en Chile han sucedido, han logrado eliminar los enclaves autoritarios y han reflejado —con retraso— las preferencias estables y dominantes de la mayoría, el sistema impone requisitos demasiado altos y que hacen a la Constitución innecesariamente inflexible. Aunque la presión por un reemplazo constitucional se ha ido apagando, el origen ilegítimo del texto es una excusa perfecta para los que siguen pidiéndolo. Con el fin de que la Constitución gane mayor legitimidad —legitimidad de ejercicio, no de origen— los políticos chilenos deberían seguir el consejo de Tsebelis y trabajar en una reforma consensual para disminuir algunos altos requisitos e introducir más flexibilidad a la Constitución de Pinochet de 1980 (aunque siempre será difícil de asimilar para los chilenos de mente democrática). 

## Referencias bibliográficas

- Andrade Geywitz, Carlos (1991), *Reforma de la Constitución Política de la República de Chile de 1980*, Santiago: Editorial Jurídica.
- Atria, Fernando (2013), *La constitución tramposa*, Santiago: LOM Ediciones.
- Boeninger, Edgardo (1997), *Democracia en Chile: Lecciones para la gobernabilidad*, Santiago: Editorial Andrés Bello.
- Briones, Álvaro (1999), *La pata coja y la transición infinita*, Santiago: Ediciones B.
- Cavallo, Ascanio (1998), *Historia oculta de la transición*, Santiago: Grijalbo.
- Chía, Eduardo y Flavio Quezada (eds.) (2015), *Propuestas para una nueva constitución (originada en democracia)*, Santiago: Instituto Igualdad/Universidad de Chile.
- Ensalaco, Mark (1994), “In with the New, out with the Old? The Democra-

- tising Impact of Constitutional Reform in Chile”, *Journal of Latin American Studies*, 26(2), pp. 409-429.
- Ensalaco, Mark (1995), “Military Prerogatives and the Stalemate of Chilean Civil-Military Relations”, *Armed Forces and Society*, 21(2), pp. 255-270.
- Fuentes, Claudio (2013), *El Pacto: Poder, constitución y prácticas políticas en Chile (1990-2010)*, Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Fuentes, Claudio y Alfredo Joignant (2015), *La solución constitucional*, Santiago: Catalonia.
- Godoy Arcaya, Óscar (1999), “La transición a la democracia: Pactada”, *Estudios Públicos*, 74, pp. 79-106.
- Heiss, Claudia y Patricio Navia (2007), “You Win Some, You Lose Some: Constitutional Reforms in Chile’s Transition to Democracy”, *Latin American Politics and Society*, 49(3), pp. 163-190.
- Loveman, Brian (1991), “¿Misión cumplida? Civil Military Relations and the Chilean Political Transition”, *Journal of Inter American Studies and World Affairs*, 33(3), pp. 35-74.
- Moulian, T. (1994), “Limitaciones de la transición a la democracia en Chile”, *Proposiciones*, 25, pp. 34-45.
- Navia, Patricio (2014), “The Original Sin in Chile’s Successful History of Development”, en Robert E. Looney (ed.), *Handbook of Emerging Economies*, Nueva York: Routledge, pp. 227-242.
- Navia, Patricio y Julio Ríos-Figueroa (2005), “The Constitutional Adjuca-tion Mosaic of Latin America”. *Comparative Political Studies*, 38(2), pp. 189-217.
- Navia, Patricio y José Saldaña (2017), *The Political and Electoral Motivations behind Constitutional Reforms Initiative: The Case of Chile, 1990-2017*, Nueva York: Universidad de Nueva York/Universidad de Maryland en College Park.
- Navia, Patricio y Sergio Verdugo (2017), *Crisis and Expansion of Rights as Drivers of Constitutional Moments in Emerging Democracies: The Case of Chile, 1990-2016*, Nueva York: Universidad de Nueva York.
- Otano, Rafael (1995), *Crónica de la transición*, Santiago: Planeta.
- Tsebelis, George (2002), *Veto Players How Political Institutions Work*, Princeton: Princeton University Press. Versión en español: *Jugadores con veto: Cómo funcionan las instituciones políticas*, José Manuel Salazar (trad.), Ciudad de México, FCE, 2006.

