
“Proceso Constituyente: nuevo comienzo para un diálogo necesario”



En la Inauguración del año académico 2023 de la FEN, la abogada y académica Verónica Undurraga, presidenta de la Comisión experta, dio una clase magistral sobre el dialogo que requiere esta etapa de la discusión constituyente. Aquí, su discurso.

Autoridades de la Universidad de Chile y de la Facultad de Economía y Negocios, profesoras, profesores, funcionarias y funcionarios, estudiantes, amigas y amigos.

En tiempos atravesados por la urgencia, volver sobre la cuestión constitucional parece fuera de lugar. Lo contingente marca los tiempos y el contenido de la discusión política, sin duda. Problemas que alcanzan un cierto nivel de gravedad pueden pasar muy rápidamente al primer plano de nuestras preocupaciones. Los debates de largo aliento son desplazados por agendas cortas para reaccionar ante aquello que se presenta impostergable. Una constitución es todo lo contrario a una agenda corta y, por lo mismo, cabe la pregunta: ¿qué sentido tiene seguir discutiendo sobre propuestas constitucionales?

Asimismo, el proceso constitucional de hoy está desprovisto de la sensación de novedad, la épica y la fuerte carga simbólica del proceso anterior. El Acuerdo por la Paz y la Nueva Constitución de noviembre de 2019 y el plebiscito de octubre de 2020 fueron hitos políticos sin precedentes en nuestra historia democrática y abrieron una conversación que jamás nos habíamos permitido como comunidad política.

El proceso completo capturó la atención de todas y todos, generando, lo sabemos, tanta esperanza como resistencia. El proceso actual, por ahora radicado en la Comisión que me toca presidir, pareciera movilizar menos emociones y concitar menos interés. ¿Será que es menos atractivo o glamoroso, por decirlo de algún modo? Es una posibilidad, aunque en realidad no sería demasiado grave si solo ese fuera el problema. Más complejo es considerar que una mayor desafección es síntoma de una merma significativa en la legitimidad del mecanismo. Existe la opinión de que el primero fue un proceso ciudadano y que ahora el poder volvió a los partidos y a las élites políticas, que todo se jugaba en la instancia anterior y que lo que tenemos ahora es una salida negociada, con posibilidades limitadas de representar a la voluntad popular. ¿Es esto así? ¿Es este un proceso totalmente distinto que podemos oponer al anterior, contrastándolos y midiendo sus credenciales democráticas? ¿Estamos ante intentos fallidos que se suceden uno tras otro haciendo borrón y cuenta nueva o es que podemos trazar algún tipo de línea de continuidad?

Según este panorama, el proceso constitucional navega entre urgencias políticas y cuestionamientos de legitimidad. No es poco viento en contra. Por eso, dado el contexto, lo que me

“Los debates de largo aliento son desplazados por agendas cortas para reaccionar ante aquello que se presenta impostergable. Una constitución es todo lo contrario a una agenda corta y, por lo mismo, cabe la pregunta: ¿qué sentido tiene seguir discutiendo sobre propuestas constitucionales?”.

gustaría compartir a ustedes es una modesta reflexión en favor de la importancia y la necesidad de este proceso, intentando abordar los desafíos que he mencionado. Es más, me atrevería a decir que el escenario político actual y los cuestionamientos de legitimidad son tensiones que revelan rasgos interesantes de los procesos de elaboración constitucional, ayudándonos a entender su naturaleza y relevancia.

Todas y todos aquí lo hemos visto: el centro de gravedad de la política del último tiempo ha estado en la inestabilidad e inseguridad que generan fenómenos como el estrés de la economía y la prominencia que han adquirido nuevas formas de criminalidad y violencia. Esto provoca respuestas de variado tipo que no vale la pena comentar en detalle aquí, pero que muchas veces buscan conectar con sentimientos de apremio muy profundos en la población, sin hacerse cargo de su efectividad o sostenibilidad en el largo plazo. De nuevo: ¿por qué seguir invirtiendo energías en pensar en un arreglo constitucional si nos acechan este tipo de problemas y amenazas?

Decía hace un momento que las constituciones son lo contrario de una agenda corta. El miedo, la ansiedad y las correspondientes medidas de emergencia para hacerles frente no son el terreno de la imaginación constitucional. Lo anterior no es un defecto de las constituciones, solamente revela que éstas son de una naturaleza distinta y sirven a otros propósitos que las políticas públicas de corto plazo. Las presiones del momento, me parece, nos pueden llevar a olvidar esto y, por lo mismo, vale la pena rescatar algunas de las características de los ordenamientos constitucionales.

Las instituciones son construcciones humanas que contribuyen a dar sentido a la vida colectiva, organizan patrones de comportamiento, crean objetivos comunes, distribuyen competencias e indican énfasis en la asignación de recursos de distinto tipo y para diversos fines, entre otras funciones. En tiempos inestables, es bueno recordar que las instituciones sirven para propender, precisamente, a la estabilización de las relaciones sociales. Las constituciones también son ordenamientos institucionales y son la principal herramienta de los estados modernos para organizar el poder público: dándole forma, articulándolo, distribuyéndolo. Al

organizar el poder público, las constituciones habilitan a los distintos órganos del estado para actuar, fijando sus límites. Simultáneamente, las constituciones cumplen otras funciones: incorporan horizontes compartidos, recogen principios de convivencia democrática, reconocen identidades colectivas, consagran y protegen derechos propios de sociedades pluralistas. Por último, sabemos que las constituciones no crean política pública, pero sí contienen definiciones generales y grandes consensos políticos que hacen más probables ciertas condiciones de vida común.

Una constitución es un gran andamiaje sobre el cual se montan otras estructuras de las que depende nuestra capacidad para procesar desacuerdos, la posibilidad de que los proyectos de gobierno tengan alguna viabilidad, la autorización y orientación de todo tipo de acción estatal y la producción de normas para regular distintos ámbitos de la vida política, social, económica y cultural. Por cierto, el manejo de problemas como las crisis económicas y las alzas en la criminalidad y violencia interpersonal dependen también de cimientos institucionales robustos, principios orientadores, competencias claras y mecanismos de coordinación institucional. No estoy sugiriendo que para enfrentar cualquier problema contingente se requiere resolver primero la cuestión constitucional, pero sí que las crisis y retos del presente y el futuro se enfrentan mejor con sólidas bases constitucionales.

Un dato a mi juicio ineludible es que en el Chile de la última década la institucionalidad política, que encuentra sus raíces en la Constitución de 1980, fue mostrando su desgaste para hacer funcionar la democracia y su desajuste respecto de

expectativas profundas de la ciudadanía. Dichas expectativas incluyen la necesidad de un texto elaborado en democracia, demandas de reconocimiento de identidades y derechos, hasta ideas sobre lo que se espera del estado y su capacidad de responder a desafíos medio ambientales y de justicia social. El plebiscito de octubre de 2020 confirmó que el pueblo de Chile quiere superar este ordenamiento constitucional, por lo que la tarea sigue pendiente.

En definitiva, el primer punto que quiero hacer aquí es que en un clima de múltiples urgencias son tan importantes las medidas de corto plazo como la discusión sobre las instituciones públicas más básicas de la sociedad.

En cuanto a las críticas de legitimidad, es decir, el segundo gran reto que enfrenta el proceso actual, me permití antes poner en duda el hecho de que el proceso en curso esté totalmente desconectado del anterior. Solemos pensar en los procesos constituyentes como instancias deliberativas únicas, un gran momento en el cual representantes del pueblo se dan cita, generalmente tras una fase de crisis institucional, para renovar los fundamentos normativos del estado. Pero, quizás, la forma en la que se han dado las cosas en nuestra experiencia local nos está enseñando que en esto no hay recetas y que la elaboración de un texto constitucional democrático puede seguir otros cursos, con paradas, rodeos inesperados, rutas que finalmente no se toman para volver sobre los propios pasos, un camino más iterativo, un poco más errático y menos lineal. El proceso, mirado en perspectiva, podría representarse como uno de sedimentación, de ciclos que generan capas que se superponen unas sobre otras hasta consolidar una

base sólida y fértil para la convivencia política. Es una zona intermedia entre las historias de ruptura institucional que requieren de un nuevo comienzo y las reformas graduales a partir de un texto vigente; después de todo, el objetivo final es reemplazar un orden constitucional por uno nuevo, pero esa meta se ha tenido que ir re-encausando de distintos modos.

Mi invitación sería entonces a pensar en el actual proceso como una nueva fase dentro de una cadena de esfuerzos para arribar a un arreglo constitucional que reemplace el de 1980. Verlo así nos permite salir de la lectura que pone los acentos en las victorias y los fracasos, en las reformas y contrarreformas, en las avanzadas de unos y las retiradas de otros, reconciliándonos con el accidentado camino transitado. También nos permite poner en valor la participación de múltiples actores y la existencia de distintos sitios de producción de imaginación constitucional. Si estamos donde estamos es gracias a una buena cantidad de años de esfuerzos desde los movimientos sociales, las organizaciones de la sociedad civil, la ciudadanía de a pie, la academia, distintos gobiernos y las fuerzas políticas representadas en el Congreso.

Permítanme poner dos ejemplos un poco más concretos sobre por qué lo recorrido no ha sido en vano y de qué manera nuestros esfuerzos se pueden acumular y complementar. Además, son ejemplos que ilustran la importancia de la academia y, más específicamente, el papel que ha jugado la Universidad de Chile.

Muchas y muchos aquí tendrán el recuerdo de haberse sumado con entusiasmo a alguna de las múltiples instancias

de participación ciudadana –consultas, cabildos, encuentros autoconvocados– de los dos procesos anteriores, el del segundo gobierno de la Presidenta Bachelet, que introdujo una etapa participativa en 2016, y el proceso que culminó el año pasado. Es razonable pensar que la falta de éxito de estos procesos arrastró a todos esos insumos a la irrelevancia. Pero, desde una interpretación alternativa, también podemos valorar lo que son ya siete años de registro de los anhelos de la ciudadanía en torno a una nueva constitución. Este acervo puede ser estudiado e invocado como fundamento de propuestas normativas y será un registro muy valioso para comprender la historia de lo que queremos sea, pronto, la nueva constitución chilena. Una expresión muy clara de cómo la voz ciudadana se ha robustecido y consolidado la vimos la semana pasada, cuando la Secretaría de Participación Ciudadana del Proceso Constitucional –una entidad conformada por equipos de la Pontificia Universidad Católica y de la Universidad de Chile– entregó el informe titulado “En participación ciudadana, no partimos de cero”. El documento recopila la información de los cabildos, diálogos, consultas ciudadanas y encuentros que se han realizado en nuestro país desde 2016 a la fecha.

El segundo ejemplo sobre cómo valorar el trabajo sostenido y acumulado a lo largo del tiempo se expresa en la contribución de la academia. Ya mencionaba la alianza entre las dos principales universidades del país para dotar de sustancia al quehacer de la Secretaría de Participación Ciudadana, pero la verdad es que el trabajo es de más larga data. La Universidad de Chile viene abordando el tema sistemáticamente al menos desde el año 2015, cuando la discusión seguía siendo más o menos de nicho. Ese año, desde la Facultad de Derecho

“El escenario político actual y los cuestionamientos de legitimidad son tensiones que revelan rasgos interesantes de los procesos de elaboración constitucional, ayudándonos a entender su naturaleza y relevancia”.

se impulsó un gran diálogo titulado “Proceso Constituyente y Nueva Constitución Política”, compuesto de quince jornadas de discusión, con 63 exposiciones de académicos y académicas de Chile y del extranjero, para abordar la necesidad de una nueva constitución así como los principales aspectos sustantivos de un nuevo texto. Esto dio como resultado una publicación de casi 600 páginas de sustanciosas propuestas y reflexiones. Muchas de las presentaciones fueron de profesoras y profesores que han sido voces influyentes en el debate desde afinidades políticas diversas. Algunos integraron la Convención Constitucional, otros integran hoy la Comisión Experta y el Comité Técnico de Admisibilidad. Estoy segura de que varias y varios contribuirán también desde el Consejo que se elegirá en mayo.

En la jornada inaugural de dicho ciclo, en la Casa Central, se diagnosticaba ya la necesidad de tomarse este debate muy en serio. Se citó uno de los informes más recientes del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo que revelaba que más del 75% de los chilenos y chilenas quería transformaciones profundas en salud, educación y pensiones; el 66% demandaba cambios en la Constitución Política;

y el 61% señalaba que había que actuar rápido porque los cambios no podían esperar. Se dijo también en esa ceremonia que teníamos una “oportunidad excepcional de reconstruir la convivencia democrática de nuestro país desde la vía institucional, evitando el proceso de descomposición institucional –a veces violento– vivido en otras sociedades o bien el surgimiento de caudillismos que (...) deterioran el tejido social”. El diagnóstico no era para nada descaminado.

Pongo estos ejemplos porque así como estoy muy consciente de las dudas e, incluso, de la desconfianza que el nuevo proceso puede generar, también creo que tenemos espacio para construir legitimidad democrática cuando tomamos algo más de distancia y leemos los distintos intentos de cambio como actos de una obra más grande. Aunque cueste verlo, hemos avanzado bastante. Incluso hay ámbitos en los cuales se han asentado consensos difíciles de imaginar hace no mucho tiempo. Pienso en la recuperación de la idea del Estado Social de Derecho, el reconocimiento constitucional de los Pueblos Originarios y el compromiso con avanzar hacia la paridad en los espacios de toma de decisiones. Son muchos años de demandas sociales y de ideas contrapuestas

“Mi invitación sería entonces a pensar en el actual proceso como una nueva fase dentro de una cadena de esfuerzos para arribar a un arreglo constitucional que reemplace el de 1980. Verlo así nos permite salir de la lectura que pone los acentos en las victorias y los fracasos, en las reformas y contrarreformas, en las avanzadas de unos y las retiradas de otros, reconciliándonos con el accidentado camino transitado”.

que alcanzan cierta convergencia y consolidan una base compartida. También, como quise ilustrar anteriormente, es el trabajo paciente, sostenido y silencioso de quienes desde sus familias, comunidades y territorios se suman a procesos de participación y de quienes trabajan en casas de estudio como ésta para aportar con pensamiento crítico al avance de nuestra sociedad.

Para terminar –y pensando en que ojalá se sientan convocadas y convocados, tras mi reivindicación de la importancia del proceso constitucional en curso– me gustaría compartir con ustedes los que considero han sido los principales hitos del Proceso Constitucional de 2023, así como algunos de los próximos pasos.

Diría que los principales hitos son tres.

En primer lugar, en marzo recién pasado se produjo la instalación de dos de los tres órganos fundamentales del proceso: la Comisión Experta y el Comité Técnico de

Admisibilidad. Durante el periodo de instalación también se conformó la Secretaría de Participación Ciudadana.

En segundo lugar, la Mesa Directiva de la Comisión Experta propuso una estructura para organizar el articulado de la nueva constitución. Esta estructura fue objeto de propuestas de enmiendas por parte de los comisionados y comisionadas, las que, una vez votadas, dieron lugar al índice de capítulos según el cual se trabajarán las normas específicas.

El tercer hito lo constituye el inicio de la presentación de propuestas de normas para cada capítulo. En un plazo muy breve se logró un acuerdo para trabajar conjuntamente entre comisionados de distintos sectores para elaborar propuestas únicas de normas para cada sección. Esto permitió la aprobación por unanimidad de una primera versión de articulado para todos los capítulos. Las propuestas fueron presentadas la semana pasada, el día 10 de marzo.

¿En qué fase se encuentra ahora el proceso y cuáles son los

pasos a seguir? Con la presentación de las propuestas de norma comenzó a correr el plazo para presentar enmiendas, plazo que vencía este lunes. Ahora, con las enmiendas ya presentadas, la Comisión se vuelca al debate propiamente tal, en detalle, norma por norma, revisando las propuestas de modificación, adición o supresión de reglas, y trabajando en subcomisiones. El resultado del trabajo de cada subcomisión se votará posteriormente en el pleno. De esa votación en el pleno emanará el anteproyecto a entregar al Consejo Constitucional, el tercer órgano –y principal– del proceso constitucional. El plazo para entregar el anteproyecto definitivo es el 6 de junio.

Como probablemente ya lo saben, las y los representantes que integrarán el Consejo Constitucional se elegirán el día 7 de mayo de este año. Un mes después, el 7 de junio, se realizará su instalación. Con la instalación del Consejo comienzan a operar los mecanismos de participación ciudadana, que son cuatro: un mecanismo de consulta ciudadana de participación individual a través de una encuesta digital, diálogos ciudadanos, iniciativas populares de norma, y audiencias públicas.

Hoy se inaugura un nuevo año académico. Para esta facultad, un año más desde 1934. Para la universidad, más de 180 años. Cada año es un nuevo comienzo, pero al mismo tiempo, es la renovación de un compromiso con el avance del pensamiento libre y la creación de conocimiento al servicio del país. Para quienes seguimos depositando nuestras esperanzas en el proyecto de elaborar una nueva constitución para Chile,



también es un nuevo comienzo, pero enmarcado en una gesta de la que nuestros esfuerzos son solo una parte. Estoy convencida –y es lo que quise transmitirles– que se trata de un diálogo necesario, aún en tiempos de urgencia, miedos y ansiedad. También, que a pesar de tropiezos y contratiempos, tenemos espacio para construir un consenso político en el que nosotras, nosotros, y las futuras generaciones, podamos encontrarnos. Espero que la comunidad de esta facultad y de la universidad de Chile en general, se sienta invitada a seguir siendo parte de este proceso.

Muchas gracias. **M**