

Especial Análisis Constituyente Los 21 nudos críticos de la discusión constitucional.



La Convención lleva 6 semanas de trabajo de fondo y ha estado especialmente abocada a las audiencias públicas incidentes. En ellas, los y las convencionales han interactuado con el mundo académico y ciudadanía interesada en expresar sus ideas y propuestas sobre los contenidos propios de cada comisión temática. El análisis de esta semana es un reporte especial y se extiende a los 21 nudos críticos que, como Observatorio, estimamos tendrá la discusión constitucional considerando la presentación próxima de normas constitucionales. El Análisis se sostiene en el seguimiento de los actores y temas que han abarcado la discusión hasta hoy. Hemos dispuesto 3 nudos críticos por Comisión para poder tener una panorámica adecuada de toda la discusión.

1. Sistema Político.

i).- **El régimen Político.** Considerando las audiencias y posiciones de convencionales, hay acuerdo que el hiper presidencialismo debe revisarse. El punto crítico aquí es si reformular el presidencialismo (mayor equilibrio entre ejecutivo-legislativo) o pensar una fórmula tipo semi-presidencial. El parlamentarismo es una posición minoritaria. Dentro de este tema, un punto clave es la definición sobre el Congreso: si será unicameral o bicameral, y en este segundo caso, que rol y justificación tendría una segunda cámara. Otro asunto relevante es la democracia paritaria. Se visualiza como un tema complejo de abordar en el eje izquierda/derecha la necesidad de incluir la paridad en la representación política como un principio y en las instituciones en el sistema político; ii).- **El sistema de partidos y sistema electoral.** Aparece ligado el régimen político a un asunto en apariencia poco popular y que es la importancia del sistema de partidos, la necesidad de fortalecerlo y cómo el sistema electoral influye en eso. Esto es relevante, pues un mayor equilibrio entre Presidente y Congreso o un modelo semi-presidencial pasa necesariamente por tener un sistema de partidos que represente los distintos sectores políticos, que tenga arraigo en la sociedad

y que sea moderado en cuanto a su número; y iii) **Estado regional y plurinacionalidad.** Un asunto muy interesante es la relación entre la Forma de Estado, la plurinacionalidad y su impacto en el régimen político. Será clave la forma en que esta comisión aborde el diseño integral de la Constitución. Un nudo será determinar el modelo que unirá estos 3 elementos.

2. Principios Constitucionales.

i) **La definición del modelo político de Estado.** Hay una voluntad inicial de pasar desde el Estado subsidiario a un Estado social, sin perjuicio de la tensión desde los sectores conservadores de conciliar la idea de subsidiariedad con el nuevo modelo constitucional. Gran parte de la discusión hasta ahora ha estado ligada a los derechos y reivindicaciones, en especial derechos sociales, cuestión que tiene una expresión central en el apartado de principios, donde la cláusula social se instituye como un modelo posible para cambiar la lógica del sistema constitucional actual y avanzar hacia uno de lógica redistributiva y solidaria; ii) **La plurinacionalidad.** Ésta se instituye como una nueva forma de concebir el Estado, que se extiende no sólo al reconocimiento de los pueblos indígenas sino también al reconocimiento de las instituciones políticas de los pueblos, sus derechos colectivos y su propio modelo de desarrollo. Lo que resta por saber es la forma y grado de su incorporación constitucional; y iii) **El establecimiento de valores y principios rectores del nuevo texto.** Entre ellos destacan la igualdad de género, la protección de la naturaleza y medio ambiente, la democracia participativa y en especial la democracia directa. Estas cuestiones son relevantes por cuanto su establecimiento en el apartado de fundamentos del orden constitucional fijará la matriz de análisis e interpretación de la Constitución como el mandato a los poderes públicos.

3. Forma de Estado.

i) **La Forma de Estado.** Se expresan dos posiciones o intereses iniciales. El primero dice relación con un Estado Unitario plurinacional y otro del tipo Estado regionalizado-descentralizado. Aquí se mencionan la existencia de comunidades indígenas con sus propias reglas de justicia, diferencias entre derechos para no nativos y nativos, y la existencia de un criterio de igualdad para todos, sin distinción; ii) **El modelo económico de Estado.** Una discusión más soterrada se da sobre este asunto. Por un lado, se da a entender la necesidad de continuar con el mismo modelo, mientras que otra corriente apunta más a un Estado social de mercado y; iii) **Los efectos de la regionalización.** Referido a la creación de regiones y la mayor o menor disponibilidad de recursos. Esto se entrecruza con la relevancia de la descentralización administrativa, como la recaudación y transferencias de recursos a las comunas, y sobre la capacidad de decisión en las comunas mismas, y no en los gobiernos regionales o Santiago. Un nudo crítico que se observa es la forma en que un modelo regionalizado se vinculará al gobierno central, es especial es la distribución de competencias y cómo se ejecutará el modelo dentro del propio modelo sub-nacional y la relación entre regiones y el espacio local-municipal.

4. Derechos fundamentales.

i).- **El modelo de derechos fundamentales.** Un nudo de esta es la forma en que se configurará el sistema de derechos fundamentales, cuestión que comprende varios aspectos, tales como, la estructura de los derechos, su definición constitucional, las limitaciones en su ejercicio y su protección. En este último punto tendrá el diseño institucional de cumplimiento de los derechos, en especial de los derechos sociales, cuestión que se extiende desde una tutela universal abierta hasta una protección con ciertos límites que tiendan a su progresividad y no genere un desborde financiero estatal. El derecho comparado adquiere interés para la aproximación a este debate; ii) **Derechos sociales.** Especial énfasis tienen los derechos ligados al mundo del trabajo (derecho al trabajo, sindicalización, negociación colectiva etc...). Este ámbito derecho se visualiza como una prioridad en su tratativa en la Comisión, debido a su relevancia para los invitados (cuestión que se ha transversalizado en otras comisiones) y también en la esfera programática de los convencionales. A éste se suma el derecho a la seguridad social, la vivienda digna y salud. Lo central de esta discusión es la nueva lógica e impronta que el constituyente le confiera a estos derechos, donde el Estado tenga

un rol preferente y preeminente en la prestación de los mismo; iii) **Modelo social de Estado y derechos.** Una cuestión que se visualiza en esta comisión, y que se vincula a los derechos sociales y que la hermana con la Comisión de Principios constitucionales, es la tensión entre el modelo de Estado subsidiario que los sectores conservadores han abogado por mantener y aquellos sectores de centro izquierda e izquierda (mayoritarios) sobre la necesidad de instituir un modelo de Estado social. A todo lo anterior se debe adicionar la discusión próxima sobre los nuevos derechos en especial los ligados a la naturales, recursos naturales y de grupos históricamente excluidos.

5. Medio ambiente, naturaleza y modelo Económico.

i).- **Una Constitución ecológica.** La mayoría de los miembros de la Comisión tienen una posición más radical que el resto de los convencionales (la mayor parte de los convencionales miembros se declaran eco-constituyentes y son activistas de diversas organizaciones medioambientales con presencia nacional). Seguramente las propuestas de norma de la Comisión serán normas favorables a las materias medioambientales, territorios, fin a la extracción de recursos naturales y relaciones con comunidades; ii).- **Un nuevo modelo de desarrollo.** La posición mayoritaria de los miembros de la comisión se orienta a una modificación sustantiva del modelo de desarrollo en el país. Los sectores moderados de la Comisión han buscado relevar la importancia de la matriz productiva del país en base a extracción de recursos naturales, inversión extranjera y generación de empleos. La complejidad de abordar estas materias en conjunto con medidas medioambientales ha provocado un desplazamiento de los asuntos económicos en la Comisión; iii). **La incorporación de nuevos temas en la discusión.** La comisión recibió 1.703 solicitudes de audiencia, de las cuales podrá otorgar únicamente 280 dadas las restricciones de tiempo. Es esperable que las propuestas populares constituyentes o del periodo de audiencias excedan las materias establecidas en el reglamento y que produzca una apertura temática compleja de abordar. Esta Comisión tiene el desafío, por sus propias características, que su propuesta constitucional logre un consenso político fuera de su espacio, en especial en la deliberación en los plenarios. En particular, su dilema es articular una propuesta que logre conciliar la protección de la naturaleza, el medio ambiente con la actividad productiva, el crecimiento y desarrollo económico.

6. Sistema de justicia y órganos autónomos.

i).- **Reforma o cambio a las instituciones.** Una cuestión que se sitúa como una tensión entre poderes constituidos y el poder constituyente de esta Comisión es la intensidad de los cambios con relación a los órganos que hoy existen, tales, como el Tribunal Constitucional, el Ministerio Público o la Contraloría. Los órganos constitucionales actuales han planteado la reforma de aquellos aspectos que hoy con objeto de críticas. Resta por observar si esa será la visión de los y las convencionales, lo cuáles se han mostrado bastante críticos a estas instituciones; ii).- **El grado de autonomía de los órganos del Estado.** Una cuestión nuclear es la discusión sobre el grado de autodeterminación de los órganos constitucionales, cuestión que además se liga a lo que se resuelva en otras comisiones como la de Forma de Estado; y iii) **Nueva institucionalidad.** Se ha ido instalando la idea de establecer nuevas institucionales de rango constitucional. Así, por ejemplo, aparece sin adhesión inicial la idea de un Tribunal Indígena que tenga por objeto resolver los conflictos jurídico que involucren a los pueblos. Este punto está necesariamente relacionado con el proceso de consulta indígena y si es aplicable al sistema de justicia ordinario. Cabe la pena indicar como punto crítico es la transición en el ámbito de los órganos autónomos entre la actual arquitectura institucionales a la nuevas.

7. Sistema de conocimientos.

i) **Inclinación de la comisión acerca de ciertos temas de competencias.** Hay un evidente enfoque en tratar temas de educación y sistemas de conocimientos; pero hay una despreocupación acerca de temas de innovación, derechos digitales, acceso a cultura y recientemente, producto de la visita al Biobío se están escuchando reflexiones acerca de la descentralización. Por ello, uno de los desafíos que tiene la comisión en los siguientes meses es expandir los temas de reflexión y abarcar un abanico más amplio de discusiones acerca de lo que deben tratar la comisión; ii) **La pertinencia de los temas educativos en la comisión.** Esta reflexión se dio luego de hablar sobre la importancia de los sistemas educativos y decantó sobre que las materias de educación se incluyeran específicamente en la comisión y fuesen derivadas de otras comisiones, puesto que entender de forma holística los sistemas de conocimientos incluye el modelo educativo; y iii) **Inclusión y Reconocimiento Constitucional del Pueblo Tribal Afrodescendiente.** Se ha generado un debate sobre el aporte que han hecho estos pueblos originarios, aceptando que puede haber una

disparidad en el criterio que existe y que no es ampliamente compartido para incluirlos como pueblos originarios.

8. De desafíos a urgencias: la participación pública

En otro ámbito de desafíos, está la urgente necesidad de definir el proceso participativo mediante el cual la ciudadanía podrá incidir en el debate de los contenidos constitucionales. Dos reglamentos, el de participación popular y el de participación indígena, incorporaron una multiplicidad de posibilidades de participación y la consulta indígena. Sin embargo, la tardanza en la configuración de la Secretaría Técnica de Participación, de la implementación de la plataforma digital, en un contexto temporal acotado, requiere con urgencia de definiciones sobre una metodología de participación incidente clara.