



**Chile**

**02 de diciembre de 2019**

## **Nueva Constitución para Chile en el contexto del estallido social actual**

**Luis Pezo Orellana**  
**Luis\_pezo@hotmail.com**

“¡Chile despertó!”, es una de las consignas que se dicen, escriben y cantan en el marco de las movilizaciones que a diario se realizan, producto del inédito e impresionante estallido social que se ha producido a lo largo de todo el país desde el 18 de octubre de este año.

Las manifestaciones comenzaron a propósito del alza en las tarifas del transporte público, siendo el hito de inicio las evasiones al metro realizadas y convocadas en señal de protesta por estudiantes secundarios en Santiago. La olla a presión provocada por años de neoliberalismo, la extrema desigualdad social, el abuso y la usura institucionalizadas, la inequidad de la justicia, el distanciamiento y descrédito de la gente hacia los partidos políticos, las continuas alzas de los servicios básicos y del costo de la vida, entre otros muchos factores, explotó a través de múltiples demandas sociales que exigen un país más justo e interpelan al Estado para que se haga cargo de garantizar derechos que han estado en gran medida entregados al mercado (salud, educación, agua, pensiones, electricidad, infraestructura vial, etc.).

Dado que se ha evidenciado que la Constitución Política de la República de Chile, vigente desde la dictadura cívico-militar, no ha permitido realizar cambios importantes en estas materias, la exigencia de generar una Nueva Constitución a través de una Asamblea Constituyente ha cobrado gran fuerza en el marco del estallido social, siendo una de las consignas más presentes en las movilizaciones.

El 15 de noviembre, un conjunto de partidos políticos de diversas tendencias, generó un acuerdo, ratificado por el gobierno, para realizar un plebiscito en abril de 2020, que someta al escrutinio de la ciudadanía la necesidad de contar con una nueva constitución y también el mecanismo para generarla, siendo uno de ellos la asamblea constituyente, denominada en este acuerdo como “convención constitucional”.

Este acuerdo ha generado críticas fundadas por parte de diversos actores y por gran parte de la ciudadanía, por fijar *a priori* condiciones cuestionables respecto del quórum para aprobar preceptos de la nueva constitución, así como sobre la elección y composición de quienes conformarán el órgano constituyente, entre otros aspectos cuyos detalles quedarían a cargo de una “comisión técnica”, compuesta por representantes de partidos políticos.

No obstante, es posible constatar que el tema constitucional ha sido el que mayor avance ha logrado producto de la movilización social, ya que existe la posibilidad cierta de iniciar el próximo año el proceso constituyente chileno, si es que la ciudadanía así lo confirma en el plebiscito antes mencionado. Hoy vemos cómo este tema se trata en cabildos y asambleas populares de diversas organizaciones sociales, así como en foros, charlas, conversatorios y seminarios de diverso tipo. Asimismo, se aborda continuamente en la prensa escrita, redes sociales y hasta en programas de televisión abierta en diferentes horarios, y por supuesto, en las manifestaciones sociales de la calle.



Todo parece indicar que el tema llegó para instalarse un buen tiempo, y ofrece la posibilidad de tener la mayor deliberación democrática que se haya dado en la historia de Chile.

Considerando este contexto, en atención a la gentil solicitud del IPDRS, presento de manera sinóptica algunos aspectos que se desarrollan con mayor profundidad en el artículo “Nueva Constitución y Desarrollo Rural en Chile: elementos para la reflexión y el debate” (Pezo, 2017), publicado por la revista Sustentabilidad(es).

### ¿Por qué cambiar la Constitución de 1980?

Cualquier intento de incorporar los temas rurales y de desarrollo rural en la constitución chilena, debe considerar los obstáculos que la actual carta magna impone para aquello y los principales cuestionamientos que sobre ésta se han realizado, y que permiten comprender el escenario actual que busca su reemplazo definitivo. Estos cuestionamientos principales se pueden resumir de la siguiente manera:

- a) Los “pecados de origen”: La Constitución de 1980 es una constitución surgida desde la cruenta dictadura cívico - militar, que impone autoritariamente el modelo económico y político vigente. En su formulación estuvo ausente el debate abierto y su “ratificación popular” se dio a través de un plebiscito fraudulento<sup>1</sup>, por lo tanto es una constitución cuyo origen es ilegítimo.
- b) La constante histórica: En Chile nunca ha habido un proceso constituyente democrático, nunca se ha realizado un debate nacional acerca de las normas esenciales que deben regir la institucionalidad política y la vida en comunidad. Como señala Manuel Antonio Garretón: *“Chile es el único país del mundo que después de una larga dictadura que impuso su institucionalidad no ha hecho un proceso constituyente, y el único de América Latina que no ha tenido una asamblea constituyente después de la dictadura”* (Garretón, 2013: 32).
- c) Una constitución “tramposa”: La Constitución de 1980 contiene reglas tramposas puestas intencional y explícitamente por quienes la redactaron, con el fin de impedir que cualesquiera de los gobiernos posteriores puedan hacer algo distinto de lo que la derecha política permita (Atria, 2013). Las trampas consisten en “cerrojos” constitucionales que al fin y al cabo neutralizan las posibilidades de instalar temas importantes desde la ciudadanía a en materia de creación o cambio de normas legales. El sistema electoral (que sólo recientemente se modificó), los cuórum excesivamente altos para modificar leyes y reformar la constitución y el control preventivo del tribunal constitucional, son obstáculos para legislar a favor de las demandas populares.
- d) Necesidad de incorporar temas relevantes en la Constitución: Son diversos y numerosos los temas que se han planteado debieran ser abordados por una nueva carta fundamental chilena, los cuales están ausentes en la Constitución de 1980. Algunos de ellos son los siguientes: avanzar de una democracia representativa a un sistema político más participativo, descentralizado y con autonomías territoriales; reconocimiento constitucional del país como Estado plurinacional con derechos de autodeterminación de los pueblos indígenas; reconocimiento y garantías estatales sobre los derechos económicos, sociales y culturales; protección y soberanía efectiva sobre recursos naturales estratégicos; protección efectiva del medio ambiente, los ecosistemas y la biodiversidad; rol más activo del Estado en la economía, entre otros.

---

<sup>1</sup> Para revisar en detalle el proceso fraudulento del plebiscito para aprobar la constitución de 1980, véase Fuentes (2013).



Por último, en este apartado cabe señalar que la Constitución de 1980 no contiene ninguna disposición explícita que permita promover el desarrollo rural, como la tienen las constituciones de Ecuador (2008) y Bolivia (2009), con los conceptos de Soberanía Alimentaria y de Desarrollo Rural Integral Sustentable, respectivamente. Al contrario, como veremos a continuación en el caso la tierra y el agua, las disposiciones constitucionales vigentes son absolutamente desfavorables al respecto.

### **Constitución y concentración de la tierra en Chile**

En el escenario neoliberal que se impone con la dictadura, marcado por la contrarreforma agraria y el libre mercado de la tierra, se conforma un proceso sostenido y creciente de concentración de la tierra y de descomposición y pauperización del campesinado que se mantiene hasta hoy.

La anterior reforma agraria fue posible gracias a disposiciones constitucionales que establecían la función social de la propiedad y la posibilidad de expropiación de “predios rústicos”. Después del golpe de Estado, además de suprimir la ley de reforma agraria, el gobierno dictatorial modificó, a través de la Constitución de 1980, la función social de la propiedad, eliminando también las referencias a las expropiaciones de predios rústicos.

Por otra parte, en el año 1974 se estableció el Decreto 701 para fomentar las plantaciones forestales, ofreciendo beneficios y garantías a este tipo de inversiones, lo cual favoreció la plantación de 2,5 millones de hectáreas – fundamentalmente pino y eucalipto, bonificadas por el Estado-, en tierra anteriormente reformada que fue traspasada a privados, las cuales están hoy concentradas en dos grandes grupos económicos. Además de la pérdida de bosque nativo y de tierras agrícolas que podrían destinarse a la producción de alimentos, la expansión de las explotaciones forestales ha implicado el desplazamiento y empobrecimiento de la población indígena mapuche (Chonchol, 2017).

Al presentar esta situación, lo que queremos destacar es que el proceso de concentración de la tierra en Chile tiene directa relación con la legislación y políticas de corte neoliberal que se han implementado en el país y con la carencia absoluta de protección legal para el campesinado y sus tierras, con la única excepción de las tierras indígenas protegidas por la Ley N°19.253 desde el año 1993.

Desde nuestra perspectiva, es necesario plantear el tema de la tierra y su función económica y social en el debate constituyente chileno, con el fin de sentar bases constitucionales para hacer frente al proceso de concentración de la misma, así como la protección, distribución y el acceso a la tierra por parte de la agricultura familiar, pequeños y medianos productores, con consideraciones especiales al respecto para los pueblos indígenas, su territorialidad y autodeterminación.

### **La constitución chilena y la privatización del agua**

En Chile existe una legislación mercantil de las aguas, que convierte a nuestro país en el único del mundo que tiene privatizadas sus fuentes de agua y su gestión (Mundaca, 2015). La Constitución de 1980 asegura esta situación en el artículo 19, número 24, consagrado al derecho de propiedad, en donde señala lo siguiente: “*Los derechos particulares sobre las aguas, reconocidos o constituidos en conformidad a la ley, otorgarán a sus titulares la propiedad sobre ellos*”.



La citada disposición constitucional es el principal anclaje que ha evitado la derogación o reformas sustanciales al Código de Aguas de 1981, que hace operativa la privatización y mercantilización de las aguas a través de las siguientes disposiciones (Correa y Mundaca, 2017):

- Reconoce a las aguas como bien nacional de uso público, pero se otorga a los particulares el derecho de aprovechamiento de ellas, permitiendo la propiedad de los derechos de aprovechamiento de aguas y su transacción en el mercado.
- Le transfiere al Estado, a través de la Dirección General de Aguas, la facultad de conceder a particulares, de manera gratuita y a perpetuidad, los derechos de aprovechamiento de aguas, los cuales pasan a formar parte del patrimonio de sus titulares.
- Separa la propiedad del agua del dominio de la tierra, lo cual tiene dos grandes efectos: 1) se crea, de facto, el mercado de las aguas, en el cual sus propietarios pueden vender, comprar o arrendar agua y 2) genera la existencia de propietarios de agua sin tierra, y propietarios de tierra sin agua.
- Distingue entre derechos de aprovechamiento consuntivos (que se consumen totalmente las aguas, por ejemplo: agricultura, minería) y no consuntivos (que se utilizan, pero que se deben restituir, por ejemplo: hidroelectricidad). Ambos tipos de derecho se otorgan a particulares, y luego se transan en el mercado.

A más de 35 años de su vigencia, el Código de Aguas ha provocado una alta concentración de la propiedad de los derechos de agua. Lo anterior ha tenido fuertes repercusiones en la agricultura familiar campesina. De acuerdo a Mundaca (2017a), miles de familias campesinas privadas de agua han debido abandonar la actividad agrícola o migrar hacia las ciudades. Lo anterior, sumado a los severos períodos de escasez hídrica que han existido en los últimos años en muchas zonas rurales, ha contribuido a la pauperización sostenida del campesinado.

Para hacer frente a éstas y otras problemáticas asociadas con la privatización y mercantilización de las aguas, se hace necesario derogar el inciso final del número 24 del artículo 19 de la Constitución vigente, y establecer, para la recuperación de las aguas, “*un marco constitucional que consagre a las aguas como un bien nacional de uso y dominio público, y su acceso, como un derecho humano esencial e irrenunciable*” (Mundaca, 2015: 24).

### **Epílogo: ¿Qué va a ser de Chile?**

Probablemente sea una de las preguntas que todos y todas nos estamos haciendo en estos momentos. A más de un mes de iniciado el estallido social, las manifestaciones continúan. El gobierno no ha dado respuesta satisfactoria a las múltiples demandas sociales y ha respondido con la represión más brutal que se haya conocido desde el fin de la dictadura. Las cifras oficiales del Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) sobre esta represión, actualizadas al 25/11/2019, son las siguientes:



Personas muertas	INDH ha presentado 5 querellas por homicidio de 8 personas.
Personas heridas en hospitales	2.808 (49 por disparo de bala, 1.180 por disparo de perdigones, 437 por otras armas de fuego, 71 por balines y 1.071 por golpes, gases y otros).
Personas con heridas oculares	232 (163 de ellas son producto de disparos).
Personas detenidas formalmente	7.259 (867 menores de edad).
Querellas por torturas, violencia sexual, lesiones y homicidios frustrados	INDH ha presentado 369 querellas por torturas y tratos crueles, 79 querellas por violencia sexual (desnudamiento, amenazas, tocaciones y violaciones), 14 querellas por lesiones y 7 querellas por homicidio frustrado.

Fuente: INDH ([www.indh.cl](http://www.indh.cl))

Por su parte, datos oficiales de la Fiscalía Nacional indican que, del total de investigaciones por violaciones a derechos humanos (2.670), 2.052 corresponden a denuncias contra Carabineros, 183 involucran al Ejército, 50 a la Policía de Investigaciones (PDI) y 26 a la Armada<sup>2</sup>. Recientes informes de Amnistía Internacional y de Human Rights Watch (HRW) denunciaron graves violaciones a los derechos humanos y uso excesivo de la fuerza tanto a manifestantes como a transeúntes.

Por cierto, la brutal represión no ha hecho sino aumentar la conflictividad social. A las manifestaciones sociales se le suman saqueos y destrozos a lo largo de todo el país, y las comunicaciones del presidente y del gobierno anuncian más represión. En el Congreso Nacional se fraguan acusaciones constitucionales contra el Ministro del Interior y contra el Presidente Piñera, mientras que en las calles se pide a gritos la renuncia del primer mandatario. Es muy probable que las movilizaciones se mantengan hasta que haya respuestas satisfactorias y efectivas respecto de las demandas sociales, así como justicia y reparación para las víctimas de la represión.

Conviviendo con la inseguridad y la incertidumbre, está también el entusiasmo y la esperanza que ha promovido este despertar de Chile, y la expectativa de la generación de un “Pacto Social” que corrija las injusticias y marque un antes y un después de este estallido social. En este ámbito está la posibilidad de generar una Nueva Constitución vía Asamblea Constituyente, que tenemos a la vuelta de la esquina, más cerca que nunca en la historia de nuestro país. La desconfianza que persiste respecto del acuerdo cupular sobre este tema exige una ciudadanía activa y vigilante del camino que el proceso vaya asumiendo. Que este tema se posicione en las conversaciones cotidianas y en todos los rincones del Chile rural es un propósito al cual hemos querido contribuir en este escrito y en el artículo al cual hemos hecho referencia.

<sup>2</sup> Fuente: Sitio web de la Fiscalía Nacional. Noticia “Fiscalía eleva a 2.670 las investigaciones penales por violaciones a derechos humanos” (26/11/2019). [http://www.fiscaliadechile.cl/Fiscalia/sala\\_prensa/noticias\\_det.do?noticiaId=16974](http://www.fiscaliadechile.cl/Fiscalia/sala_prensa/noticias_det.do?noticiaId=16974)



## **Bibliografía**

Atria, F. (2013). *La constitución tramposa*. Santiago: LOM.

Correa, C. y Mundaca, R. (2017). Recuperación del agua y defensa de la vida. En: Varios Autores, *Recuperar el agua*. Santiago: Editorial Aún creemos en los sueños.

Chonchol, J.(2017). La revolución chilena en el campo. En: Varios Autores, *Reforma Agraria*. Santiago: Editorial Aún creemos en los sueños.

Fuentes, C. (2013). *El Fraude: crónica sobre el plebiscito de la constitución de 1980*. Santiago: Hueders.

Garretón, M.A. (2013). El nuevo esfuerzo: plebiscito para una nueva constitución. En: Varios Autores: *Plebiscito para una nueva constitución*. Santiago: El Desconcierto.

Mundaca, R. (2015). *La privatización de las aguas en Chile. Causas y resistencias*. Segunda Edición. Santiago: América en Movimiento.

Mundaca, R. (2017). Recuperar el agua para ir a una segunda reforma agraria. En: Varios Autores, *Reforma Agraria*. Santiago: Editorial Aún creemos en los sueños.

Pezo, L. (2017). Desarrollo Rural y Nueva Constitución en Chile. Elementos para la reflexión y el debate. En: *Sustentabilidad(es)*, vol. 8, núm. 15: 43-78.