

El proceso constituyente en Chile

Entre la utopía y una realidad cambiante

Claudia Heiss

Chile realiza su tercer intento de superar la Constitución de 1980, luego del fracaso de la propuesta de Michelle Bachelet y del proceso constituyente iniciado tras el estallido social de 2019. Si el problema de la Convención anterior fue estar «a la izquierda» de Chile, la actual corre el riesgo contrario: estar demasiado «a la derecha». Una nueva derrota en el esfuerzo por superar el problema constitucional devolvería el país al punto de partida.

Chile se encuentra embarcado en el tercer intento de reemplazar la Constitución de 1980, heredada de la dictadura militar. El primero, liderado por el gobierno de Michelle Bachelet, quedó sepultado con el triunfo de la coalición de derecha en la elección presidencial de 2017. El segundo, iniciado en respuesta al estallido social de octubre de 2019, fracasó cuando en 2022, tras un año de trabajo, 62% del electorado rechazó en un plebiscito la propuesta progresista de la Convención Constitucional. El tercer proceso surgió de un acuerdo político que buscó responder a la grave crisis de legitimidad que aqueja a la Constitución, un texto que muy pocos defienden abiertamente¹. De hecho, la campaña del Rechazo

Claudia Heiss: es politóloga. Es profesora e investigadora en la Facultad de Gobierno de la Universidad de Chile, el Núcleo Milenio para el Estudio de la Política, Opinión Pública y Medios en Chile (MEPOP) y el Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (COES).

Palabras claves: Convención Constitucional, dictadura, Estado social, Chile.

1. Chile Vamos –coalición que incluye al partido Unión Demócrata Independiente (UDI), fundado por el principal ideólogo de la Constitución, Jaime Guzmán– planteó que la opción del Rechazo en el plebiscito pretendía redactar un mejor texto. A la derecha de Chile Vamos, surgió en junio de 2019 el Partido Republicano. Su postura, a diferencia de la sostenida por la UDI, fue rechazar para poner fin al proceso constituyente y mantener la Constitución de 1980.

en el plebiscito no se basó en mantener la vieja Carta Magna, sino en criticar a la Convención y el nuevo texto, proponiendo hacer «una mejor», «una que nos una» en lugar del «mamarracho» producido por un órgano constitucional que parecía «un circo»².

No era evidente que el acuerdo para esta tercera oportunidad fuera a ver la luz. Con una derecha fortalecida por el Rechazo en el plebiscito constitucional y que tuvo, además, un notorio repunte electoral en las elecciones parlamentarias de noviembre de 2021, cabía la posibilidad de que el tema constitucional quedase, una vez más, en el olvido. Sin embargo, el compromiso de «rechazar para reformar», por un lado, y por otro, la convicción en ciertos sectores conservadores de que mantener el estado de cosas solo prolongaría la inestabilidad llevaron a sellar un nuevo acuerdo político en diciembre de 2022 para reemplazar la Constitución.

No obstante, el contexto en que se da el nuevo proceso es diametralmente opuesto al anterior. Si la última Convención Constitucional partió de una hoja en blanco y de la sensación de que casi todo se podía discutir³, el nuevo parte del anteproyecto elaborado por una «Comisión Experta» designada por los partidos según su peso político en la elección parlamentaria de 2021. Al simbolismo reformista del primer proceso, que con frecuencia iba más allá de la capacidad real de cambio institucional, le sucedió un proceso marcado por la formalidad de las sesiones y acompañado de escaso debate público.

Dos meses después del plebiscito del 4 de septiembre de 2022, una encuesta de Ipsos y Espacio Público cifró en 74% el apoyo a la afirmación de que el país necesitaba una nueva Constitución. 90% consideró muy importante incluir derechos sociales como salud, educación, pensiones y vivienda, y 81% se mostró a favor de consagrar la protección del medio ambiente. Sin embargo, ese sondeo ya dio señales de un cambio de prioridades en la agenda pública. Solo 40% consideró que el tema tenía gran urgencia, mientras 31% lo evaluó como medianamente urgente y 23% dijo que no era urgente. Ante la pregunta: «¿Cree que el país tendrá una nueva Constitución dentro de los próximos dos años?», 51% opinó que sí y 30% que no. Más tarde, hacia finales de abril de 2023 y faltando poco para la elección del nuevo

2. Para una descripción de elementos que contribuyeron al desprestigio de la Convención Constitucional, v. Jennifer Piscopo y Peter Siavelis: «Chile's Constitutional Chaos» en *Journal of Democracy* vol. 34 N° 1, 1/2023.

3. El concepto de «hoja en blanco» apuntaba a garantizar que el proceso constituyente no fuera una reforma a la Constitución de 1980. Sin embargo, tenía importantes limitaciones establecidas en la ley 21.200, que le prohibía a la Convención atribuirse el ejercicio de la soberanía (por ejemplo, pasando por sobre los poderes constituidos), modificar el carácter de República del Estado de Chile, su régimen democrático, las sentencias judiciales firmes y ejecutoriadas y los tratados internacionales ratificados por el país y que se encontrasen vigentes.

Consejo Constitucional el 7 de mayo, la encuesta Pulso Ciudadano mostró una fuerte caída en el apoyo al cambio constitucional: 49% dijo estar de acuerdo, contra 27% que se declaró indiferente y 24% en desacuerdo. Solo 26% dijo estar interesado y apenas 16,6% expresó confiar en el proceso. En este escenario, y en contra de la mayor parte de la experiencia comparada sobre cambio constitucional, no parece descabellado imaginar un tercer fracaso en los intentos por superar el largo problema constitucional que arrastra el país desde el retorno a la democracia.

Un proceso nacido del fracaso

El triunfo del «No» a la propuesta de nueva Constitución en el plebiscito del 4 de septiembre de 2022 ha sido interpretado como un triple rechazo: al borrador, a la Convención Constitucional y al gobierno de Gabriel Boric. El fracaso del proceso obedeció a una combinación de problemas con las reglas de procedimiento y factores de la contingencia política⁴. Lo cierto es que, entre 2019 y el término de los trabajos del órgano constituyente, el país vivió las traumáticas consecuencias sociales y económicas del estallido y de la pandemia de covid-19, una inflación sin precedentes desde la transición a la democracia y una crisis de seguridad pública. En ese contexto, las demandas de cambio institucional pasaron a segundo plano.

La crisis política que desembocó en las movilizaciones de 2019 estuvo marcada por el cuestionamiento a las elites y a las instituciones políticas

La crisis política que desembocó en las movilizaciones de 2019 estuvo marcada por el cuestionamiento a las elites y a las instituciones políticas. Cuando, después de mucho negociar, los partidos políticos alcanzaron el acuerdo del 15 de noviembre, que buscaba reducir la presión de las protestas mediante el cambio a la Constitución, sectores de izquierda, incluidos el Partido Comunista y algunos en el Frente Amplio, lo rechazaron por considerar que dejaba fuera a las organizaciones sociales, verdaderas protagonistas de la revuelta. El propio Boric, entonces diputado por Convergencia Social, firmó el documento a título personal y en contra de la mayor parte de su partido, a riesgo de ser expulsado. Pero esa decisión lo catapultó a la Presidencia de la República. Y finalmente, dos años más tarde, el Partido Comunista terminó, ahora desde el gobierno, apoyando un nuevo acuerdo para el cambio constitucional mucho menos ventajoso para las ambiciones reformistas.

mediante el cambio a la Constitución, sectores de izquierda, incluidos el Partido Comunista y algunos en el Frente Amplio, lo rechazaron por considerar que dejaba fuera a las organizaciones sociales, verdaderas protagonistas de la revuelta. El propio Boric, entonces diputado por Convergencia Social, firmó el documento a título personal y en contra de la mayor parte de su partido, a riesgo de ser expulsado. Pero esa decisión lo catapultó a la Presidencia de la República. Y finalmente, dos años más tarde, el Partido Comunista terminó, ahora desde el gobierno, apoyando un nuevo acuerdo para el cambio constitucional mucho menos ventajoso para las ambiciones reformistas.

4. Guillermo Larraín, Gabriel Negretto y Stefan Voigt: «How Not to Write a Constitution: Lessons from Chile» en *Public Choice* vol. 194 N° 3-4, 2023.

En 2019, cuando parecía que «Chile había cambiado», el temor era que el acuerdo de los partidos fuese insuficiente para descomprimir las protestas. Por eso, buscando extender la base de legitimidad social, se aprobaron tres reformas que ampliaban el espacio de representación en la futura Convención Constitucional: la regla que permitió a independientes competir en listas a la par con los partidos, la paridad de género y la reserva de 17 escaños para los pueblos originarios⁵. Las normas sobre pueblos originarios emanadas de la Convención y el rol que jugaron los independientes fueron duramente juzgados tras la derrota en el plebiscito de 2022. No ocurrió lo mismo con la paridad de género, mecanismo que replicó el nuevo proceso constitucional iniciado en 2023 para sus tres órganos: Comisión Experta, Comité Técnico de Admisibilidad y Consejo Constitucional.

La presencia de tantos independientes, muchos de ellos con preferencias intensas sobre temas específicos y con poca o nula experiencia en el trabajo legislativo, dificultó la negociación en la Convención. Por otro lado, ciertas posiciones percibidas como maximalistas se vieron reforzadas por el escaso poder negociador de la derecha, que obtuvo solo 20% de los asientos en la Convención⁶.

Varios factores incidieron en el rechazo al texto de la nueva Constitución: el voto de castigo a elites ahora identificadas con la Convención Constitucional; el tono en ocasiones destemplado del debate; el desprestigio del órgano constituyente, alimentado por su fragmentación y por varios escándalos; la poca representación de la derecha; el temor al cambio y a un eventual debilitamiento del derecho de propiedad o de las tradiciones en el nuevo escenario institucional, discurso amplificado por una campaña comunicacional que incluyó noticias falsas. También fue decisivo el voto obligatorio acordado para esta etapa final del proceso, que sumó por primera vez a 4,7 millones de personas que, en su gran mayoría, se inclinaron por el Rechazo.

El hecho es que, mientras en el plebiscito de octubre de 2020 78% de los votantes había aprobado el proceso constituyente, esta vez 62% rechazó la propuesta, en un universo electoral que aumentó de 51% a 86% de un padrón de 15 millones de personas, producto de la obligatoriedad del voto. La campaña del Rechazo, sin embargo, no se basó en mantener la Constitución de 1980, sino en abrir un nuevo proceso constituyente, más moderado. A la luz de este resultado, que fortaleció a la derecha, y de su control del Congreso

5. Julieta Suárez-Cao: «Reconstructing Legitimacy after Crisis: The Chilean Path to a New Constitution» en *Hague Journal on the Rule of Law* vol. 13 N^o 2-3, 2021.

6. C. Heiss: «¿Por qué se rechazó la propuesta de nueva Constitución en Chile?» en *Blog Revista Derecho del Estado*, 2/11/2022.

tras las elecciones de 2021, la negociación para la nueva Constitución se dio en condiciones desfavorables para los sectores reformistas.

Después del triunfo del Rechazo, el debate sobre un nuevo proceso constituyente quedó circunscrito a los partidos políticos y el Congreso. Tras casi 100 días de negociaciones, los partidos firmaron el 12 de diciembre el «Acuerdo por Chile», un documento de cinco páginas que recogía negociaciones previas sobre «bordes» o «principios» constitucionales y establecía las instituciones y procedimientos para el inicio de un nuevo proceso. Esas negociaciones habían acordado 12 puntos que quedarían excluidos de la discusión y la creación de un comité que actuaría como árbitro encargado de velar por su cumplimiento.

El acuerdo de diciembre de 2022 propuso una comisión de 24 expertos designados en proporción a la representación de los distintos partidos en el Congreso

El acuerdo de diciembre de 2022 finalmente propuso una comisión de 24 expertos designados en proporción a la representación de los distintos partidos en el Congreso, y un Consejo Constitucional de 50 personas escogidas según la norma electoral del Senado. Se señaló que habría paridad de género de entrada y de salida, y escaños reservados supernumerarios

en proporción a la votación indígena, elementos que quedaron regulados por una reforma constitucional aprobada en enero de 2023⁷. Pero los escaños reservados para pueblos originarios, que en el primer Consejo fueron 17 de 155, quedaron reducidos, bajo el nuevo esquema, a uno sobre 51. La regla sobre candidaturas independientes fue eliminada.

Dos nuevos partidos de derecha nacidos en 2019, el Partido Republicano y el Partido de la Gente, rechazaron el nuevo acuerdo constitucional suscrito por la derecha tradicional agrupada en la coalición Chile Vamos, argumentando que no se debía cambiar la Constitución. Por otro lado, desde la izquierda, los partidos apoyaron formalmente el proceso. Sin embargo, algunas organizaciones sociales cuestionaron su legitimidad, por considerar que estaba cooptado por los partidos políticos⁸. Sectores de izquierda expresaron el temor de que un proceso controlado por la derecha terminara por «blanquear», con reformas mínimas, el modelo social y político instaurado por la dictadura. Y pocos días antes de la elección del Consejo Constitucional, algunos parlamentarios independientes llamaron a anular el voto.

7. Ley 21.533 en *Diario Oficial*, 17/1/2023.

8. V., por ejemplo, Nicolás Quiñones: «Encuentro nacional contra el fraude constitucional: organizaciones se reúnen para 'impugnar' el proceso constituyente» en *La Tercera*, 25/3/2023.

El calendario del nuevo proceso estableció que una Comisión Experta elegida por el Congreso trabajaría entre marzo y junio en la elaboración del anteproyecto. Tras aprobar un primer borrador, a mediados de abril se inició la discusión de más de 900 indicaciones. El texto fue despachado para que el Consejo Constitucional, elegido el 7 de mayo, comience su discusión el 7 de junio. A comienzos de noviembre, el Consejo debe dar a conocer su propuesta constitucional con miras al plebiscito ratificatorio del 17 de diciembre. Adicionalmente, entre el 7 de junio y el 7 de julio se llevará a cabo un proceso de participación ciudadana coordinado por la Universidad de Chile y la Universidad Católica, en colaboración con todas las universidades acreditadas que deseen participar.

El Estado social se tambalea

Uno de los 12 «bordes», y tal vez la principal razón para el apoyo de la izquierda al proceso en un momento electoralmente adverso, es el Estado social y democrático de derecho. Se esperaba que esta definición permitiera superar el Estado subsidiario implícito en la Constitución de 1980, que relega la prestación pública de servicios sociales a un segundo plano frente a la primacía del mercado. Sin embargo, los debates en la Comisión Experta generaron dudas respecto a que ese principio se vaya a materializar.

Las movilizaciones sociales de las últimas décadas, el surgimiento de nuevos partidos y movimientos de izquierda y la demanda por una nueva Constitución tuvieron como factor común una politización de la desigualdad, traducida en demandas de protección social frente al aumento del endeudamiento privado para satisfacer necesidades básicas como educación y salud, en un contexto de bajas pensiones y una percepción de sistemáticos abusos hacia los consumidores⁹.

En su primera cuenta pública ante el Congreso Nacional, a comienzos de junio de 2022, el presidente Boric anunció más de 30 iniciativas de ley concentradas en las áreas de salud, educación, pensiones, vivienda y trabajo. Sin embargo, esta agenda se vio debilitada por la vigencia, tras el plebiscito de septiembre, de la Constitución de 1980 y sus trabas institucionales a las políticas redistributivas. Adicionalmente, la reacción conservadora que suscitó el resultado del plebiscito hizo retroceder la disposición de la derecha a buscar acuerdos. En la discusión sobre la reforma de pensiones, cobró fuerza la negativa a establecer un pilar

9. Nicolás Somma, Matías Bargsted, Rodolfo Disi Pavlic y Rodrigo Medel: «No Water in the Oasis: The Chilean Spring of 2019-2020» en *Social Movement Studies* vol. 20 N° 4, 2021.

contributivo en una pequeña fracción de los fondos de capitalización individual, y se rechazó la idea de legislar una reforma tributaria, clave para la agenda social.

Junto con el retroceso en la disposición a negociar por parte de sectores conservadores, las administradoras de fondos de pensiones (AFP) y las instituciones de salud previsional (ISAPRES) venían desde el primer proceso desplegando importantes ofensivas comunicacionales en defensa de la «libertad de elección» y la propiedad individual y heredabilidad de los fondos de pensiones. Si bien las negociaciones iniciales de la Comisión Experta dieron señales de un acuerdo transversal sobre la necesidad de garantizar la provisión mixta de servicios públicos a través de prestadores públicos y privados, las diferencias surgen respecto de la libertad para no contribuir a su provisión pública. En el Estado subsidiario, como se ha entendido esta libertad de elección bajo la Constitución de 1980, las personas pueden decidir dónde depositar sus fondos previsionales de salud y seguridad social, lo que torna inconstitucional el componente solidario en los servicios sociales.

Frente a la posible eliminación de las Leyes Orgánicas Constitucionales que estableció la Constitución de 1980, protegidas por supermayorías de cuatro séptimos, la Comisión Experta ha dado señales de querer «subir» al texto constitucional elementos que se encontraban en las leyes orgánicas, o de querer explicitar prácticas propias del Estado subsidiario, argumentando que no son incompatibles con el Estado social y democrático de derecho. En este debate, académicos de la derecha han llegado a cuestionar que se defina Chile como un «Estado social y democrático»; señalan que el país «se organiza» como un Estado, pero no lo es en su esencia, y proponen una definición de «Estado social y subsidiario de derecho». Esta plasticidad conceptual genera legítimas dudas de que vaya a primar el compromiso de superar la subsidiariedad con el proceso constitucional.

En la disputa ideológica por la nueva Constitución hay al menos cuatro posiciones. Desde la izquierda, algunos quisieran rescatar lo más posible del proyecto constitucional rechazado en el plebiscito de 2022, algo que parece poco probable dados los resultados electorales del 7 de mayo. La centroizquierda busca realizar reformas que avancen en la habilitación de un juego democrático que ha sido fuertemente restringido por la Carta Fundamental. Sectores conservadores esperan superar el problema de ilegitimidad democrática de la Constitución manteniendo lo más fielmente posible sus contenidos. Por último, la extrema derecha quisiera que el ejercicio fracasara y que se mantenga la Constitución vigente.

Junto con el debate sobre el Estado social, la Comisión Experta dedicó considerable energía a tratar el sistema político, a la luz de la alta fragmentación partidista que ha vivido el país desde la reforma electoral de 2015. Si bien hay acuerdo en que la presencia de más de 20 partidos en la Cámara de Diputadas y Diputados y la falta de disciplina partidaria, entre otros factores, atentan contra la capacidad negociadora de las fuerzas políticas, las medidas que se han propuesto, como establecer un umbral de 5% para que los partidos puedan integrar el Congreso, no parecen suficientes para superar los problemas de funcionamiento del sistema de partidos.

Una ciudadanía profundamente escéptica y una agenda pública centrada en la delincuencia, la crisis migratoria y la economía contrastan con la esperanza de que el nuevo proceso constituyente logre generar estabilidad y avanzar en la democratización del sistema político. Los partidos, a cargo del proceso, siguen contando con bajísimo respaldo popular.

Junto con el debate sobre el Estado social, la Comisión Experta dedicó considerable energía a tratar el sistema político

La amenaza populista

La elección del Consejo Constitucional del 7 de mayo se organizó en cinco listas. Por la izquierda, la lista Unidad para Chile incluyó a los partidos del Frente Amplio, el Partido Comunista, el Partido Socialista, el Frente Regionalista Verde Social y el Partido Liberal. En la centroizquierda, el pacto Todo por Chile agrupó al Partido por la Democracia, la Democracia Cristiana y el Partido Radical. El pacto Chile Seguro se compuso de los tres partidos de Chile Vamos: Unión Demócrata Independiente (UDI), Renovación Nacional y Evolución Política (Evópoli). El Partido Republicano y el Partido de la Gente compitieron en listas separadas. Las campañas políticas para la integración del nuevo Consejo encargado de redactar la Carta Magna concitaron escaso interés y se centraron más en la contingencia, prometiendo seguridad, la defensa de las tradiciones o el apoyo a Carabineros, que en una propuesta constitucional. Finalmente, la extrema derecha (Partido Republicano) obtuvo 35,4% de los votos y 23 bancas sobre 51, mientras que la izquierda se quedó con 28,6% y 16 bancas. La derecha (Chile Seguro) ha logrado 21% y 11 bancas y la centroizquierda de Todo por Chile, la gran derrotada, no obtuvo bancas.

Si la queja respecto del proceso anterior fue que la configuración de la Convención Constitucional había quedado a la izquierda del votante medio, el nuevo Consejo Constitucional quedará a su derecha. El cambio

en el escenario político llevó a que agendas redistributivas y de inclusión política, resumidas por la revuelta del 18 de octubre de 2019 como una demanda de «dignidad», quedaran marginadas por discursos de seguridad y mano dura. El propio estallido social y la contracción económica que trajo la pandemia contribuyeron a transformar las masivas protestas de 2019 en un imaginario de violencia criminal y descontrol. El alza en la tasa de homicidios, la crisis migratoria y los atentados en la Araucanía han quedado asociados a los desórdenes y rayados de las protestas de 2019. La confianza en el cuerpo de Carabineros, que se había desplomado por escándalos de corrupción, violaciones de derechos humanos y ocultamiento de información, comenzó a repuntar a medida que la agenda de seguridad pública se tornaba primera prioridad nacional. A comienzos de abril de 2013, el Congreso aprobó una ley de fortalecimiento de las policías conocida como Ley Naín-Retamal en homenaje a dos carabineros asesinados (rechazada por gran parte de la izquierda). Hacia finales de ese mes, el Congreso Nacional dio prioridad a otros 31 proyectos de ley relacionados con seguridad pública. Todo esto, en un clima de desconfianza hacia las elites y las instituciones, especialmente el Congreso y los partidos.

Con partidos programáticamente débiles, desconectados de sus bases y con cada vez menos militantes, los discursos de «mano dura» han dado dividendos a la derecha populista. En 2019 surgió el Partido de la Gente, legalizado en 2021. Esta agrupación se declara «ni de izquierda ni de derecha», sostiene un discurso antipartidos y apela al sentido común. En poco tiempo se convirtió en el partido con más militantes del país. Su candidato, el empresario Franco Parisi, obtuvo 13% de los votos en la primera vuelta presidencial de 2021. Por otro lado, el candidato del Partido Republicano, de extrema derecha, José Antonio Kast, un ex-militante de la UDI, ganó la primera vuelta presidencial con casi 28% de los votos. Pero mientras que el partido de Katz ganó las últimas elecciones para el Consejo Constitucional, el de Parisi sufrió una dura derrota: 5,5% de los votos y ninguna banca.

La misma distancia entre representantes y ciudadanía que antes alimentó el estallido social hoy nutre a los grupos de extrema derecha. Cristóbal Rovira considera que las elites políticas y económicas no han logrado conectar con las exigencias ciudadanas y abonar así el terreno para el populismo¹⁰. Por la derecha, el Partido de la Gente y el Partido Republicano ofrecen dos alternativas supuestamente «antielitarias». Por la izquierda, Pamela Jiles reproduce también un discurso de superioridad moral del pueblo sobre

10. «Cristóbal Rovira: La clase política debe hacer un mea culpa sobre el motivo por el que las ideologías populistas prenden en la población» en *diarioUchile*, 25/4/2023.

dirigentes corruptos. En ese escenario, una pregunta relevante es si los actores políticos institucionales lograrán procesar las demandas ciudadanas y diferenciarse de esos proyectos populistas, o cederán a la tentación de ajustar sus discursos a estas rendidoras agendas.

Así como la izquierda parece haber sobreinterpretado su mandato reformista tras el abrumador triunfo en la elección de la Convención Constitucional en 2021, hoy existe un peligro de signo opuesto si la derecha decide replicar la falta de diálogo político en un momento de repunte conservador. Como ha advertido la politóloga Valeria Palanza, la derecha triunfante en 2022 no ha dado señales de haber aprendido de la experiencia anterior y avanza en el proceso constitucional como si las demandas que en 2019 dieron paso al proceso constituyente no hubieran existido¹¹.

La construcción de una Constitución que pueda ser respetada por todas y todos exige un diálogo generoso, que recoja las demandas de los distintos sectores políticos del país. Un nuevo fracaso en el intento de superar el problema constitucional chileno no haría más que debilitar la capacidad de canalizar institucionalmente el conflicto y abonaría proyectos populistas que pueden dañar aún más la convivencia democrática. ☒

11. V. Palanza: «La importancia de la memoria en política» en *La Tercera*, 24/4/2023.