

Miriam Jerade (editora)

# Constituir

El acto de comenzar democráticamente

*...pimno De ichel Colocar Ch'uspi Artibil Calt*

*...llan Ayinray Curimon Can Iruan Ayancan Amullo Cas irupan Huaq...*



ediciones / metales pesados



Registro de la Propiedad Intelectual N° 2023-A-10771

ISBN: 978-956-6203-54-4

Imagen de portada: Bernardo Oyarzún, *Werken*, 2017. Foto: Adrián Gutiérrez.

Cortesía del artista.

Diseño de portada: Paula Lobiano

Corrección y diagramación: Antonio Leiva

© ediciones / metales pesados

© de los autores y autoras

Todos los derechos reservados

E mail: ediciones@metalespesados.cl

[www.metalespesados.cl](http://www.metalespesados.cl)

Madrid 1998 - Santiago Centro

Teléfono: (56-2) 26328926

Santiago de Chile, noviembre de 2023

Impreso por Andros Impresores

# **El problema constitucional en Chile: construir legitimidad en medio de una crisis de representación**

*Claudia Heiss Bendersky*

Después de una ola de cambio constitucional motivada por transiciones de dictaduras militares a democracias, América Latina experimentó a partir de la década de 2000 un nuevo periodo de profundas reformas, producto esta vez de crisis políticas que llevaron en algunos casos al colapso de los partidos tradicionales. Para entender el problema constitucional chileno resulta imposible dissociar estos dos factores detonantes de procesos constituyentes en la región. En Chile, elementos de una transición incompleta se combinaron con una importante crisis de legitimidad de las instituciones representativas y en especial de los partidos políticos.

El retorno a la democracia se inició en 1990 con reglas restrictivas heredadas del proyecto político de la dictadura militar, o «enclaves» institucionales. Estas normas distorsionaron la representación política para proteger un determinado concepto del papel que debía tener el Estado en la economía y la sociedad, además de una concepción conservadora sobre los roles de género, limitaciones al pluralismo político y una función especial para las Fuerzas Armadas como guardianas del orden institucional. Así, mientras países como España y Brasil marcaron el término de sus regímenes autoritarios con procesos constituyentes, en Chile la transición tuvo una alta continuidad institucional, reflejada en normas de la dictadura que permanecieron enquistadas en el nuevo sistema político.

Durante el gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006) se realizaron reformas constitucionales en 2005 que sacaron a las Fuerzas Armadas del explícito papel político que les daba la Constitución de 1980, un rol reñido con los fundamentos del régimen democrático.

Sin embargo, permanecieron elementos que resguardaban de la posibilidad de cambio el orden social y económico, por la vía de la rigidez institucional y la sobrerrepresentación de la derecha. La reforma de 2005 eliminó los senadores vitalicios y designados, y abrió la posibilidad de una reforma electoral, necesaria para la superación de los enclaves, al quitar la referencia al sistema binominal del texto constitucional. No obstante, el Congreso electo con ese sistema tardó diez años más en reemplazar el binominal por un mecanismo de elección proporcional de sus integrantes, el que se usó por primera vez en la elección parlamentaria de 2017.

En su segundo gobierno (2014-2018), la presidenta Michelle Bachelet recogió una creciente demanda de cambio constitucional al proponer un proceso «democrático, institucional y participativo» para reemplazar la Carta Fundamental. El tercero de esos adjetivos fue una innovación respecto de la forma de encarar la política en años anteriores y especialmente de la negociación a puertas cerradas que caracterizó a la reforma constitucional de 2005. El «momento constituyente», cuando la sociedad se movilizó para cambiar las reglas básicas de la política, surgió entrada la década de 2010, tras varios años de protestas por parte de organizaciones que, producto del bloqueo institucional, trasladaron el espacio del conflicto y la negociación desde las instituciones y los partidos a la calle. Las movilizaciones incluyeron principalmente demandas ambientales, agendas sociales de carácter redistributivo en educación, pensiones, salud y vivienda, y la búsqueda de inclusión y reconocimiento del movimiento feminista, de la diversidad sexogenérica y de los pueblos indígenas.

La fractura entre sociedad y política se hizo patente en los convulsionados esfuerzos por reconstruir un pacto social capaz de ofrecer gobernabilidad sobre la base de la legitimación de los mecanismos de decisión colectiva. Dos décadas de intensa movilización, el estallido social, y tres intentos de cambio constitucional dan cuenta de esta búsqueda, y de los serios obstáculos que existen para su éxito. El sistema político ha sido lento para recoger

las demandas, que adquirieron tintes maximalistas como reacción a un largo periodo de exclusión. La ciudadanía, por otra parte, muestra desconfianza por las formas tradicionales de organización política, como partidos y sindicatos, y tiende a hacer públicas sus preferencias de manera atomizada, con manifestaciones autoexpresivas y despolitizadas. Un marcado sentimiento antipolítico ha alimentado el surgimiento de nuevos grupos que buscan llenar el vacío de representación dejado por los partidos, ya sea en la forma de movimientos sociales o de nuevos grupos políticos impugnadores. Ahora bien, basta que un actor social pase a formar parte de las instituciones de representación para que pierda la confianza ciudadana. En lo que sigue se describen aspectos del proceso constitucional a la luz de este diagnóstico, sugiriendo que la crisis de representación es el principal obstáculo para superar el problema constitucional chileno.

## **El fracaso de la Convención Constitucional**

A poco de conocerse el resultado del plebiscito constitucional del 4 de septiembre de 2022, recrudeció la violencia de la movilización estudiantil en el centro de Santiago. Inmediatamente después de la derrota electoral del Apruebo a la propuesta de nueva Constitución elaborada por la Convención Constitucional (2021-2022), estudiantes secundarios protagonizaron tres días de protestas con saltos de torniquetes en el Metro, choques con la policía y la quema de buses del transporte público. En las universidades se convocaron algunos «paros reflexivos». Pero esta efervescencia por el rechazo a la propuesta no tardó en disiparse.

El estallido social de octubre de 2019 había forzado al sistema político a proponer un proceso constituyente democrático para superar las trabas institucionales impuestas por la Constitución de 1980. Tres años después, el fracaso del cambio constitucional dejó perplejos a los sectores reformistas y afianzó las posiciones políticas

más conservadoras. El texto, en un plebiscito con voto obligatorio en que participó un 86% del electorado, fue rechazado por el 62%.

En octubre de 2019 no se hubiera concebido que los partidos políticos representados en un Congreso con mayorías de derecha y bajo las reglas de la Constitución de 1980 –aunque con un quórum de reforma rebajado de dos tercios a cuatro séptimos, producto del propio estallido y del posterior proceso constituyente– fuesen capaces de ofrecer una salida institucional a la crisis social. Y, sin embargo, esa fue precisamente la respuesta en la que decantó, tres años después, la propuesta política para canalizar las demandas de la movilización.

Tras el estallido de octubre de 2019, la Mesa de Unidad Social, una asociación de sindicatos, organizaciones sociales y federaciones estudiantiles, buscó ofrecer una salida a la crisis en medio de una fuerte crítica a los partidos políticos<sup>1</sup>. La mesa rechazó el «Acuerdo por la paz social y la nueva Constitución» alcanzado el 15 de noviembre, por considerar que con él los partidos políticos usurpaban a las organizaciones sociales el liderazgo del proceso de cambio constitucional. Declaró la mesa el 16 de noviembre:

Este acuerdo de madrugada entre partidos políticos, sin la participación y legitimidad de quienes hemos participado de las movilizaciones, fue construido mientras literalmente se reprimían y violaban sistemáticamente los derechos humanos, se hizo entre cuatro paredes y a espaldas de los movimientos sociales.

El llamado de Unidad Social fue a mantener las movilizaciones y rechazar el acuerdo de los partidos.

El marcado tenor antipartidista y antielitista de la revuelta social impulsó en 2020 dos reformas constitucionales para mejorar la representatividad de la Convención Constitucional respecto de la Cámara de Diputadas y Diputados, norma base del

---

<sup>1</sup> Fundada en agosto de 2019, la mesa se configuró a partir de más de un centenar de organizaciones, incluyendo el movimiento No+AFP, la Central Unitaria de Trabajadores, el Colegio de Profesores, la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales, el Movimiento de Pobladores Ukamau, la Confederación Nacional de Funcionarios de la Salud Municipal, la Confederación de Estudiantes de Chile y la Coordinadora Feminista 8M, entre otros.

diseño del órgano constituyente. En enero de 2020, ya iniciado el proceso constituyente a través de su primera reforma habilitante (Ley 21.200, de diciembre de 2019), una encuesta del Centro de Estudios Públicos cifró en 2% el respaldo ciudadano a los partidos políticos, en 3% el apoyo al Congreso y en 6% la popularidad del presidente Sebastián Piñera. Todos ellos, récords históricos de desafección con estas instituciones. Más tarde, en el plebiscito constitucional del 25 de octubre de 2020, la preferencia por una Convención completamente electa (79%) en lugar de una mixta (21%), compuesta por una mitad de legisladores en ejercicio, fue interpretada como otra señal de desconfianza en los partidos y el Congreso.

El temor a que el acuerdo de iniciar un proceso constituyente fuese insuficiente para desmovilizar las manifestaciones, llevó a aprobar dos reformas adicionales, que ampliaban el espacio de representación en la futura Convención Constitucional para tres categorías de personas: independientes, mujeres y pueblos originarios. La discusión sobre crear medidas especiales para estos grupos se conoció como el «acuerdo complementario». La primera de estas reformas permitió a asociaciones de independientes crear sus propias listas electorales, sumando internamente su votación, como hacen los partidos, y estableció una regla de paridad de género en la Convención (Ley 21.216, de 24 de marzo de 2020). La segunda reglamentó la elección de 17 escaños reservados para los pueblos originarios (Ley 21.298, de 23 de diciembre de 2020).

La elección de la Convención se llevó a cabo el 15 y 16 de mayo de 2021. Solo un 43% del electorado concurrió esta vez a las urnas, alrededor de un millón de personas menos que en el plebiscito de 2020. La voluntad mayoritaria de un cambio en materia de derechos sociales se venía expresando por años en distintas organizaciones y había sido registrada por encuestas y estudios nacionales e internacionales. Un momento político de efervescencia social y la modificación de las reglas electorales para hacer más inclusiva y legítima la Convención Constitucional, hicieron que este órgano

fuese distinto en varios aspectos de la institución en que se inspiró su diseño. Aunque la Convención se eligió a partir de los mismos 28 distritos y con el sistema proporcional que rige para constituir la Cámara baja del Congreso, la paridad de género, la regla sobre listas de independientes y los escaños reservados para pueblos indígenas hicieron de la Convención un cuerpo más diverso de lo que suelen ser los espacios de representación política en el país. Por primera vez, las mujeres y los pueblos originarios estuvieron presentes en una proporción similar a su tasa demográfica. Por otro lado, la integración de líderes sociales y no solo partidistas parece haber contribuido a una mayor diversidad de origen socioeconómico: si en el Congreso predominan por lo general personas formadas en colegios de elite, la Convención tuvo un tercio de sus integrantes provenientes de escuelas públicas, un tercio de las escuelas particulares subvencionadas y otro de la educación privada.

Las mujeres tuvieron un excelente desempeño electoral en la Convención Constitucional, gracias al mecanismo de paridad de género. Como obtuvieron más votos que los hombres, la corrección para generar paridad benefició a más hombres que mujeres. Si no se hubiera aplicado, la Convención hubiera quedado formada por 84 mujeres y 71 hombres. Este resultado derivó directamente de la regla de paridad, porque forzó a las listas y partidos a llevar candidatas viables y darles su apoyo, en contraste con el funcionamiento de la cuota nacional de 40% en candidaturas al Congreso Nacional, que se usó por primera vez en 2017, dando como resultado un 23% de mujeres electas.

Las listas de independientes obtuvieron 48 representantes, casi un tercio de la Convención. A ellos se sumaron 56 personas sin militancia política que compitieron al interior de las listas de partidos, de manera que dos tercios de la Convención Constitucional estuvo integrada por independientes. Compitieron 79 de estas listas en todo el país, incluyendo a la Lista del Pueblo, que consiguió 24 escaños, Independientes No Neutrales, con 11, y Movimientos Sociales, con 8. Algunas de estas personas llegaron a



la Convención con una agenda centrada en un tema específico, al que no estaban dispuestas a renunciar, pero con poco interés por otras materias. Esto dificultó una negociación política a partir de plataformas programáticas globales, como las que suelen tener los partidos políticos.

La Mesa de Unidad Social buscó participar del proceso constituyente sobre todo a través de la lista Movimientos Sociales. Sin embargo, no obtuvo el apoyo esperado. Los liderazgos sociales más establecidos, en especial aquellos del movimiento sindical, fueron derrotados por independientes menos conocidos, muchos de ellos agrupados en la Lista del Pueblo<sup>2</sup>. El movimiento sindical tuvo un papel relevante en la Mesa de Unidad Social tras el estallido, pero parece haber sido castigado, al igual que los partidos que criticaba, en beneficio de nuevos actores del mundo social.

Los 17 escaños reservados para pueblos originarios se presentaron en padrones electorales paralelos, en los que solo podían participar miembros de los pueblos mapuche, aymara, diaguita, likan antay o atacameño, colla, quechua, rapa nui, chango, kawashkar y yagán. De un padrón total de electores indígenas de más de 1,2 millones, solo el 23% votó por escaños reservados. El resto optó ya sea por elegir convencionales no indígenas o por la abstención. Esta baja participación generó cuestionamientos a la representación indígena en la elaboración de la propuesta de nueva Constitución.

En términos de su distribución partidista, la Convención experimentó una notoria baja en la votación de la derecha, si se la compara con otras elecciones. La coalición Vamos por Chile solo consiguió 37 escaños, lejos de los 52 que necesitaba para superar

---

<sup>2</sup> Entre los líderes sindicales que no lograron entrar a la Convención Constitucional estuvieron Luis Mesina, exvicepresidente de la Central Unitaria de Trabajadores y cabeza de la Coordinadora No+AFP; el expresidente del Colegio de Profesores, Mario Aguilar; la presidenta de la Central Unitaria de Trabajadores y militante del Partido Comunista, Bárbara Figueroa (que compitió en la lista de partidos de izquierda); el dirigente del sindicato de Starbucks, Andrés Giordano; el presidente de la Federación del Sindicato del Metro, Eric Campos; el presidente del Sindicato Interempresas del Supermercado Líder, Juan Moreno Gamboa, y Carlos Mena, de la Confederación Nacional de Funcionarios de la Salud Municipal.

un tercio de la Convención y poder bloquear propuestas. El partido más votado en esta lista fue la Unión Demócrata Independiente (UDI), con 17 representantes, seguido por Renovación Nacional (RN), con 15, y Evolución Política (Evópoli), con 5. Esta caída electoral podría estar relacionada con la mala imagen del gobierno tras el estallido social de 2019 y con su deficiente manejo inicial de la pandemia de covid-19, en especial en lo relativo a la ayuda económica.

La derecha no fue el único sector con un desempeño electoral peor al esperado. La Lista del Apruebo, que reunió a los partidos de centroizquierda Democracia Cristiana (DC), Partido por la Democracia (PPD), Partido Radical (PR), Partido Socialista (PS), Partido Progresista (PRO) y Ciudadanos (CIU), solo consiguió 25 asientos. Dentro de esta lista, el mejor resultado lo obtuvo el PS (15 escaños), mientras el PPD obtuvo solo tres y la DC uno, más el de un independiente en su lista. La baja votación de la centroizquierda, que estuvo en el poder gran parte de la postransición, parece haber sido parte de un castigo a los partidos tradicionales.

Los grupos a la izquierda del espectro político tuvieron mejores resultados. La lista Apruebo Dignidad, integrada por una serie de movimientos y partidos, incluyendo al Partido Comunista (PC), los partidos del Frente Amplio como Revolución Democrática (RD) y Convergencia Social (CS), entre otros, lograron 28 escaños, superando a la centroizquierda tradicional. Estos partidos, algunos de ellos emanados del movimiento estudiantil de 2011, aparecieron como un recambio político y generacional en la elección parlamentaria de 2017, cuando el sistema proporcional que reemplazó al binominal les dio por primera vez la opción de acceder al Congreso.

La inesperada correlación de fuerzas que se expresó en la Convención no parece atribuible exclusivamente a los cambios en el sistema electoral derivados del acuerdo complementario. Así lo indica la elección de otras autoridades realizada en el mismo acto electoral de mayo de 2021. En gobernadores, alcaldes y concejales,

la izquierda y la centroizquierda tuvieron buen desempeño, mientras que la derecha fue el sector más castigado. Por ejemplo, la municipalidad de Santiago recayó en una candidata del PC, mientras que las alcaldías de Valdivia, Ñuñoa, Viña del Mar y Maipú fueron para RD. En gobernadores, por otro lado, el mejor resultado fue para la coalición Unidad Constituyente, que reunía a la centroizquierda tradicional (PS, PPD, PR, PDC, PRO y CIU). La derecha obtuvo solo una de las 16 gobernaciones: la Araucanía.

### **El Rechazo y la política negativa**

En la composición de la Convención Constitucional parecen haber incidido al menos tres elementos: primero, el rechazo a los partidos políticos tradicionales, en beneficio de los partidos nuevos, y especialmente de las candidaturas independientes menos asociadas a la política militante. Segundo, el castigo a la derecha en el gobierno por su manejo del estallido social y de la primera etapa de la pandemia. Y tercero, la baja al 43% de la participación para elegir a sus integrantes. En relación con este último punto, parece probable que el voto voluntario haya convocado a los grupos más movilizadas y con preferencias fuertes, en una elección de particular complejidad por la cantidad de candidaturas y en medio de la pandemia, contribuyendo a sobrerrepresentar a la izquierda y a los movimientos sociales respecto del centro y la derecha.

La composición de la Convención fue determinante para su funcionamiento y, en conjunto con una activa campaña de desprestigio por parte de sus detractores, llevó al progresivo deterioro de su imagen pública. La fragmentación y falta de disciplina interna de las listas representadas en el órgano constituyente dificultaron la construcción de plataformas de negociación. Junto con la presencia de convencionales que concurren a defender materias específicas —conocidos como representantes «monotemáticos»—, esta distribución contribuyó a un clima que fue percibido no solo

desde afuera, sino también por parte de algunos convencionales como poco dialogante.

Un hito importante en el desprestigio de la Convención fue la revelación, a partir de investigaciones de prensa, de que el convencional de la Lista del Pueblo Rodrigo Rojas Vade no estaba enfermo de cáncer, como había afirmado al basar su campaña electoral a la Convención en el acceso a la salud. Aunque la exigencia de dos tercios para aprobar normas aseguró que algunas propuestas «excéntricas» no logran quedar en el texto, su sola discusión, amplificadas por la prensa y las redes sociales, contribuyó también a desprestigiar al órgano. Algo parecido ocurrió con la confusión generada por la diferencia entre la mayoría simple necesaria para aprobar normas en comisiones y la mayoría calificada que se requería en el pleno.

La Convención Constitucional inició su trabajo el 4 de julio de 2021 en un ambiente convulsionado. La ceremonia inaugural debió suspenderse varias veces debido a enfrentamientos entre manifestantes y la policía de Carabineros. Más tarde, sus primeras declaraciones tuvieron que ver con el contexto que le dio origen: se pidió indultar a personas presas en el estallido social y el conflicto mapuche. Luego, se organizaron comisiones para redactar varios reglamentos de funcionamiento. En octubre de 2021 se inició el trabajo sustantivo en siete comisiones temáticas, que realizaron cientos de audiencias públicas y recibieron 78 iniciativas populares de norma constitucional. A mediados de febrero de 2022, las comisiones entregaron sus informes y se iniciaron las votaciones en el pleno. Entre mayo y junio de 2022, una comisión de armonización revisó los 499 artículos aprobados y redujo su número, que tras una nueva discusión por el pleno quedó en 388, más 57 normas transitorias. Este texto final se entregó en una ceremonia el 4 de julio al presidente de la República, Gabriel Boric, quien cuatro meses antes había reemplazado a Sebastián Piñera en el cargo.

El texto propuesto por la Convención Constitucional modificaba de manera drástica la concepción de Estado subsidiario implícita en la Constitución de 1980, al señalar a Chile como un

Estado social y democrático de derecho, y establecer derechos sociales robustos, entre los que se contaba la creación de un sistema nacional de salud. También innovaba de manera sustantiva en materia de género, mandando a la futura ley electoral para establecer la paridad en todos los niveles, reconociendo los derechos sexuales y reproductivos, y proponiendo un sistema integral de cuidados, entre otras materias.

Respecto al régimen político, se mantenía el presidencialismo, pero dando algunas nuevas atribuciones al Congreso. También se reemplazaba el modelo legislativo por un bicameralismo asimétrico, centrado en una Cámara de Diputadas y Diputados más fuerte, y complementada con otra cámara de carácter regional. La propuesta buscaba la descentralización territorial, la que en buena parte de sus aspectos operativos quedaba entregada a la ley. Para la protección del medio ambiente se proponía un sustantivo capítulo tercero del texto, con «derechos de la naturaleza», una fórmula inspirada en la idea de derechos humanos, y la declaración de ciertos «bienes comunes naturales» que requerían especial protección del Estado. También se creaba una defensoría del medio ambiente. Respecto de los pueblos originarios, varios artículos establecían la idea de plurinacionalidad, interculturalidad, derecho a la autonomía y un esquema de justicia indígena. Otras innovaciones garantizaban el derecho a la conectividad digital y al resguardo de la privacidad en ese ámbito. Aunque el texto era extenso, en muchas materias no se lograron acuerdos y se difirió la materialización de principios generales a la ley.

Sometida el 4 de septiembre de 2022 a un plebiscito con inscripción automática y voto obligatorio, esta propuesta fue rechazada por un 62% del electorado, contra un 38% que la respaldó. La participación en este plebiscito, en parte por la obligatoriedad del voto —que prometía sanciones onerosas para quienes no se excusaran debidamente— y probablemente en parte por la relevancia de la votación, llegó al récord histórico de 13 millones de votantes, más del 86% del padrón electoral.

La votación sorprendió no solo por la amplia diferencia entre ambas opciones, sino por su distribución relativamente homogénea en las distintas zonas del país. Esto incluyó las áreas urbanas de las regiones de Santiago y Valparaíso, donde un electorado usualmente inclinado a la izquierda hacía presagiar mejores resultados para la opción Apruebo. ¿Cómo explicar que una ciudadanía que se manifestó en octubre de 2020 con un rotundo 78% a favor de superar la Constitución de 1980 a través de un proceso constituyente democrático rechazara ahora en un 62% el producto de ese proceso? Inmediatamente después del plebiscito surgieron algunas hipótesis preliminares que requieren aún mayor análisis a partir de la evidencia y la información electoral. Una de ellas es el voto de castigo, o el predominio de la política negativa.

En consonancia con los cuestionamientos a la representación política, distintos contextos han evidenciado una mayor inclinación de los electorados a unirse para castigar ideas, propuestas o conglomerados políticos que para darles su respaldo. Esto es particularmente cierto respecto de consultas binarias, como un plebiscito. Así, en el plebiscito de octubre de 2020 la opción Apruebo podría leerse como un castigo al estado de cosas; es decir, un voto de rechazo a la Constitución de 1980, a la política de las últimas décadas y al gobierno de Sebastián Piñera. Sin embargo, en el plebiscito de 2022 el voto Rechazo podría ocupar un lugar similar de castigo a las elites políticas, esta vez encarnadas en la Convención Constitucional y en el gobierno de Gabriel Boric. Tanto el Apruebo de 2020 como el Rechazo de 2022, a pesar de tener un signo político opuesto, cumplirían una función similar de castigo a la política y los políticos. Desde este punto de vista, el Rechazo de 2022 estaría lejos de ser un apoyo a la Constitución de 1980, y las votaciones de ambos plebiscitos no serían necesariamente contradictorias.

Un segundo elemento del análisis de los resultados apunta a la vinculación del proceso con el texto. La paulatina pérdida de confianza en la Convención que mostraron varias encuestas se tradujo

de manera natural en desconfianza en su propuesta. Esta situación estuvo mediada por campañas de desprestigio y una cobertura desigual de los debates al interior de la Convención, pero también se puede haber alimentado de una desconexión entre el trabajo del organismo y la ciudadanía.

Un tercer elemento son los cambios en el contexto. El estallido y los movimientos sociales que lo precedieron parecen obedecer en parte a una politización de la desigualdad. La justificación normativa de las diferencias en el acceso a bienes y servicios básicos por la capacidad de pago como algo que obedece al mérito y el logro personal, y que no es por lo tanto injusto, comenzó a debilitarse. El cuestionamiento a esa premisa vinculó la desigualdad con los «abusos» del mercado, especialmente tratándose de bienes y servicios necesarios para una vida digna. No obstante, la percepción de injusticia que podría haberle dado fuerza al estallido habría pasado a un segundo plano con el aumento de la inseguridad pública y la crisis económica que se desató en 2020 por la pandemia.

La crisis de seguridad pública tiene varios componentes: por un lado, se nutre de un aprovechamiento de las protestas del estallido social para realizar saqueos, quemas y otros delitos, que terminaron generando una asociación de las demandas sociales con la delincuencia ante la opinión pública. Por el otro, una grave crisis en Carabineros, agudizada por escándalos de corrupción y de montaje de evidencia falsa, y primordialmente por las graves violaciones de derechos humanos durante el estallido. Al aumento de la inseguridad pública se sumó la económica, tras varios meses de cuarentenas y pérdidas de empleo por la pandemia, y más tarde con el aumento de los precios de combustibles y otros productos por la guerra entre Rusia y Ucrania y el alza de la inflación, debida en parte al aumento del gasto público por transferencias directas para enfrentar la crisis de la pandemia y a la autorización del retiro anticipado de fondos previsionales.

La crisis migratoria, sobre todo en el norte del país, el aumento de la frecuencia y violencia de los atentados perpetrados

por grupos armados, en ocasiones asociados con la causa mapuche en el sur, y algunos discursos en la Convención que parecían poner en riesgo formas tradicionales de vida contribuyeron a la reacción conservadora. Esto llevó al candidato de la ultraderecha José Antonio Kast a obtener la primera mayoría relativa en la primera vuelta de la elección presidencial en noviembre de 2021, con 28% de los votos. En segunda vuelta, con una elección polarizada políticamente y un aumento de la participación electoral desde el 47% en primera vuelta al 56%, Gabriel Boric se impuso con el 56% de los votos.

Junto con el triunfo de Kast en primera vuelta, en noviembre de 2021 se escogió un Congreso para el periodo 2022-2026 de composición muy distinta a la Convención. La coalición de derecha Chile Vamos obtuvo las mayores votaciones en ambas cámaras<sup>3</sup>. Tras el triunfo del Rechazo en el plebiscito de septiembre de 2022, la discusión constitucional regresó a los partidos y especialmente al Congreso. De acuerdo con la reforma que habilitó el proceso, «si la cuestión planteada a la ciudadanía en el plebiscito ratificatorio fuere rechazada, continuará vigente la presente Constitución» (art. 142).

### **Tercer intento: el Consejo Constitucional**

Tras el fracaso del proceso constituyente de 2022, un nuevo acuerdo de los partidos políticos buscó dar respuesta a la crisis de legitimidad de la Constitución de 1980 y su expresión en el

---

<sup>3</sup> En el Senado, compuesto por 50 representantes, la derecha logró 25 escaños, 24 de ellos pertenecientes a la coalición Chile Vamos (RN, UDI y Evópoli) y uno del Partido Republicano. Seis senadores fueron elegidos fuera de coalición: cinco del PDC y un independiente. El oficialismo obtuvo 19 asientos: 13 para el grupo Socialismo Democrático, integrado por el PS y el PPD, y seis para Apruebo Dignidad. En la Cámara, en tanto, de 155 integrantes la derecha obtuvo 65: 52 de Chile Vamos y 13 republicanos. 61 fueron para los partidos de gobierno: 24 de Socialismo Democrático y 37 de Apruebo Dignidad. Fuera de coalición entraron 29 representantes, incluidos nueve independientes, nueve del Partido de la Gente y ocho del PDC.



plebiscito de octubre de 2020, donde un 78% dijo querer reemplazar la Carta Fundamental. La campaña electoral contra la propuesta de la Convención Constitucional no proponía mantener la antigua Constitución, sino que tildaba la propuesta de extrema y divisiva, reclamando el espacio para elaborar una mejor, «una que nos una». El nuevo esfuerzo estuvo marcado por el fortalecimiento de la derecha, tanto a partir de su repunte electoral en las parlamentarias de noviembre de 2021 como del rechazo a la propuesta de la Convención en 2022. Aunque la derecha se había opuesto al cambio constitucional en el pasado, la pérdida de legitimidad de la Constitución tras el estallido social y un compromiso de campaña de «rechazar para reformar», llevaron al nuevo proceso. Mientras algunos sectores de la derecha se mantuvieron firmes en su apoyo a la Constitución vigente, los partidos de Chile Vamos parecieron ver en un cambio constitucional moderado una mejor forma de generar estabilidad.

Las negociaciones duraron casi cien días, y finalmente el 12 de diciembre de 2022 se firmó el «Acuerdo por Chile». El documento, de cinco páginas, incluyó negociaciones previas que establecían doce bordes o «bases constitucionales» que no podrían ser modificados, y señaló las instituciones y procedimientos para el nuevo proceso. Estos bordes incluyeron la definición del país como un «Estado social y democrático de derecho [...] que promueve el desarrollo progresivo de los derechos sociales, con sujeción al principio de responsabilidad fiscal, y a través de instituciones estatales y privadas» (punto 5). El itinerario del nuevo proceso quedó consagrado en una reforma constitucional aprobada por el Congreso a comienzos de 2023 (Ley 21.533, de 17 de enero de 2023).

El nuevo proceso constituyente se convirtió en varios sentidos en la imagen espejo de su predecesor. Tras el triunfo del Rechazo, el debate quedó circunscrito a los partidos en el Congreso. Para no redactar el texto desde de una «hoja en blanco», como la vez anterior, se nombró una comisión de 24 expertos designados por los partidos en el Congreso, que sesionaron entre marzo y mayo

de 2023 y propusieron un anteproyecto de nueva Constitución. El 7 de mayo de 2023 se realizó una elección nacional para elegir 50 integrantes al Consejo Constitucional, órgano encargado de revisar y enmendar la propuesta experta. La regla electoral base fue la senatorial, esta vez sin normas especiales para los independientes y con una para pueblos indígenas proporcional a la participación electoral, que resultó en un solo representante electo. La única norma especial de inclusión que se mantuvo del proceso anterior fue la paridad de género.

Las elecciones del Consejo Constitucional el 7 de mayo de 2022 dieron un éxito abrumador al Partido Republicano, de extrema derecha. Esta vez, las campañas electorales despertaron poco interés y se centraron más en temas de coyuntura que en el debate constitucional, prometiendo seguridad y orden público, la defensa de las tradiciones o el apoyo a la policía<sup>4</sup>.

El acuerdo de diciembre de 2022 estableció que el Consejo Constitucional podría modificar entre junio y octubre de 2023 la propuesta de la Comisión Experta. Sus decisiones se adoptarían por tres quintos, lo que dio al Partido Republicano los votos suficientes para bloquear cualquier propuesta de cambio. En alianza con la coalición tradicional de derecha, ese sector podría aprobar cualquier cambio sin necesidad de negociar con sus oponentes. La fecha para la entrega de la nueva propuesta constitucional quedó establecida para noviembre de 2023, y un nuevo plebiscito ratificatorio para el 17 de diciembre de ese año. Adicionalmente, entre el 7 de junio y el 7 de julio se llevó a cabo un proceso participativo coordinado por más de 40 universidades de todo el país, y que incluyó la presentación de 31 iniciativas populares de enmienda constitucional. Aunque gestionado de manera eficiente, el proceso no pudo revertir el bajo interés ciudadano en el mismo.

---

<sup>4</sup> El Partido Republicano obtuvo 23 escaños (35%), mientras que la tradicional coalición de derecha obtuvo 11 escaños (21%). La izquierda, aliada ahora con el Partido Socialista, alcanzó 16 escaños (29%), mientras que los partidos más centristas de la ex Concertación –Partido Demócrata Cristiano, Partido por la Democracia y Partido Radical– no obtuvieron ningún escaño.

El borrador de la Comisión Experta recibió más de mil propuestas de enmienda por parte del Consejo, incluidas algunas que consolidarían el Estado subsidiario más allá de lo establecido en la carta de 1980. La derecha propuso agregar al proyecto la libertad constitucional para elegir el régimen de salud, el derecho a heredar los fondos de pensiones, la libertad de los padres para elegir la educación de los hijos sin injerencia estatal, normas para debilitar el derecho a huelga, eliminar la paridad de género y reducir el número de escaños por distrito en las elecciones parlamentarias. De aprobarse, estas resultarían en un texto más conservador que la propia Constitución original. Por otro lado, el clima de opinión pública se tornaba cada vez más adverso a aprobar un nuevo texto aun antes de conocerse el borrador final.

### **Lecciones de una crisis constitucional**

Los serios problemas que enfrentan hoy muchas democracias representativas en el mundo tienen en Chile un componente adicional: el legado de ilegitimidad de los enclaves de la dictadura, incluida la Constitución de 1980. Tras décadas de demandas por mayor protección social e inclusión obstaculizadas por este entrado institucional, paradójicamente quedó en manos de la derecha, y especialmente del Partido Republicano, la responsabilidad de cambiar una Constitución que ha representado sus valores e intereses. El éxito en este esfuerzo podría aumentar las posibilidades de la extrema derecha de llegar al gobierno, al mostrar capacidad de negociación y diálogo. Sin embargo, así como la izquierda parece haber sobreinterpretado el mandato reformista tras las elecciones a la Convención Constitucional de 2021, la composición del Consejo electo en 2023 corre el mismo peligro en un sentido político opuesto. El rechazo de la propuesta de la Convención Constitucional parece deberse en parte a que estaba a la izquierda del electorado promedio. El Consejo, a su vez, resultó demasiado a la derecha.

Tras el estallido social de 2019, candidaturas independientes y de movimientos sociales irrumpieron en la arena política, particularmente a través de la Convención Constitucional. En un contexto de inseguridad ciudadana y crisis económica, un giro conservador alimentó el rechazo a la Convención y su texto. Dos partidos de derecha nacidos en 2019, el Partido Republicano y el Partido de la Gente, rechazaron explícitamente el «Acuerdo por Chile» firmado por la derecha tradicional, argumentando que no era necesario cambiar la Constitución. Los partidos de izquierda, por otro lado, apoyaron formalmente el proceso. Se puede decir que algunas organizaciones sociales cuestionaron su legitimidad, denunciando que estaba cooptado por las elites. Desde la izquierda, sectores reacios al nuevo proceso argumentaron que un cambio constitucional controlado por la derecha terminaría legitimando, con reformas mínimas, el modelo social y político establecido por la dictadura.

La política negativa o destituyente ha marcado ambas etapas del proceso. El voto de castigo supera con creces la capacidad de concitar respaldo para proyectos políticos de cualquier signo. Así lo señala la derrota de líderes del mundo sindical al interior del movimiento social en manos de nuevos actores y agendas en la elección de la Convención Constitucional el 2021, y la derrota de la derecha tradicional a manos de una extrema derecha impugnadora en la elección del Consejo Constitucional el 2023. Tal vez la principal lección de este proceso, y el desafío para la construcción de una salida democrática, sea que la desconfianza no tiene color político, y parece afectar a quienquiera que haya intentado levantar plataformas colectivas de acción en el ámbito público. El fenómeno forma parte de la crisis contemporánea de las democracias, que ven distanciarse las esferas política y social en distintos rincones del planeta. Recomponer la capacidad de levantar proyectos colectivos y restablecer el vínculo entre sociedad e instituciones es el dilema de una política negativa que no podrá salir de la trampa mientras no cambie de signo.

de la recepción de la cultura e ideas políticas griegas y romanas en la historia intelectual y del pensamiento político iberoamericano. Es autora del libro *El imaginario clásico de la república en Chile: griegos, romanos y letrados* (Editorial Universitaria, 2023). Actualmente desarrolla un proyecto de investigación sobre la función política del concepto de buen gusto neoclásico en Hispanoamérica.

**Claudia Heiss Bendersky** es profesora asistente de la Facultad de Gobierno de la Universidad de Chile. Es doctora en Ciencia Política por la New School for Social Research, magíster por Columbia University y periodista por la Universidad de Chile. Becaria de investigación en American University en 2023, es investigadora adjunta del Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (COES) y del Núcleo Milenio para el Estudio de la Política, Opinión Pública y Medios en Chile (MEPOP). Expresidenta de la Asociación Chilena de Ciencia Política (2012-2014), consejera de Comunidad Mujer y miembro de la Red de Politólogas, ha publicado el libro *¿Por qué necesitamos una nueva Constitución?* (Aguilar, 2020), capítulos de libro y artículos sobre constitucionalismo y política chilena en *Journal of Democracy* y *Constellations*, *Revista de Ciencia Política* y *Latin American Politics and Society*, entre otros. Estuvo a cargo de las audiencias públicas en la Secretaría de Participación Ciudadana del proceso constituyente en 2023.

**Miriam Jerade** es profesora asistente del Departamento de Filosofía de la Facultad de Artes Liberales de la Universidad Adolfo Ibáñez (Chile) y doctora en Filosofía por la Sorbona París IV (Francia). Durante el año 2015 obtuvo un contrato de investigación en el Katz Center for Advanced Judaic Studies de la University of Pennsylvania. Ha publicado *Violencia. Una lectura desde la deconstrucción de Jacques Derrida* (Metales Pesados, 2018) y coeditó el libro *Pensar «tras» Derrida* (Akal, 2022). Ha publicado artículos en revistas de investigación sobre pensamiento judío, antisemitismo y filosofía de lenguaje. Actualmente dirige un proyecto de investigación Fondecyt Regular sobre injusticia hermenéutica y ontología social.

**Miguel Ruiz Stull** es profesor de la Facultad de Arte de la Universidad de Chile y doctor en Filosofía de la Universidad de Chile. Investiga el vitalismo en filosofía y teorías de la experiencia, en particular en