

## Chile ante el inicio del proceso constituyente

### Resumen

En el plebiscito realizado un año después del estallido social de octubre de 2019, Chile decidió por una amplia mayoría (78 %) elaborar una nueva Constitución en un proceso que se extenderá, en principio, hasta 2022. El órgano elegido para su redacción (79 %) fue una convención constituyente, probablemente la primera con paridad de género por diseño del mundo, y cuyos miembros serán electos exclusivamente para este fin. Este proceso se inicia con el país inmerso en una situación política, económica y social sin precedentes desde la crisis de comienzos de los 80. Tomando las circunstancias del país como punto de partida, este documento describe las distintas fases del proceso constituyente y esboza los posibles escenarios en función del resultado del plebiscito de ratificación del texto final programado para 2022. En las consideraciones finales se destacan los factores que podrían afectar la legitimidad del proceso: la participación ciudadana, las reglas de funcionamiento de la convención constituyente y la polarización política causada, por ejemplo, por un incremento de la violencia por parte de grupos, de izquierda o derecha, que no confían en la vía institucional. Adicionalmente, considerando la experiencia de la crisis de comienzos de los 80, se considera razonable esperar la renovación de liderazgos y la reconfiguración del espectro de movimientos y partidos políticos.

### Palabras clave

Chile, malestar del éxito, contrato social, estallido social, proceso constituyente.

**\*NOTA:** Las ideas contenidas en los *Documentos de Opinión* son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

## *Chile on the verge of a constituent process*

### *Abstract*

*In the referendum held one year after the uprising of October 2019, Chile decided by a large majority (78%) to write a new Constitution within a process that will, tentatively, be extended until 2022. The body chosen to draft it (79%) corresponds to a Constituent Convention —probably the first one to include gender parity by design in the world— which will be made up of citizens elected exclusively for this purpose. This process begins with the country immersed in an unprecedented political, economic, and social situation since the crisis of the early 80s. Therefore, taking country circumstances as a starting point, this document describes not only the different phases of the constituent process, but also outlines the possible scenarios, based on the outcome of the referendum for ratification of the final text scheduled for 2022. The final considerations highlight the factors that could affect the legitimacy of the process: citizen participation, the rules that will guide the Constituent Convention and political polarization caused, for instance, by an increase of violent groups, belonging to the left or right wing which do not trust the institutional way. Additionally, considering the achieved experience during the early 1980s depression, it seems quite reasonable to expect the renewal of leadership and the reconfiguration of the spectrum of movements and political parties.*

### *Keywords*

*Chile, Malaise from success; social contract, uprising, constituent process.*

## Introducción

En el plebiscito realizado casi un año después del estallido social, que tomó por sorpresa a parte importante de la sociedad chilena, una amplia mayoría del 78 % aprobó el inicio formal de un proceso constituyente para la elaboración, por parte de ciudadanos electos para este fin, de una nueva Constitución que se extenderá, en principio, hasta 2022.

El contexto en el que se inicia este proceso es desafiante. El país está inmerso en una crisis político-social iniciada tras el estallido social de octubre de 2019, una crisis sanitaria causada por la pandemia de la COVID-19 y una crisis económica-social provocada por el efecto combinado de ambos procesos, una situación sin precedentes desde la crisis económica que afectó el país a comienzos de la década de los 80.

En este contexto, desde el inicio del estallido social, el Gobierno ha visto mermada fuertemente su aprobación ciudadana (15 %) y un incremento del rechazo a su gestión (77 %)<sup>1</sup>, adicionalmente, está fuertemente cuestionado por su responsabilidad política por las violaciones a los derechos humanos cometidas principalmente por las fuerzas de orden y seguridad tras el estallido social y que lo han llevado a convocar, por el compromiso adquirido tras la visita de Human Rights Watch (HRW)<sup>2</sup>, a un Consejo transversal para reformar la policía uniformada (carabineros)<sup>3</sup>.

Tomando las circunstancias del país como punto de partida, el objetivo de este documento es describir el proceso constituyente que se inicia y esbozar los posibles escenarios en función del resultado del plebiscito de ratificación del texto constitucional.

Este documento se divide en seis bloques siendo el primero esta introducción, seguido de un bloque con antecedentes generales, uno que describe el contexto de la triple crisis que vive el país, otro con la descripción del proceso constituyente, un esbozo de los posibles escenarios al finalizar el proceso constituyente y unas consideraciones finales.

<sup>1</sup> CADEM, 2020. Plaza Pública N.º 354. Santiago de Chile. Disponible en <https://www.cadem.cl/wp-content/uploads/2020/10/Track-PP-354-October-S4-VF.pdf>.

<sup>2</sup> «Reforma profunda a Carabineros: La Moneda finalmente anuncia creación de un consejo que modernice la policía uniformada». *El Mostrador*. Santiago de Chile, 8 diciembre 2019. Disponible en <https://www.elmostrador.cl/destacado/2019/12/08/reforma-profunda-a-carabineros-la-moneda-finalmente-anuncia-creacion-de-un-consejo-que-modernice-la-policia-uniformada/>.

<sup>3</sup> VELOSO, L. «Gobierno presenta reforma a Carabineros: plantean crear Ministerio de Seguridad Pública». *BiobioChile.cl*. Santiago de Chile, marzo. Disponible en <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/chile/2020/03/17/gobierno-presenta-reforma-a-carabineros-plantean-crear-ministerio-de-seguridad-publica.shtml>.

## Antecedentes generales

### *Historia de crecimiento económico, desigualdad y baja movilidad social*

Según el Banco Mundial<sup>4</sup>, Chile es una de las economías latinoamericanas que más rápidamente ha crecido en las últimas décadas. Según la institución, esto ha sido gracias a un sólido marco económico que le ha permitido reducir la pobreza y amortiguar los efectos de un volátil contexto internacional. También destaca que más del 30 % de la población es económicamente vulnerable y la desigualdad de ingresos es elevada.

Para la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Chile es el país con mayor desigualdad de la OCDE después de México y la recientemente incorporada Colombia<sup>5</sup>. En el país, el ingreso promedio del 10 % más rico de la población chilena es 19 veces mayor que el ingreso del 10 % más pobre, el doble en comparación con el promedio de 9,3 veces en la OCDE. De esta manera, una persona que nace en una familia perteneciente al decil más bajo de ingresos podría tardar seis generaciones en alcanzar el ingreso medio del país, cifra que en la OCDE solo es superado por Hungría, con siete generaciones, y el recientemente incorporado Colombia con once generaciones. Esto se debería a que a los hogares les resulta difícil emerger desde la parte más baja de la escala social y, cuando lo logran, esta mejora es muchas veces transitoria, porque existe una alta probabilidad de caer nuevamente en la pobreza para quienes emergieron y, también, de deslizarse a la parte más baja de la distribución de ingresos para quienes estaban en niveles medios. Esto, recordemos, en un país con una elevada desigualdad y en el que, siempre según la OCDE, la posibilidad de tener una carrera exitosa depende fuertemente del barrio en que se creció y del capital social y educativo de los padres<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> BANCO MUNDIAL, 2020. Chile. *Panorama general* [ref. de 1 octubre 2020]. Disponible en <https://www.bancomundial.org/es/country/chile/overview>.

<sup>5</sup> OECD, 2019. Inequalities. «Society at a Glance 2019. OECD Social Indicators» [ref. de 1 octubre 2020]. Disponible en <https://doi.org/10.1787/bbc751e2-en>.

<sup>6</sup> OECD, 2018. «Un ascensor social roto. Cómo promover la movilidad social. ¿Cómo se compara Chile?». Disponible en <https://www.oecd.org/chile/social-mobility-2018-CHL-ES.pdf>.

### ***Elevada abstención electoral, Gobierno electo con 27 % del padrón electoral***

En marzo de 2018, tras obtener un 54,6 % de los votos en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales de 2017<sup>7</sup>, Sebastián Piñera asumió su segundo mandato presidencial para el periodo comprendido entre marzo de 2018 y marzo 2022<sup>8</sup>. Estas elecciones estuvieron marcadas por una elevada abstención electoral, que en la primera vuelta alcanzó el 54 % y en la segunda el 51 % del padrón electoral. Considerando estas cifras, Sebastián Piñera fue electo con solo el 27 % del padrón electoral, una cifra similar a la obtenida por su antecesora, Michelle Bachelet, en las elecciones presidenciales de 2013 (26 % del padrón, 58 % de abstención)<sup>9</sup>, siendo estas las dos primeras elecciones presidenciales tras la incorporación del voto voluntario en 2012. Las razones esgrimidas por quienes decidieron no votar en las elecciones presidenciales de 2017 combinaban factores relativos a la ausencia de alternativas políticas, desconfianza hacia los partidos, los políticos y la ineficacia del voto<sup>10</sup>. La abstención electoral en Chile es considerada un caso único entre los sistemas democráticos a nivel mundial por el continuo declive de la participación electoral desde el plebiscito que marcó el inicio de la transición a la democracia en 1988 hasta la elección presidencial de 2017<sup>11</sup>.

### ***Baja confianza institucional y crisis de representatividad***

Según la última encuesta publicada por CERC-MORI<sup>12</sup>, antes del estallido social del 18 de octubre pasado, entre abril 2018 y mayo de 2019, la confianza en las instituciones se había desplomado como no había sucedido nunca desde el retorno a la democracia en 1990: Fuerzas Armadas (-21 p. p.), carabineros (-17 p. p.), poder judicial (-18 p. p.), partidos políticos (-10 p. p.) e iglesia católica (-23 p. p.). Los políticos y el poder legislativo mantenían una baja confianza (6 % y 8 %, respectivamente). Esta pérdida de confianza

<sup>7</sup> «Boletín público y solemne de resultados preliminares de la elección para presidente de la República 2017». *Servei*. 19 noviembre 2017. Disponible en [https://www.servei.cl/wp-content/uploads/2018/08/4\\_1\\_Boletin\\_Detalle\\_Presidente.pdf](https://www.servei.cl/wp-content/uploads/2018/08/4_1_Boletin_Detalle_Presidente.pdf).

<sup>8</sup> «Días después de asumir el Gobierno de Piñera, el entonces ministro del Interior, anunció el rechazo del nuevo Gobierno a avanzar en el proyecto de Constitución elaborado durante el Gobierno de Bachelet».

<sup>9</sup> «Resultados históricos elecciones presidenciales segunda vuelta 2013». *Servei*, 2013 [ref. de 2 octubre 2020]. Disponible en <https://historico.servei.cl/servei/app/index.php?r=EleccionesGenerico&id=2>.

<sup>10</sup> MONTERO, J. R., RAMA, J. y SANTANA, A. «Aprendiendo a ser abstencionistas: la participación electoral en Chile». Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2020. Debate.

<sup>11</sup> *Ibidem*.

<sup>12</sup> CERC-MORI, 2019. *Barómetro de la Política*, mayo 2019. Disponible en [http://morichile.cl/wp-content/uploads/2019/05/INFORME\\_BAROMETRO\\_DE\\_LAPOLITICA\\_2019.pdf](http://morichile.cl/wp-content/uploads/2019/05/INFORME_BAROMETRO_DE_LAPOLITICA_2019.pdf).

en las instituciones podría haber fortalecido la preferencia de un sector cada vez mayor de los ciudadanos por la utilización de mecanismos no convencionales para reaccionar de forma selectiva ante las decisiones políticas como, por ejemplo, en manifestaciones, protestas callejeras y otros actos de resistencia<sup>13</sup>. A lo anterior, se suma la percepción de una fuerte desconexión entre tomadores de decisión y la ciudadanía. En un artículo publicado, en 2015, se planteaba que existía una fuerte desconexión entre la ciudadanía y las élites que le impedía a estas comprender, pensar y actuar en sintonía con las percepciones y demandas de la ciudadanía, lo que conspiraba en contra de su capacidad de actuación<sup>14</sup>.

### ***Dos miradas sobre el malestar: «malestar del éxito» y «quiebre del pacto social»***

Estos antecedentes permiten mostrar dos visiones que, aunque no son recientes, sirven para ilustrar la concatenación de argumentos más utilizadas para explicar la crisis político social existente en Chile: el «malestar del éxito» y el quiebre del «pacto social».

El «malestar del éxito» puede ser ilustrado en los planteamientos de un cercano al oficialismo, Mauricio Rojas Mullor. Desde esta perspectiva, Chile sería víctima del «malestar del éxito»<sup>15</sup>, concepto que expresa el desajuste existente entre el crecimiento de las expectativas y el crecimiento real percibido por la población, se enfoca en los anhelos de las clases emergentes que, gracias al crecimiento económico del país, han dejado la pobreza absoluta y han pasado a ser parte de la de pobreza relativa, menos resignadas y por tanto más demandantes. A partir de esta mirada, el malestar de la sociedad chilena habría sido provocado por la frustración de esta pobreza relativa respecto al lento ritmo del progreso que están viviendo respecto a sus expectativas. De manera general, quienes comparten esta visión se muestran satisfechos con el progreso económico de las últimas décadas y, más que aspiraciones refundacionales, buscan hacer ajustes a un modelo que, desde su punto de vista, ha funcionado. Este concepto

<sup>13</sup> RUIZ RODRÍGUEZ, L. M. «Estallido en Chile». *Agenda Pública*, 2019 [ref. de 20 octubre 2020]. Disponible en <http://agendapublica.elpais.com/estallido-en-chile>.

<sup>14</sup> MÁRQUEZ, R. «La distancia entre la ciudadanía y las élites: una mirada desde el informe Desarrollo humano en Chile». *Estudios Públicos*. Vol. 140. Primavera, 2015, pp. 83-106. Disponible en [https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160122/asocfile/20160122124704/revista\\_estudios\\_publicos\\_140.pdf](https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160122/asocfile/20160122124704/revista_estudios_publicos_140.pdf).

<sup>15</sup> ROJAS, M. *Diario de un reencuentro: Chile treinta años después*. Santiago de Chile: Aguilar-El Mercurio, 2007. ISBN 9789562395496.

ha sido utilizado incluso por el presidente Piñera para hacer referencia a las causas del estallido social<sup>16</sup>, esto tras haber declarado solo días antes que Chile era «un verdadero oasis» en una región convulsa<sup>17</sup>. El quiebre del «pacto social» puede ser ilustrado en los planteamientos de un cercano a la exconcertación<sup>18</sup>, Ernesto Ottone Fernández. Bajo esta mirada, con las movilizaciones sociales de 2011, Chile habría iniciado un cambio de ciclo político, entendido como el agotamiento del pacto de convivencia, implícito o explícito, en el que se basaba el funcionamiento de la sociedad y la toma de decisiones. Este pacto se habría agotado porque una parte de la sociedad decidió dejar de aceptarlo al considerarlo injusto y contrario a sus intereses generando presión redistributiva y un malestar orientado a cuestionar a quienes, bajo este pacto, actúan en lo público: los políticos y las instituciones públicas, percibidos como ineficientes o corruptos; el mundo privado, percibido como abusador e incluso explotador, y a la interacción entre ambos, lo que se traduce en una desconfianza generalizada en lo establecido<sup>19</sup>. Quienes comparten esta visión, se muestran críticos de las explicaciones basadas únicamente en las cifras macroeconómicas y el «milagro chileno» debido a que, siguiendo la lógica del efecto Mateo<sup>20</sup>, en un país desigual, este milagro habría obrado también de forma desigual. Independiente del argumentario utilizado para explicar el estallido social, estas miradas, al condicionar el entendimiento de la situación política, condicionan también el abanico de opciones posibles para hacer frente a la crisis social que vive el país<sup>21</sup>.

Transcurrido un año del estallido social, las encuestas muestran que un 60 % de los entrevistados considera que la causa principal del estallido fue la desigualdad, mientras

<sup>16</sup> MONTES, R. y GONZÁLEZ, E. «No supimos entender el clamor por una sociedad más justa». *El País*. Santiago de Chile, 11 noviembre 2019. Disponible en [https://elpais.com/internacional/2019/11/09/actualidad/1573313845\\_751195.html](https://elpais.com/internacional/2019/11/09/actualidad/1573313845_751195.html).

<sup>17</sup> BAEZA, A. «Piñera asegura que “en medio de esta América Latina convulsionada, Chile es un verdadero oasis con una democracia estable”». *La Tercera*. Santiago de Chile, 8 octubre 2019. Disponible en <https://www.latercera.com/politica/noticia/pinera-asegura-medio-esta-america-latina-convulsionada-chile-verdadero-oasis-una-democracia-estable/851913/>.

<sup>18</sup> «La Concertación de Partidos por la Democracia fue una alianza política que surgió como pacto electoral para promover la opción “NO” en el plebiscito que puso fin a la dictadura de Pinochet y se mantuvo como alianza de partidos que gobernó el país entre 1990 y 2010».

<sup>19</sup> OTTONE, E. «Cambio de ciclo». *Centro de Estudios Públicos*. Vol. 134. Otoño 2014, pp. 169-185 [ref. de 26 noviembre 2017]. Disponible en [https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160304/asocfile/20160304100704/rev134\\_EOttone.pdf](https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160304/asocfile/20160304100704/rev134_EOttone.pdf).

<sup>20</sup> El efecto Mateo fue propuesto por Robert K. Merton en su libro *La sociología de la ciencia: Investigaciones teóricas y empíricas* a partir de una frase incluida por el apóstol en la parábola de los talentos: «Porque a todo el que tiene, se le dará y tendrá de sobra; pero al que no tiene, se le quitará incluso lo que tiene» (Mateo 25:29, Biblia de América).

<sup>21</sup> Ver a modo de ejemplo, HERRERA, H. «Opinión: dos derechas». *La Tercera*. Santiago de Chile, 24 junio 2020. Disponible en <https://www.latercera.com/opinion/noticia/dos-derechas/PEAA2RJDLVAKPHZ2A4LY4GKTVY/>.

que un 32 % lo atribuye a los bajos sueldos y el alto costo de vida<sup>22</sup>, adicionalmente, un 97 % de los encuestados responsabiliza a los políticos de sus causas<sup>23</sup>.

### **Triple crisis: estallido social, pandemia y combinación de ambas**

#### ***Estallido social***

Estallido social es el nombre con el que se conoce la masiva y violenta manifestación que se vivió en Chile el viernes 18 de octubre de 2019. El detonante de este estallido fue el anuncio por parte del Gobierno del alza del coste del billete de metro tras la actualización, por parte de un panel de expertos, del mecanismo de ajuste tarifario para reflejar la variación del precio del dólar y el petróleo, que tuvo como resultado un incremento de 3,75 % del precio del billete, una decisión técnicamente razonable, pero sin legitimidad social. Sin embargo, el incremento del precio del billete de metro no debería ser interpretado como causa real de esta crisis, sino como «la gota que rebalsó el vaso», entre las condiciones estructurales que ayudarían a entender este estallido destacan: la crisis de confianza en las instituciones, la percepción de una fuerte desconexión entre la élite y la ciudadanía, y también, la presión redistributiva causada por el quiebre del «contrato social» o por el «malestar del éxito» que incluye un profundo cuestionamiento al equilibrio entre rol de Estado y el mercado en la prestación de servicios y en la efectividad del regulador y fiscalizador del Estado ante el sector privado.

#### ***Pandemia provocada por COVID-19***

El primer caso de COVID-19 llegó al país, importado desde Singapur, el 3 de marzo de 2020. Desde ese momento, al igual que en otros países, el Gobierno ha sido fuertemente criticado por las cifras entregadas, por las medidas de confinamiento y de estímulo económicas adoptadas. En el caso de las cifras entregadas, la polémica incluyó, entre otras, la contabilización de personas muertas como «recuperadas». En el caso de las medidas de confinamiento, la polémica vino por la decisión de aplicar cuarentenas dinámicas y, en el caso de las medidas económicas, en ausencia de un sistema de

<sup>22</sup> «Plaza Pública 353». *Cadem*, 2020. Santiago de Chile. Disponible en <https://www.cadem.cl/wp-content/uploads/2020/10/Track-PP-353-October-S3.pdf>.

<sup>23</sup> «Especial: a un año del 18 de octubre». *Cadem*, 2020. Santiago de Chile. Disponible en <https://www.cadem.cl/wp-content/uploads/2020/10/Especial-A-un-año-del-18O.pdf>.

protección social efectivo, una de las polémicas fue causada por haber abierto la posibilidad a que las empresas suspendieran temporalmente los contratos de trabajo y que los trabajadores hicieran uso de su seguro privado de desempleo para compensar la falta de ingresos por esta suspensión temporal.

### **Efecto combinado de ambas crisis**

El impacto combinado de la crisis político-social y de la crisis sanitaria en la actividad económica del país será la mayor contracción de la economía en 15 años, mucho más profunda que el de la crisis *subprime*, pero menos que la crisis económica que comenzó a afectar al país durante 1982 y que, en el escenario internacional, se vio agravada por una combinación letal para el país: alto precio del petróleo por la guerra Irán/Irak y bajo precio del cobre por una baja demanda de materias primas provocada por la crisis económica mundial. El impacto económico de esta crisis fue alto: la economía se contrajo cerca de un 14 % y el desempleo llegó hasta un 24 % en el gran Santiago<sup>24</sup>.

En el año 82, el país estaba bajo una dictadura cívico-militar con capacidad, y acostumbrada a, contener la respuesta social de la población. En este contexto, según Alcántara<sup>25</sup>, la presión social provocada por el deterioro económico, que se evidenciaba en constantes y violentas manifestaciones callejeras, fue determinante en la generación de las condiciones para el resurgimiento de los partidos y movimientos políticos que, en 1983, se estructuraron en torno a la Alianza Democrática, un movimiento que buscó sin éxito la apertura del régimen a negociar por la vía institucional y pacífica. Según este autor, la agitación social provocada por el deterioro económico vivido ese año, el fracaso de la estrategia de la Alianza Democrática en la negociación con el Gobierno, la represión de las manifestaciones por parte de las fuerzas del Estado y la intransigencia del régimen a la negociación sirvieron para reforzar la unidad e insurrección que propugnaba el Partido Comunista, que en 1983, fundó el Frente Patriótico Manuel Rodríguez (FPMR), cuya acción más relevante fue el atentado perpetrado contra Pinochet en 1986.

<sup>24</sup> BANCO CENTRAL DE CHILE. *Indicadores Económicos y Sociales de Chile, 2001, 1960-2000*. Disponible en [https://www.bcentral.cl/documents/33528/133439/bcch\\_archivo\\_098139\\_es.pdf/9c630e90-825a-0e4a-1508-d215cd808413?t=1573279634953](https://www.bcentral.cl/documents/33528/133439/bcch_archivo_098139_es.pdf/9c630e90-825a-0e4a-1508-d215cd808413?t=1573279634953).

<sup>25</sup> ALCÁNTARA-SÁEZ, M. *Sistemas políticos de América Latina*. Volumen I. América del Sur, 2003, 3.ª ed. Madrid. ISBN 843093974-1.

Entre los aprendizajes de este periodo, sin ánimo de ser exhaustivos, podemos destacar que: (1) una crisis económica local puede verse amplificadas en el país en función del precio del cobre y del petróleo; (2) el impacto económico-social de la crisis favoreció la intensificación de las movilizaciones sociales que se volcaron contra el Gobierno, que optó por una fuerte represión<sup>26</sup>; (3) de estos movimientos sociales surgieron nuevos movimientos/partidos políticos y liderazgos determinantes para el futuro del país<sup>27</sup>; y (4) una crisis social profunda puede profundizar la expresión, por vías paralelas, de dos «almas» antagónicas de la política: la que confía en la resolución de los conflictos por la vía institucional, y la que no.

### El proceso constituyente

Tal y como fue establecido en el *Acuerdo por la paz social y nueva Constitución* firmado el 15 de noviembre de 2019 y sus posteriores modificaciones, el proceso cuenta con cinco fases: (1) plebiscito de entrada, (2) elección de constituyentes, (3) convocatoria e instalación del órgano constituyente, (4) elaboración de propuesta constitucional y (5) plebiscito de ratificación de la propuesta constitucional.

#### ***Plebiscito de entrada***

Convocado inicialmente para el 26 de abril de 2020 fue postergado por acuerdo legislativo a causa de la pandemia para el 25 de octubre de este año. En la votación se utilizaron dos papeletas, una para aprobar o rechazar el inicio formal del proceso constituyente y otra para escoger el mecanismo para la elaboración de la Constitución. Los votos no estaban condicionados, es decir, quien rechazó el inicio del proceso constituyente, pudo votar el mecanismo de elaboración. Tal y como muestra en detalle la tabla 1 se propusieron dos posibles mecanismos para elaborar la nueva Constitución:

- una convención constitucional formada en su totalidad por miembros electos directamente por la ciudadanía o,

---

<sup>26</sup> Ibídem.

<sup>27</sup> Ibídem.

- una convención mixta constitucional, cuyos miembros serían mitad ciudadanos elegidos directamente por la ciudadanía y la otra mitad por legisladores en ejercicio.

En ambos órganos se consideraba la reserva de escaños para pueblos originarios y personas con discapacidad, se exigirá paridad entre hombres y mujeres para los miembros electos, no así para los legisladores en ejercicio que habrían formado la convención mixta constitucional.

Preguntas		Papeleta 2: ¿Qué tipo de órgano debiera redactar la nueva Constitución?	
		<i>Convención Constitucional</i>	<i>Convención Mixta Constitucional (Descartado).</i>
Papeleta 1: ¿Quiere usted una nueva Constitución?	<i>Apruebo</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formada por 155 miembros electos por voto directo <sup>a b</sup>.</li> <li>• Cupos reservados a pueblos originarios y personas con discapacidad <sup>d</sup>.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formada por 172 miembros. De los cuales, 86 serán electos por voto directo <sup>a b</sup> y 86 serán legisladores en ejercicio, criterio a definir <sup>c</sup>.</li> <li>• Cupos reservados a pueblos originarios y personas con discapacidad <sup>d</sup>.</li> </ul>
	<i>Rechazo (Descartado)</i>	• (Descartado) No se habría iniciado el proceso constituyente y se mantendría en vigor la Constitución actual.	

Tabla 1. Órgano constituyente según resultados posibles del plebiscito de entrada. Fuente: elaboración propia a partir de (1) Ley 21.200 que reformó el capítulo XV de la Constitución (2), Ley 21.216 que aprobó paridad de género y (3) Proyecto de Ley que reserva escaños a pueblos originarios.

Notas:

- Sistema electoral será el mismo utilizado en elecciones de diputados.
- Paridad de género en el resultado (50 % en unidades electorales con número de constituyentes pares y 50 %+1 en caso de constituyentes impares).
- No exigible paridad de género.
- En discusión legislativa al cierre de este documento, número por determinar.

### **Resultados del plebiscito de entrada**

En el plebiscito participó la mayor cantidad de electores (7,56 millones) de la historia de Chile y se obtuvo la mayor participación electoral (50,9 %) desde la institución del voto voluntario. Los resultados muestran que la opción «apruebo» se impuso con un 78,3 % de los votos válidos y la opción convención constituyente (100 % miembros electos) con

un 79 % de los votos por sobre la «convención mixta» (50 % legisladores en ejercicio y 50 % miembros electos) que obtuvo un 21 %.

La participación, aunque elevada, se incrementó solo 2 puntos porcentuales respecto a las elecciones presidenciales de 2017. En un proceso electoral llevado a cabo en plena pandemia, las primeras aproximaciones a estos resultados apuntan a que este incremento se debería a una mayor participación de los jóvenes, una mayor participación de sectores más pobres y una menor participación de adultos mayores<sup>28</sup>.

El número de votantes que respaldó la opción apruebo (5,9 millones) fue muy superior a la que apoyó al candidato opositor (3,16 millones) en las elecciones presidenciales de 2017. *A priori*, una de las explicaciones posibles, es que una mayoría de quienes apoyaron al candidato opositor y parte de los electores que apoyaron a Piñera en la última elección presidencial optaron por apoyar al «apruebo» en este plebiscito.

El triunfo por una amplia mayoría de la opción que excluyó a los legisladores en ejercicio del órgano constituyente puede interpretarse como una señal negativa hacia los partidos políticos y sus legisladores que tienen el desafío de ser competitivos electoralmente para la elección de constituyentes y conducir institucionalmente el proceso.

Los análisis territoriales de los resultados muestran que en solo cinco comunas se impuso la opción «rechazo», tres de ellas están ubicadas en la región metropolitana, están entre las más ricas y con mayor nivel educativo del país (Vitacura, Lo Barnechea y Las Condes), la otra es una pequeña base militar (Antártica) y la última es una pequeña localidad fronteriza del norte del país (Colchane)<sup>29</sup>.

Si en este plebiscito de entrada se hubiese impuesto la opción «rechazo», el proceso constituyente no se habría iniciado y se habría mantenido en vigor la Constitución actual. Dado que en este plebiscito se impuso la opción «apruebo», el proceso avanza a las siguientes fases.

<sup>28</sup> ENGEL, E. *et al.* «Informe sobre la evolución de la epidemia de covid-19 en Chile». Santiago de Chile 2020. Disponible en <https://www.espaciopublico.cl/download/21490/>.

<sup>29</sup> CASTEDO, A. «Plebiscito en Chile: las 5 comunas (de un total de 346) que rechazaron cambiar la Constitución heredada de Augusto Pinochet». *BBC News Mundo*. 27 octubre 2020. Disponible en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-54698406>.

### ***Elección de los miembros del órgano constituyente***

Programada para abril de 2021 de manera simultánea a las elecciones municipales, gobernadores y consejeros regionales usando un sistema de representación proporcional corregido por género<sup>30</sup> en el que las listas de candidatos que se presenten deberán ser encabezadas por una mujer y construidas intercalando hombres y mujeres y el resultado de la aplicación de la corrección por género es que en aquellas unidades electorales en que se deba elegir un número par de constituyentes, habrá paridad de hombres y mujeres y en aquellos en que se deba elegir un número impar, se podrá elegir como máximo 50 %+1 de cada sexo.

### ***Convocatoria e instalación del órgano constituyente***

Una vez proclamados los miembros del órgano constituyente, el presidente de la República deberá convocar a la sesión de instalación del órgano constituyente que, en su primera sesión, deberá elegir a los miembros que ocuparan su presidencia y vicepresidencia además de proceder a la elaboración y aprobación por el voto de dos tercios de sus integrantes el reglamento de funcionamiento del órgano constituyente. Dado que este reglamento fijará, entre otras, las normas de trabajo en comisiones, la transparencia del proceso y las posibles instancias de participación ciudadana en el proceso es crítico para la legitimidad del resultado del proceso constituyente.

### ***Elaboración de la propuesta de texto constitucional***

Se considera un plazo de nueve meses, prorrogables inicialmente por tres meses adicionales.

Entre los principales elementos a discusión, se espera que el debate constitucional se oriente, aunque no de manera exclusiva, a (1) los derechos sociales, un tema crítico en un país con elevado nivel de desigualdad; (2) el equilibrio entre el rol del Estado y el mercado, especialmente en materia de protección social y prestación de servicios considerados «básicos»; (3) un cambio en el equilibrio de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo, actualmente favorable al Ejecutivo; (4) la reforma de algunas instituciones, por ejemplo, la continuidad o reforma del Tribunal Constitucional.

---

<sup>30</sup> Ver LEY 21.216, 2020. Modifica la Carta Fundamental para permitir la conformación de pactos electorales de independientes y garantizar la paridad de género en las candidaturas y en la integración del órgano constituyente que se conforme para la creación de una nueva Constitución Política de la República. Disponible en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1143661>.

Es importante mencionar que para los acuerdos en el órgano constituyente se aplican dos principios que aún requieren mayor grado de concreción: (1) que el trabajo del órgano constituyente se inicia desde una hoja en blanco, lo que significa que en lo que no exista acuerdo no se mantendría lo considerado en la Constitución y (2) que se requiere un *quorum* de dos tercios de los constituyentes para la aprobación de cada uno de los artículos, lo que significa que cuando no exista acuerdo sobre un artículo, este no será incluido en la Constitución y debería ser legislado con posterioridad.

### ***Plebiscito de salida o de ratificación del texto constitucional***

Inicialmente, programado para 2022, considera voto obligatorio y requiere ser convocado 60 días antes por la presidencia de la República, si la fecha fuera en enero o febrero, se postergará hacia marzo, en el que se aprobará o rechazará la propuesta constitucional:

- Si en este plebiscito de salida se impusiera la opción «rechazo», se mantendría vigente la Constitución actual.
- Si en este plebiscito de salida se impusiera la opción «apruebo», la nueva Constitución entraría en vigor en la fecha y condiciones establecidas en ella.

### **Posibles escenarios a 2023**

Dejando de lado la temporalidad (por ejemplo, extensión de los plazos para la redacción de la propuesta constitucional), la muestra los cuatro escenarios posibles en función del resultado de los plebiscitos considerados en el proceso constituyente. Dado que, en el plebiscito de entrada, se impuso la opción «apruebo», el escenario 3 queda descartado y a continuación se describen los escenarios 1 y 2.

Resultado		Plebiscito de salida, posiblemente durante 2022, voto obligatorio.	
		Apruebo	Rechazo
Plebiscito de entrada (25/10/20), voto voluntario.	Apruebo	<u>Escenario 1</u> Nueva Constitución entraría en vigor el mismo año del plebiscito o al año siguiente.	<u>Escenario 2</u> Se mantendría en vigor la Constitución vigente.
	Rechazo	<u>Escenario 3 (descartado)</u> Se mantendría en vigor la Constitución vigente.	No aplica.

Tabla 2. Posibles escenarios constitucionales según resultado de plebiscitos en proceso constituyente.

Fuente. elaboración propia.

En el escenario 1, se considera que, al aprobarse el texto constitucional, aunque la nueva Constitución fijaría un nuevo marco general, no daría respuesta inmediata a las demandas de la ciudadanía, por lo que, aunque permitiría canalizar adecuadamente las demandas de una parte mayoritaria de la población, no se puede descartar la manifestación por diversas vías de expresiones de frustración respecto a los resultados del proceso constituyente por una parte de la ciudadanía que buscaría acelerar cambios en algunas materias. Adicionalmente, el texto constitucional aprobado tras el proceso constituyente deberá ser puesto en vigor por el gobierno a ser electo en noviembre de 2021 y que asumirá en marzo de 2022. Entonces, parece razonable pensar que el próximo Gobierno, más que un Gobierno reformista, sería un Gobierno de transición y adecuación institucional entre el antiguo y el nuevo régimen constitucional, lo que concentraría gran parte de su agenda política y legislativa.

En el escenario 2, se considera que el resultado del plebiscito de ratificación sea el rechazo a la propuesta constitucional, se mantendría vigente la Constitución aprobada en 1980 con sus reformas, el malestar se trasladaría hacia la forma en que fueron negociados los acuerdos en el órgano constituyente, especialmente si no fueron considerados mecanismos de transparencia y participación ciudadana en el debate. La presión distributiva se trasladaría desde el órgano constituyente a las calles y al poder legislativo. Considerando que las elecciones presidenciales y legislativas están programadas para noviembre de 2021, el nuevo Gobierno y poder legislativo habrán

asumido en marzo de 2022 y tendrían que lidiar con este descontento con una policía uniformada cuestionada y posiblemente en un proceso de reforma en curso.

### Consideraciones finales

Además de la composición del órgano constituyente, la legitimidad del proceso podría verse afectada por al menos tres factores: la participación ciudadana, el reglamento de del órgano constituyente y la polarización política.

La acción ciudadana incluye la participación en el plebiscito de entrada, en el de salida y en el proceso mismo (por ejemplo, audiencias públicas). El Reglamento del órgano constituyente, al establecer su forma de trabajo, podría afectar, entre otros aspectos, la formación y funcionamiento de las comisiones de trabajo y la transparencia del proceso de toma de decisiones (por ejemplo, restricción permanente o temporal de acceso al contenido). Todo lo que pueda contribuir a que el debate constitucional sea percibido como un acuerdo «entre cuatro paredes» impulsado por una «minoría», afectaría su legitimidad.

La legitimidad del proceso también podría verse afectada por un incremento de la polarización política causada, por ejemplo, por un aumento de la violencia debido a la actuación de grupos, de izquierda o derecha, que no confían en la vía institucional para la resolución pacífica de conflictos.

Tal y como sucedió tras la crisis de 1983, parece razonable esperar que en cinco años produzca una renovación de los liderazgos políticos, incluyendo, aunque no limitándose, a una reconfiguración del espectro partidario mediante el debilitamiento/desaparición de algunos de los partidos actuales, de la consolidación de los partidos más pequeños y del nacimiento de nuevos partidos/movimientos que exploten nichos de representación (ej. centro), o de liderazgos que busquen (re)encantar a quienes no se sienten representados por ningún sector. Esto cobra aún más fuerza con la entrada en vigor de leyes orientadas a limitar la reelección de cargos públicos aprobadas en 2020 y a que, en la actualidad, aproximadamente un 60 % de los ciudadanos no se sienten representado por ningún partido y cerca de un 70 % se define sin posición política<sup>31</sup>.

*Roberto Cabrera Tapia\**

Investigador asociado  
Universidad de Santiago de Chile

---

<sup>31</sup> «Pulso Ciudadano. Informe Especial. Pronóstico Plebiscito 25 de octubre». *Activa Research*. Santiago de Chile, 2020. Disponible en <https://www.activasite.com/estudios/pulso-ciudadano-15/>.