

Nueva Sociedad, Juli 2022

La hora de la verdad de la nueva Constitución chilena

Arlette Gay ,Christian Sánchez, Cécilie Schildberg

Link: https://nuso.org/articulo/el-dificil-camino-hacia-la-constitucion-chilen/?utm_source=email&utm_medium=email&utm_campaign=email

Deutsch: https://www.ipg-journal.de/regionen/lateinamerika/artikel/chiles-historische-chance-6085/?utm_campaign=de_40_20220722&utm_medium=email&utm_source=newsletter

La Convención Constitucional presentó el texto de la nueva Carta Magna. El próximo 4 de septiembre el texto deberá ser aprobado o rechazado en el plebiscito «de salida». A pesar de que una abrumadora mayoría apoyó la necesidad de una Convención Constitucional, los resultados de la consulta son inciertos.

Lo que comenzó hace un año como un nuevo inicio, con una salida institucional a la crisis social y política de Chile, se parece ahora solo a un remezón. Casi se podría pensar que los chilenos se han asustado de pronto de su propio valor. El próximo 4 de septiembre, la suerte de la nueva Carta Magna se jugará en un nuevo plebiscito, esta vez con resultado incierto. Pero empezamos desde un poco más atrás.

En octubre de 2019, Chile vivió un [estallido social](#). La ciudadanía salió a las calles a protestar en contra de la elite política y económica, expresando su rabia frente a la desigualdad social existente en uno de los países más ricos de América Latina. Durante meses, el estrecho país andino estuvo paralizado y la ira de sus ciudadanos, probablemente reprimida durante años, se desató en las calles de las más diversas ciudades del país. Una de las reivindicaciones centrales articulada durante las protestas fue la de la necesidad de una nueva Constitución que sustituyera, de una vez por todas, a la Carta magna neoliberal heredada de la dictadura de Augusto Pinochet. El gobierno conservador de Sebastián Piñera acabó cediendo a la presión de la ciudadanía y despejó el camino para un acuerdo amplio en el Parlamento. Esto habilitó el desarrollo de un nuevo proceso constitucional.

El 25 de octubre de 2020, 78% de los votantes decidió en un referéndum que se iniciara el proceso de redacción de una nueva Constitución. Además, votaron por que el mecanismo para escribirla fuera el de una Convención Constitucional electa democráticamente, echando por tierra las pretensiones de la élite política de tener la redacción en sus manos.

En mayo de 2021 se celebraron las elecciones de convencionales constituyentes, donde fueron derrotados los partidos políticos tradicionales, especialmente los de derecha, que no alcanzaron el tercio al que aspiraban para poder bloquear los cambios más importantes al actual modelo. Las candidaturas cercanas ideológicamente a la izquierda, pero las candidaturas independientes de cualquier militancia partidaria, consiguieron alrededor de 60% de las bancas. La mayoría de ellos, provenientes de movimientos sociales con agendas específicas y acotadas. La Convención tuvo, también, una inédita composición paritaria entre mujeres y hombres, y 17 de los 155 escaños fueron reservados para representantes de los pueblos indígenas.

Finalmente, el 4 de julio pasado, los miembros de la Convención Constitucional entregaron al nuevo presidente progresista, Gabriel Boric, el proyecto de una nueva Constitución para Chile en una ceremonia republicana, sobria y solemne. Inmediatamente, la Convención, con su papel ya cumplido, un año de mucho trabajo y no pocas polémicas, se disolvió. Fueron sus discordias, pero también una dura campaña de la derecha que teme por sus privilegios, las que hacen que la aprobación del nuevo texto constitucional, que se someterá a un nuevo plebiscito el 4 de septiembre próximo, esté al día de hoy en duda. Los 14 millones de electores chilenos tendrán que decidir entre el «apruebo» o el «rechazo», y actualmente las encuestas muestran una [tendencia hacia el crecimiento del «rechazo»](#), aunque el grupo de los indecisos sigue siendo muy elevado.

Lo cierto es que el proceso y los mismos convencionales constituyentes han generado desconfianza. Algunos de ellos por ejemplo llegaron a levantar reivindicaciones muy radicales o maximalistas, como la [abolición de las instituciones estatales vigentes](#). El hecho de que estas propuestas no hayan alcanzado la mayoría en las votaciones del pleno y, por tanto, no se hayan incluido en el texto de la propuesta constitucional, parece solo una nota al pie: el malestar, las confusiones y las tergiversaciones ya se habían instalado en la opinión pública. Además, se ha desplegado una campaña muy masiva y con muchos recursos por parte de la derecha, que agita el miedo al declive social y económico apelando a la ya desgastada pero efectiva imagen de «Chilezuela», en referencia a una improbable -por no decir imposible- bolivarianización de Chile.

Hasta el 4 de septiembre habrá que ver si el «apruebo», ya sin la Convención en funciones, logra convencer a la mayoría de los votantes en un plebiscito que, a diferencia del resto de las elecciones, será con voto obligatorio. El despliegue de la campaña, que comienza oficialmente el 4 de agosto, será clave. El texto en sí no confirma ninguno de los temores invocados y no es revolucionario en absoluto, pero contiene muchas innovaciones y también algunas características únicas que permitirían avanzar hacia una mayor justicia social y sostenibilidad ambiental. En definitiva, la nueva Constitución responde a lo que gran parte ciudadanía ha estado demandando durante décadas a través de un sinnúmero de movilizaciones sectoriales (estudiantes secundarios y universitarios, ambientalistas, pensionados, sindicatos, feministas, asociaciones de consumidores, pueblos indígenas, etc.). Veamos, entonces, qué trae esta propuesta de nueva Constitución para Chile.

Democracia paritaria

Sin lugar a dudas, la gran innovación política del proceso constituyente chileno es la inclusión de la paridad. Luego de conseguido el acuerdo que habilitó la convocatoria a la Convención Constitucional, surgieron críticas sobre aquellas cuestiones que no había incluido y que, en el contexto del estallido social que vivía el país, parecían ineludibles: la participación de independientes en igualdad de condiciones con los militantes de los vilipendiados partidos políticos, la composición paritaria entre mujeres y varones, y un cupo reservado a representantes de los pueblos indígenas. El Congreso se puso a trabajar en ello y rápidamente consiguió el acuerdo para la participación de independientes. El acuerdo para la paridad costó algunos meses más, pero finalmente tuvo un apoyo transversal y generó el primer órgano con resultado paritario en Chile, constituyendo un avance importante respecto a la norma anterior para las elecciones parlamentarias, que solo contemplaba una cuota en las candidaturas. El acuerdo de escaños reservados demoró más, consiguiéndose un año después, al filo del plazo

para que pudiera hacerse efectivo en la elección de convencionales. Una vez instalada la Convención Constitucional, la «paridad de resultado» comenzó a demostrar en su aplicación práctica los cambios que iba a significar.

Desde los aspectos más formales, la presidencia de la Convención la tuvo siempre una mujer –acompañada de un hombre como vicepresidente– y la coordinación de las comisiones de trabajo siempre fueron encabezadas por parejas mixtas o de dos mujeres, ampliando así la comprensión de la paridad ya no como un techo, sino como un piso. Esta noción atravesó incluso a la política institucional, algo que se demostró en enero de 2022, cuando Gabriel Boric designó un gabinete ministerial en el que las mujeres son mayoría (14 de 24).

Desde los contenidos, también se puede observar que la paridad hizo lo suyo. El esperado cambio en los temas que se tratarían en la Convención, se ve reflejado, por ejemplo, en la inclusión del derecho a los cuidados, el derecho a una vida libre de violencia de género y la incorporación del enfoque de género en la justicia y en la política fiscal y tributaria. Pero el resultado más resonante es la instauración de lo que se ha denominado «democracia paritaria», que establece las condiciones para conseguir una igualdad sustantiva de género. Esto se traduce en el principio de la paridad para cargos de representación popular en los niveles nacional, regional y municipal, que también se aplicará para los órganos autónomos y las empresas públicas, y que se promoverá para los cargos unipersonales y en el ámbito privado.

Plurinacionalidad y ambiente

Sumándose a la tradición del constitucionalismo latinoamericano de las últimas décadas, la propuesta de nueva Constitución chilena incluye la definición de plurinacionalidad, haciéndose cargo de la deuda histórica de reconocimiento de los pueblos indígenas que habitan el país. El uso de la bandera mapuche durante las manifestaciones del estallido social y la presencia de pancartas que hacían alusión a la represión que se estaba viviendo –como un espejo de lo que ese pueblo ha vivido por décadas–, fueron los últimos detonantes que hicieron necesaria la presencia indígena en la Convención. Y una consecuencia esperada de contar con esos 17 escaños reservados para los diez pueblos indígenas reconocidos por Chile fue la inclusión del concepto de plurinacionalidad en el texto constitucional.

Sin embargo, esta decisión ha sido tremendamente controvertida y resistida por no pocos sectores de la sociedad que manifiestan que se les estarían otorgando «privilegios» a un grupo minoritario (12,9% de la población se autoidentificó como indígena en el censo de 2017) por sobre el resto de la ciudadanía, en un país donde además su presencia es menor que en otros de la región. Resulta curioso observar que la mayor resistencia proviene justamente de grupos de la elite social, política y económica.

Cabe destacar que la primera presidenta de la Convención fue una mujer mapuche, Elisa Loncon, lo que constituyó un hito simbólico de gran trascendencia en el país, siendo la primera vez que un indígena, hombre o mujer, encabezaba uno de los máximos órganos institucionales y de representación política del país.

Otro aspecto interesante en el que Chile se suma a una nueva corriente constitucional es la inclusión de la temática ambiental. De nuevo, los antecedentes del estallido y la elección de convencionales ayudan a comprender su presencia en la nueva Constitución. La privatización de los derechos de agua y su priorización para el uso industrial por sobre el uso de las

personas, han desatado importantes olas de protestas en distintas localidades en las últimas décadas. La existencia de las llamadas «zonas de sacrificio ambiental» generaron también potentes movimientos sociales que denunciaron por años no solo el deterioro ambiental, sino también su impacto en las personas que viven en esos lugares.

De muchas de estas organizaciones surgieron liderazgos locales independientes que resultaron electos para la Convención, que se articularon en la comisión que trabajó estos temas, siendo una de las más controvertidas por la radicalidad de sus propuestas. Sin embargo, los artículos finalmente aprobados por el pleno de la Convención recogen lo esencial de estas materias, reconociendo la crisis climática y ecológica, así como la necesidad de que nos hagamos cargo de ella. Contiene un catálogo de derechos humanos ambientales, consagra los derechos de la naturaleza y el deber especial de custodia del Estado sobre los bienes comunes naturales – como la protección de glaciares y humedales–, garantiza a todas las personas el derecho al agua y al saneamiento suficiente, saludable y accesible, declarando al agua como un bien inapropiable en todos sus estados.

Derechos sociales y distribución del poder

Para muchas personas no resulta evidente que la respuesta institucional a la crisis de 2019 haya sido la habilitación de un proceso para cambiar la Constitución que, al menos en los primeros días del estallido, no apareció como una demanda nítida. Sin embargo, después de un mes de intensas movilizaciones e inestabilidad general, toda la clase política comprendía bien que ese era el único camino que podía abrir la puerta para poder realizar los cambios concretos que se esperaban desde hacía demasiado tiempo.

La Constitución todavía vigente tiene un marcado sesgo ideológico neoliberal que dejó muy poco espacio para hacer reformas en aspectos clave. Uno esencial fue el de los derechos sociales, escasamente consagrados en su texto y en cuya provisión se considera siempre a los prestadores privados, en lo que se conoce como una «mercantilización» de los derechos sociales y cuyo énfasis está en la «libertad de elegir» pero sin considerar que la elección está restringida al tamaño de la billetera de cada quien. El nuevo texto constitucional se hace cargo de esto desde el inicio, definiendo en su primer artículo que «Chile es un Estado social y democrático de derecho» y desarrollando un nutrido catálogo de derechos que incluye desde los clásicos salud, educación, seguridad social y vivienda (este último, del todo ausente en la Constitución de 1980) hasta otros de nueva generación, como los ya mencionados derechos ambientales al agua y a vivir en entornos seguros. Además, se suman algunos derechos específicos para grupos de especial protección como niños, niñas y adolescentes, adultos mayores y personas con discapacidad. Por supuesto, el derecho a la propiedad quedó también debidamente resguardado, pero menos detallado que en la Constitución aún vigente, en la que constituía una anomalía por su extensión.

Otro problema largamente debatido en Chile, en el que los avances han sido muy lentos, es el del centralismo y la concentración de poder. Históricamente, la toma de decisiones ha estado en la capital, Santiago, y los gestos simbólicos, como el traslado del Congreso al cercano Valparaíso, no han generado cambios importantes. Quizás la creación durante el segundo gobierno de Michelle Bachelet del nuevo cargo de elección popular de gobernador regional haya sido el paso más decidido que se ha dado, pero sus efectos recién se empiezan a sentir luego de transcurrido cerca de un año desde la primera elección para esos cargos.

La propuesta constitucional transforma de manera mucho más decidida la situación actual, manteniendo el carácter unitario e indivisible del estado chileno. Se crea nueva institucionalidad y se traspasan competencias de manera clara a las regiones, incluido el nivel comunal. Se crea lo que se ha llamado un «Estado regional», que consiste en autonomías regionales y comunales. A la figura del gobernador que encabezará el gobierno regional se suman las Asambleas Regionales, que en conjunto tomarán decisiones de política pública, inversión y políticas de desarrollo. Estos cambios constituyen el mayor avance en descentralización y distribución del poder político y responden a una demanda cada vez creciente de las regiones de poder tomar sus propias decisiones, con la perspectiva que les da el conocimiento directo y cotidiano de su propia realidad.

En términos de distribución del poder, también se destaca la inclusión de diversos mecanismos de participación que conectan con una demanda creciente en la sociedad chilena, especialmente proveniente de diferentes movimientos sociales y que se manifestó también durante las movilizaciones del 2019 en los cabildos que se organizaron espontáneamente por todo el país. La nueva Constitución sumaría a Chile en la lista de países que cuentan con mecanismos de participación directa, como la iniciativa popular de norma para revocar una ley o para reformar la Constitución, y mecanismos de plebiscitos, referendos y consultas a escala regional y municipal.

El proyecto constitucional también enmienda el bloqueo a los cambios que tiene la Constitución de 1980, reduciendo el quórum general de reformas del actual de dos tercios a cuatro séptimos. Para algunas materias específicas consideradas como esenciales, se incluye la necesidad de realizar un plebiscito, siempre que no se alcance un quórum de dos tercios en su tramitación en el Parlamento. Así, devuelve a la propia ciudadanía la llave de los cambios futuros, lo que remarca el sello profundamente democrático que ha caracterizado a este proceso constituyente. La propuesta contiene también un procedimiento para elaborar un nuevo texto constitucional (ausente en la versión original del texto aún vigente), que replica los principios democráticos, participativos, paritarios e inclusivos del proceso en curso.

Una demanda transversal de la sociedad chilena es el fin de los abusos en el más amplio sentido. El estudio «Desiguales», publicado en 2017 por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, destacaba la desigualdad de trato percibido por gran parte de la población chilena. Esa sensación se manifiesta, por ejemplo, en las bajas sanciones que recibieron algunos importantes empresarios y dirigentes políticos vinculados a los casos de financiamiento ilegal de la política frente al peso de la ley que recae con toda su fuerza sobre personas comunes que cometieron delitos menores. Esa sensación también se hace visible en el trato que reciben los usuarios del sistema público de salud frente al que reciben quienes pueden acceder al sistema privado. Igualmente, los escándalos de colusión de empresas de un mismo rubro para elevar artificialmente los precios de sus productos, el cobro abusivo de intereses por parte de algunas casas comerciales, el cobro de las denominadas «comisiones fantasmas» por parte de las AFP y un sinfín de casos que han sido denunciados en las últimas décadas, constituyen el telón de fondo de este creciente malestar por los abusos de poder que se expresó de manera clara en las calles en octubre de 2019.

La propuesta constitucional recoge el guante de este malestar, instruyendo que sean sancionadas todas las conductas contrarias al interés social, como la colusión y los abusos que afectan el funcionamiento eficiente, justo y leal del mercado. Y extiende al Estado el deber de

promover la integridad y erradicar la corrupción, con medidas para prevenir, investigar, perseguir y sancionar estos delitos. Estipula también la transparencia como principio constitucional, y se amplía la definición de información pública.

Un punto débil: sistema político

Lo que ha generado más dudas respecto al resultado de la Convención es el diseño del nuevo sistema político. En el desarrollo del trabajo de la comisión que tuvo a cargo su redacción se mostraron las profundas divergencias que había entre las propuestas de los distintos colectivos, incluidos los convencionales de los partidos políticos que, por eso mismo, no lograron sostener en conjunto algunas premisas básicas que apoyaran el fortalecimiento del debilitado sistema político chileno.

Quizás lo más significativo es que el proyecto de nueva Constitución no incluye el concepto de «partidos políticos», reemplazado por el de «organizaciones políticas», sin duda, una de las concesiones más evidentes que se tuvieron que hacer frente a la masiva presencia de convencionales independientes. Aún está por verse si esto se traducirá en algo concreto en la nueva ley electoral que tendría que dictarse, lo que no parece muy plausible, al menos con la composición del actual Congreso. Por ejemplo, el hecho de que no se acordaran umbrales mínimos de entrada para la asignación de curules en el Parlamento por un lado permite la representación de grupos minoritarios pero por el otro puede fragmentar aún más el sistema político.

El Congreso bicameral existente se reemplaza por uno asimétrico, que potencia al Congreso de Diputados y Diputadas y reemplaza al actual Senado por una Cámara de las Regiones con atribuciones más acotadas. Este importante cambio ha sido fuertemente rechazado por los partidos políticos tradicionales, ya que tienen su mayor representación en el Senado. Al Congreso de Diputadas y Diputados se le otorgan facultades para proponer reformas que incluyan gasto público, pero que necesitarán del patrocinio de la Presidencia, lo que podría ser foco de fuertes tensiones entre ambos poderes.

Respecto del Poder Ejecutivo, a pesar de toda la discusión previa respecto de la necesidad de transitar a un sistema semipresidencial, se mantuvo el presidencialismo con pocos cambios, básicamente referidos a un mayor reparto de poderes para las iniciativas de ley y el control de las urgencias de discusión parlamentaria. La mezcla de Congreso bicameral asimétrico con presidencialismo no tiene precedentes en el orden internacional. Será interesante observar cómo cuaja.

En suma, el nuevo diseño crea fuentes de problemas potenciales y no se hace cargo de los que ya arrastra el sistema actual, altamente fragmentado, con un multipartidismo en expansión y con muy pocos y débiles incentivos a la cooperación. Todo esto ha llevado, en la práctica, al bloqueo de los últimos gobiernos, impedidos de llevar adelante sus programas, lo que sin dudas ha sido una de las fuentes de frustración ciudadana con una política que, finalmente, no logra resolver sus problemas.

Resultado del proceso y significados para el progresismo

El camino constituyente del Chile post-estallido social de 2019 tiene su cierre electoral con el plebiscito del próximo 4 de septiembre. En Chile esta es la primera vez que una crisis social y política conduce a un cambio constitucional como una salida democrática y no a través de la

fuerza. En este sentido, la señal de que para los problemas de la democracia la solución es profundizar la democracia puede ser clave para el futuro, en un mundo en el que la democracia es crecientemente desafiada.

Establecer la posibilidad de pensar en una democracia con carácter paritario como una realidad alcanzable es también un aspecto que puede ofrecer un camino de transformación social hacia el futuro. Gran parte del mundo occidental se ha visto atravesado por la irrupción de un movimiento feminista, que cada vez cuestiona con mayor éxito los elementos patriarcales que definen la sociedad. Avanzar en el desarrollo de un sistema político y social que se define a sí mismo como paritario y que establece igualdad para todos sus niveles políticos y administrativos puede ofrecer una transformación hacia el futuro de alcances insospechados. De concretarse el éxito de esta Constitución, también tendremos un ordenamiento construido desde la revalorización de un Estado que cuida a sus ciudadanos a través de derechos sociales, aspecto que, si bien es común en Cartas Magnas de Europa y América, constituye una novedad absoluta para la experiencia histórica chilena. Implementar la Constitución, en caso de victoria del «apruebo», será una tarea de largo alcance para la sociedad chilena, que deberá reestructurar una parte importante de la institucionalidad política y administrativa, creando nuevos cuerpos legales que articulen sus principios y diseñando un nuevo modelo de desarrollo que permita financiar una transición de esta magnitud.

Otro escenario muy distinto se abre en caso de que se rechace la propuesta constitucional. Esto representaría una verdadera derrota histórica para el conjunto de las fuerzas sociales y políticas progresistas y dejaría al nuevo gobierno en una situación de gran debilidad. De ocurrir esto, la institucionalidad chilena estaría en la paradoja de haber desechado por más de un 78% su antigua Constitución creada en la dictadura cívico-militar y, luego, haber rechazado la propuesta constitucional de la instancia más democrática y diversa de su historia republicana. Todo esto en medio de la crisis económica global y los efectos de la pandemia.

El estallido de 2019, que cristalizó una larga crisis incubada por décadas, se estaría quedando, en ese caso, sin la solución construida de manera democrática y nos llevaría al punto de inicio, pero ahora sin un camino claro para recorrer. La derecha, la elite económica y los grupos más conservadores de la sociedad están llamando a «rechazar para reformar», asegurando que ahora sí estarían dispuestos a hacer los cambios que el país demanda. Hablan de una «tercera vía», pero cuyas opciones –entregar al nuevo Congreso la redacción de una nueva Constitución, convocar a un grupo de expertos o elegir a una nueva Convención Constitucional sin las «distorsiones electorales» de la primera (constituyentes independientes, escaños reservados indígenas y paridad)–, claramente no concitan la adhesión mayoritaria de la ciudadanía. Es decir, nos llevaría a un camino sin salida.

Tanto la aprobación como el rechazo necesitan un campo progresista que pueda darle viabilidad política a la profundización democrática. Si bien el presente es auspicioso en relación a los años anteriores, ya que la izquierda tradicional ha podido integrarse al gobierno liderado por la nueva izquierda del Frente Amplio, está claro que no hay todavía una cultura y un horizonte común. ¿Podrán lograrlo? Como siempre en política, la construcción de respuestas es la manera de ir encontrando una solución.