

El plebiscito constituyente en Chile

Paulina Astroza | Profesora de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de la Universidad de Concepción (Chile) | @PaulinaAstrozaS 

Tema

El 25 de octubre se vivió un momento histórico en Chile con el plebiscito realizado y el futuro proceso constituyente iniciado tras el triunfo de las opciones de “Apruebo” y “Convención Constitucional”.

Resumen

El 25 de octubre se vivió un momento histórico en Chile, que se vio acompañado por un rito democrático que rompió varios muros. En un clima excepcional marcado por la pandemia que sacude al país, a un año del estallido de una grave revuelta social, con una clase política e instituciones desprestigiadas y en los niveles más bajos de confianza con la democracia, sumado al miedo a la violencia, los chilenos acudieron a votar para expresar su opinión sobre su futuro. Los resultados emitieron varios mensajes, muchos vinculados a los grandes desafíos del proceso constituyente.

Análisis

¿Cómo se llegó al 25 de octubre?

Es difícil establecer una fecha precisa de cuándo comenzó el “*momentum* constituyente” que impulsó la idea de redactar una nueva Constitución. El programa de gobierno del presidente Sebastián Piñera no incluía dentro de sus acciones elaborar un nuevo texto; sí el programa de los demás candidatos que resultaron vencidos en dicha elección. Durante el segundo mandato de Michelle Bachelet se había iniciado un proceso para dotarse de una nueva Carta Magna y se realizaron cabildos y discusiones para escuchar a la ciudadanía. Sin embargo, casi al término de su período presidencial envió al Congreso un proyecto de nueva constitución que quedó en el olvido tras asumir la presidencia Sebastián Piñera.

En elecciones anteriores algunos sectores y movimientos sociales habían aconsejado marcar el voto con una “AC” (Asamblea Constituyente), presionando de esta manera por un cambio de la Constitución, corriendo el riesgo de ser objetado el sufragio, pero no anulado, si marcaban una clara preferencia. Sin embargo, el tema siempre estuvo presente, aunque en suspenso, dada la falta de voluntad de la clase política de entrar de lleno en el fondo del asunto.

El 18 de octubre de 2019 comenzó lo que se ha llamado el “estallido” o “revuelta” social. Una insurrección civil de un importante grupo de ciudadanos, precedido por el llamamiento de los estudiantes secundarios a no pagar el billete de metro ante la medida del Ministerio de Transportes de elevar su precio en 30 pesos (0,30 céntimos de euro).

Aquel día, primero en Santiago, la movilización en el transporte público fue tomando rápidamente ribetes de desobediencia civil, masiva, espontánea y, en muchos casos, violenta. Quemados de estaciones del metro, saqueos de comercios, “toma” de lugares públicos, marchas en las calles y descontrol: todo esto fue lo que Chile comenzó a vivir. Al día siguiente lo que empezó en Santiago se extendió por todo el país. Las marchas diarias masivas, mayoritariamente pacíficas, transformaron a Chile, al que semanas antes Piñera había calificado de “Oasis”. El clamor de millones de personas se hizo sentir con fuerza. La marcha del 25 de octubre fue la más multitudinaria y pacífica de las últimas décadas.

En aquellos días “estalló” la rabia y el malestar acumulados por décadas en una sociedad que aparecía ante el mundo como el “modelo de América Latina” o la “excepción sudamericana”, frente a la inestabilidad política, corrupción, pobreza y desesperanza de los demás países de la región. Al mismo tiempo que en Chile ha habido grandes avances en su desarrollo económico, político y social desde el fin de la dictadura, se fue incubando en el seno de la sociedad un descontento cada vez más profundo. Ese descontento –que luego pasó a malestar y en muchos casos a ira– se dirigió contra la clase política, los abusos del poder en todas sus dimensiones, los actos de corrupción y la falta de canalización de las demandas ciudadanas por un trato digno y menos desigual. Las condiciones de vida de una parte importante de la población han provocado la segregación de una parte de la sociedad chilena que no disfrutó del crecimiento económico, como sí lo hicieron otros sectores. También influyeron la concentración del poder económico, los casos de financiación ilegal de la política (hasta ahora no totalmente esclarecidos), unos partidos políticos cada vez más distantes de sus bases y de la ciudadanía y percibidos como grupos de privilegiados protegiendo sus cuotas de poder.

Las marchas no enarbolaban banderas partidistas ni sindicales. Se mezclaban colores distintivos de los diferentes colectivos o movimientos sociales, como feministas, medioambientalistas, barras de equipos de fútbol, contrarios al sistema de pensiones, etc. Las demandas, heterogéneas y algunas contradictorias, se expresaron en aquellas manifestaciones espontáneas, sin liderazgos ni conexión con la institucionalidad política. Chile había vivido grandes movilizaciones en años anteriores, que ya apuntaban al enojo con el sistema de una parte de la ciudadanía. En 2006 los estudiantes secundarios, en 2011 los universitarios, en 2017 el movimiento “No más AFP” (sistema privado de pensiones chileno) y en 2018 el movimiento feminista. Estas marchas no sólo tuvieron en común la masividad, sino también que no fueron lideradas por los partidos políticos. Sus demandas representaban el sentir de numerosos ciudadanos descontentos con la forma cómo el Estado respondía, sin darles una solución definitiva.

Tras el estallido de 2019 la situación se salió de control en varios sentidos y quedó en evidencia un Chile que no se quería ver. La violencia llegó. Varios informes nacionales e internacionales dieron cuenta de violaciones masivas a los derechos humanos por las Fuerzas Armadas, especialmente los Carabineros. El presidente declaró el Estado de Excepción Constitucional de Emergencia, lo que implicó ver nuevamente carros de combate en las calles. Se decretó el toque de queda. Hubo varios muertos y cientos de heridos, muchos con daño ocular por la represión policial. Grupos anarquistas aprovecharon las manifestaciones para generar situaciones violentas, con saqueos a

grandes y pequeños negocios, bancos, quema de edificios públicos y privados, y enfrentamientos diarios con las fuerzas especiales. Entre el 12 y el 15 de noviembre se produjeron los momentos más álgidos, marcados por el miedo.

El 15 de noviembre, en la sede del Congreso Nacional en Santiago, la mayoría de los partidos políticos (con la excepción del Partido Comunista y algunos integrantes del Frente Amplio) firmó el “Acuerdo por la Paz Social y la Nueva Constitución”. Así se abrió la vía institucional para responder a las demandas ciudadanas, con una válvula de escape a la tensión acumulada. Se decidió reformar la Constitución y llamar a referéndum para preguntar si se estaba o no de acuerdo con una nueva Constitución. En el sistema representativo chileno, la figura del plebiscito o referéndum está muy limitada por la Constitución y fue necesario reformarla.

Chile comenzó una ruta constituyente con características únicas en la historia. Consta de un plebiscito de entrada, elección de convencionales, redacción del texto y plebiscito de salida o ratificación de la nueva Constitución. Originalmente, la fecha del plebiscito de entrada era el 26 de abril. Debido a la pandemia se postergó al 25 de octubre. Había dos preguntas. Para la primera las opciones eran “Apruebo” o “Rechazo” redactar una nueva Constitución. En la segunda, la opción correspondía a elegir el órgano encargado de redactar el texto en caso de ganar la aprobación. Había que optar entre una Convención Mixta Constitucional (50% elegidos por la ciudadanía y 50% parlamentarios en ejercicio en proporción a sus escaños en la Cámara de Diputados); o una Convención Constitucional (100% elegidos por la ciudadanía). En este segundo caso se aprobó una nueva reforma según la cual la Convención Constitucional sería paritaria. Quedan pendientes los cupos reservados a los pueblos originarios, personas con discapacidad y la participación de candidatos independientes, temas actualmente en discusión.

El 25 de octubre y los mensajes del plebiscito

No se puede explicar lo ocurrido con el plebiscito sin valorar las emociones. En un contexto de pandemia, con muchas ciudades en cuarentena, miedo a contagios y a la violencia que rebrotó en los días previos, nadie se atrevía a apostar por la tasa de participación (el derecho al voto es voluntario), aun cuando la mayoría de las encuestas daba una clara ventaja al “Apruebo” y a la “Convención Constitucional”.

La participación electoral venía bajando paulatinamente desde 2012, cuando se cambió el sistema de inscripción voluntaria y voto obligatorio por inscripción automática y voto voluntario. Sin embargo, previamente existía una abstención oculta: los jóvenes, principalmente, no se inscribían en los registros electorales y, por ende, no podían votar. Como no aparecían en los registros, no se contaban al establecer la tasa de participación en cada elección. Producto del cambio legal, el abstencionismo aumentó paulatinamente. El nivel más bajo se alcanzó en las elecciones municipales de 2016, cuando sólo participó un 34,89% de la población.

El descrédito de los partidos políticos y, en general, de las instituciones, sumado a la propaganda electoral en televisión, radio y redes sociales, que no se caracterizó por su creatividad, marcaron un escenario incierto sobre la jornada del 25 de octubre. Aquí vienen las emociones. Desde primeras horas de la mañana se sintió en el ambiente una

atmósfera muy parecida a la del plebiscito de 1988, cuando ganó el “NO” y Pinochet debió abandonar la presidencia. Desde temprano la gente concurrió a los locales de votación en un ambiente pacífico y con muchos jóvenes que no sólo fueron a votar sino que también participaron activamente como apoderados de mesa o vocales.

Largas filas que avanzaban rápido y tranquilamente, adoptando todas las medidas sanitarias. La participación fue del 51%. Emergió una épica, un relato, una razón por la que ir a votar y ya no por “el mal menor”, como en elecciones anteriores para elegir representantes surgidos de los partidos políticos. Pese a la pandemia, que en muchos países ha disminuido la participación electoral, especialmente en la población de mayor edad, y aunque en sectores rurales la falta de medios de transporte fue un problema, se superó la barrera del 50% de participación. Esta aumentó entre los jóvenes y en sectores y comunas altamente vulnerables, como La Pintana, Puente Alto o Maipú, y bajó levemente en las comunas más acomodadas, como Las Condes, Vitacura y Lo Barnechea. Por segunda vez, los chilenos en el extranjero tuvieron derecho al voto. Aquí también, pese a los obstáculos, aumentó la participación considerablemente.

Tanto fue así que [Patricio Santamaría](#), director del Servicio Electoral (SERVEL), señaló que “Estamos frente a la mayor votación de la historia de Chile desde el punto de vista de votación en votos absolutos, y además, rompimos la barrera que no se superaba desde el 2012 con voto voluntario, el 49,2%... Incluso se supera al plebiscito de 1988. Sin duda es la mayor participación de la historia de la República”. Finalmente fueron 7.562.173 votos emitidos, superando en más de 500.000 los de la última elección. Un 78% votó “Apruebo” y un 79% eligió a la “Convención Constitucional” para redactar el nuevo texto.

No obstante los promedios nacionales, la sensación en las ciudades no fue la misma que en las zonas rurales y el sur del país. El 88% de las comunas, desde el Maule a Magallanes, bajó claramente su participación respecto a las presidenciales de 2017 y a las municipales de 2016. Algunos autores creen que esto se debe al tipo de vínculos de los habitantes de esas zonas con la política.

Las señales del plebiscito

Hay que analizar separadamente las dos preguntas. En la primera, un 78% de los votantes optó por una nueva Constitución. Aquí se expresó el relato o épica antes aludido. Se quiere terminar con una Constitución que aún lleva el sello de la dictadura militar, pese a las reformas, especialmente a la gran reforma del presidente Lagos en 2005. Aun cuando se han ido eliminando los enclaves autoritarios del texto original (senadores designados y funciones del Consejo de Seguridad Nacional, entre otros), la interpretación del Estado subsidiario y el modelo neoliberal que la inspiró ha sido cuestionado por amplios sectores.

Pese al amplio apoyo a una nueva Constitución, en ese 78% caben muchas interpretaciones sobre lo que se quiere. Parte de la derecha (incluso funcionarios del gobierno) votaron “apruebo”, como la gran mayoría de quienes se identifican con la izquierda. El voto no estuvo ligado al clivaje derecha-izquierda. Se vinculó, más bien, a los deseos de una sociedad que ha cambiado, que es diversa, plural, que quiere más

democracia y no menos, más canales de participación que el sólo restringido a elegir sus autoridades cada ciertos años sin poder pedirles cuenta de manera más directa. Hay muchos “Apruebo” dentro del “Apruebo” y el mensaje de la segunda papeleta es fundamental, porque del órgano elegido deberá nacer el consenso para determinar las reglas que regulen al Estado en las próximas décadas.

En la segunda papeleta más gente votó por la “Convención Constitucional” que por el “Apruebo”. Un 79% decidió que el órgano que redacte el texto constitucional sea elegido totalmente por 155 constituyentes elegidos y de manera paritaria. Se rechazó la idea de que la mitad de la Comisión estuviera integrada por representantes de los partidos políticos presentes en el Congreso. Es un nuevo llamado de atención de la ciudadanía a la clase política. Este no fue el triunfo de los partidos, sino de la ciudadanía que se movilizó para votar y quiere que sus representantes elegidos para tal efecto sean responsables de alcanzar los consensos necesarios para dictar las normas del nuevo texto.

Aquí hay un gran desafío para los partidos políticos, un tema en pleno debate. Un 95% de la ciudadanía no está inscrita en los partidos políticos y son independientes, más allá de sus preferencias partidarias. Dada la desconfianza que muestran las encuestas y el abstencionismo electoral, los partidos están en una situación incómoda frente a la elección de los constituyentes. De la Encuesta Ipsos-Espacio Público “¿Qué perfil de constituyentes queremos en la Convención?”, un 64% señaló que prefiere votar por candidatos sin militancia política y sólo un 6% por afiliados a un partido político.

La elección de los constituyentes (el 11 de abril próximo) se realizará con el mismo sistema electoral que regula la elección de diputados, inspirado en el sistema D’Hont. Sus reglas favorecen a las listas de los partidos, que pueden pactar y hacer subpactos entre ellos, sumando los votos totales y aumentando las posibilidades de elegir constituyentes.

Tal como está actualmente la ley, las listas de independientes deberán contar con la firma de al menos un 0,4% de los votos de la elección parlamentaria de 2017 en el mismo distrito electoral en el que compiten. La Cámara de Diputados ya aprobó bajar este requisito al 0,2%, pero el Senado aún no ha hecho lo propio. Lo mismo ocurre con la exigencia de que esas firmas sean validadas ante notario (lo que exige la presencia física del firmante y un coste por firma), lo que no rige para los partidos políticos. Se ha aprobado la idea de que estas firmas puedan ser electrónicas, vía el sistema de clave única, pero el SERVEL no ha hecho las adecuaciones necesarias para concretar la medida.

El tema más polémico es la posibilidad de que las listas de independientes pacten con otras listas de independientes o con partidos políticos. Esta última posibilidad ha sido rechazada por los partidos de la derecha, que piensan que los independientes que podrían organizarse pertenecerían a grupos de la sociedad civil más próximos a los partidos de oposición. Mientras más listas de independientes se presenten sin posibilidad de pactos, más dispersión de votos del “Apruebo” y de tendencia de izquierda y, en consecuencia, mayor beneficio para los partidarios del “Rechazo” o “Apruebo” de la derecha.

Las agrupaciones de la sociedad civil organizadas y movimientos independientes han presionado para que los partidos políticos –en especial en el Senado donde se encuentra el proyecto de ley– aprueben en breve estas modificaciones. Se teme que finalmente los partidos coopten la Convención Constitucional y desilusionen a la mayoría que votó pensando en un órgano más representativo y con representantes que no sólo salgan de las filas partidarias.

El desafío no es menor y el cálculo político y el natural deseo de controlar y mantener el poder por los partidos puede ser uno de los principales escollos que encontremos en la próxima etapa del proceso constituyente. Si no se abre el espacio a la participación ciudadana y no se “empareja la cancha” entre listas de independientes y listas de partidos, podría haber una nueva desconexión entre la clase política y las reclamaciones populares, que han provocado la tensión socio-política actual.

¿Qué sigue ahora?

El 29 de noviembre se realizarán las primarias de los partidos políticos para elegir sus candidatos a gobernadores regionales y alcaldes, ya que el 11 de abril de 2021 habrá que elegir no sólo constituyentes o convencionales sino también, por primera vez, gobernadores regionales. Hasta ahora, siendo Chile un país unitario muy centralizado, los jefes regionales no eran elegidos por sufragio popular sino designados por el Poder Ejecutivo. Los intendentes son representantes del presidente en la región. También existe la figura del gobernador, que, a pesar de su nombre, no gobierna sino que administra la región. También son de designación presidencial. Con la última reforma constitucional, las regiones votarán para elegir a los gobernadores y el intendente será un delegado presidencial, con muchas competencias y recursos. Esto plantea una gran incógnita sobre el funcionamiento del sistema con dos autoridades. En esta oportunidad se elegirán, además, alcaldes y concejales en todas las comunas del país.

La **Convención Constitucional** tiene nueve meses de plazo para constituirse y redactar el nuevo texto, prorrogable por tres meses una sola vez. Sus acuerdos requerirán una mayoría de dos tercios, una cantidad que algunos consideran demasiado alto, al otorgar a un tercio de los constituyentes el poder de veto. Para otros, esta mayoría presionará por acuerdos entre las fuerzas políticas para no dejar estos temas fuera de la Constitución. Esta exigencia hace pensar que el texto que finalmente se acuerde responderá a un amplio consenso, alejado de los extremos políticos. Probablemente se mantendrá un sistema de libre mercado, complementado con una mayor protección social y un modelo más redistributivo (para luchar contra la desigualdad en todas sus dimensiones) que respete la propiedad e iniciativa privadas. Una Constitución que refleje la diversidad de Chile, con reconocimiento a los pueblos originarios, que tenga como base la dignidad de las personas, y el respeto a los derechos humanos y al medioambiente, entre otras características.

Finalizada la redacción de la nueva Constitución, se convocará un plebiscito de salida o ratificatorio. Nuevamente la ciudadanía deberá decidir si acepta o no la propuesta de la Convención Constitucional. Sólo una vez que entre en vigor la nueva Constitución, la actual será derogada.

El 4 de julio del 2021 se realizarán las elecciones primarias para seleccionar a los candidatos a presidente, senadores y diputados. Los comicios definitivos serán el 21 de noviembre, junto con la de consejeros regionales. El presidente es elegido en primera vuelta si cuenta con el 50% más uno de los votos válidos. Si ningún candidato logra ese umbral, la segunda vuelta se realizará el 19 de diciembre entre los dos candidatos más votados.

Chile tiene una apretada agenda electoral en un escenario de tensión social persistente, con una clase política debilitada ante la ciudadanía y una polarización política más aparente que real.

De las coaliciones políticas que participarán en estos comicios, el centro-derecha (Chile Vamos) aparece hasta ahora algo más ordenado. La oposición (más bien oposiciones) está cada día más fragmentada. Si no logran unirse, probablemente el gobierno siga en manos de la derecha. Las encuestas y sondeos de las últimas semanas siguen mostrando un alto porcentaje de indecisos o que no saben por quién votar. Entre las figuras políticas con mayor apoyo están los alcaldes Joaquín Lavín (UDI-derecha), Daniel Jadue (Partido Comunista) y José Antonio Kast (extrema derecha). El escenario continúa muy abierto y no se ve en la coalición de la antigua Nueva Mayoría o Concertación por la Democracia (centro izquierda) una líder potente o con fuerte apoyo ciudadano.

Todas estas elecciones serán paralelas al proceso constituyente. El Congreso seguirá en funciones y la contienda política estará sin duda muy relacionada con el trabajo de los constituyentes. Las expectativas de la ciudadanía son altas en cuanto a la nueva Constitución y según el estudio de Ipsos-Espacio Público, un 77% tiene interés por votar el 11 de abril por los convencionales. Baja el interés cuando se trata de la elección de representantes para el ejercicio de otros cargos públicos.

Conclusiones

Este proceso constituyente histórico de Chile lo ganó la ciudadanía. Se quiere un Chile distinto, pero aún no se sabe cuán distinto. Los constituyentes deberán trabajar para alcanzar altos consensos. Si los partidos políticos sólo ofrecen cupos para independientes en sus listas, no será la solución para aquellos que esperan tener representantes totalmente desvinculados con los partidos, por lo que el camino constituyente no está exento de obstáculos. La intensa agenda electoral, en paralelo al proceso constituyente, obligará a los partidos a revisar sus antiguas prácticas, que han llevado a muchos ciudadanos a desconfiar de ellos. El impacto de la pandemia en lo sanitario, económico y social aún no está del todo claro. Chile aún no salió de la primera ola y viendo lo que ocurre en Europa, tal vez todas estas votaciones coincidirán con un escenario sanitario más complicado que el que actualmente estamos viviendo.

La cita no es sólo con las urnas sino con la propia historia y el contexto en el que se dará todo este proceso está lejos de ser simple, con un gobierno debilitado y un contexto exterior que también afecta la economía.