

Nota estratégica del CESLA, número 16



Sebastian Monsalve Egaña

Investigador Asociado del Instituto de Estudios Internacionales/Universidad Arturo Prat (Chile).

Convención constituyente en Chile: escenarios políticos para un nuevo modelo de desarrollo

Santiago de Chile, 11 de junio de 2021

Antecedentes

Las masivas protestas llevadas a cabo en Chile entre octubre de 2019 ([Crisis política en Chile: del estallido social al conflicto político. CESLA. 2020](#)) y marzo de 2020 (solo frenadas por el confinamiento sanitario) levantaron diversas demandas que cuestionaban aspectos fundamentales del imperante modelo neoliberal de desarrollo¹. En ese contexto, el 15 de noviembre de 2019 en el Congreso Nacional se firmó el "[Acuerdo por la Paz Social y una Nueva Constitución](#)", el cual abrió la posibilidad de generar una nueva constitución como una forma de canalizar institucionalmente el descontento social. El acuerdo estableció un itinerario cuyo primer paso era realizar un plebiscito "de entrada" para aprobar o rechazar el proceso y determinar la institucionalidad para elaborar la nueva constitución. Pero también condicionó el funcionamiento de la Convención Constituyente al establecer la exigencia de que las resoluciones sean aprobadas por una mayoría de 2/3. Este punto ha generado un intenso debate ya que para algunos sectores de la izquierda e independientes supone otorgarle poder de veto a los sectores conservadores.

Las [restricciones impuestas por la pandemia del Covid-19](#) obligaron a retrasar al menos seis meses todo el proceso, pero finalmente [el plebiscito se realizó el 25 de octubre de 2020](#)

¹ Por ejemplo, reivindicaciones de género, críticas al sistema de pensiones por capitalización individual, rechazo a los acuerdos comerciales, exigencias por mejor educación y salud pública y gratuita, reclamos por los daños medioambientales de las industrias (forestales, termoeléctricas, salmoneras, mineras, agrícolas), entre muchas otras.

imponiéndose el “Apruebo” y la “Convención Constituyente” con casi un 80%. Es la victoria más aplastante de la historia electoral chilena. Además, tuvo una participación del 51%, la mayor desde que se instauró el voto voluntario en 2012. Este resultado aseguró la total legitimidad del proceso constituyente.

Finalmente, el 15 y 16 de mayo de este año se realizó la elección de la Convención Constituyente, a la vez que las elecciones de autoridades municipales y gobernaciones regionales², en lo que fue denominado como “Megaelección” por la enorme cantidad de puestos políticos en disputa. Por lo mismo, fue una sorpresa la baja participación, apenas del 43%, lejos de la que hubo para el plebiscito “de entrada”. Sin embargo, esto no ha afectado a la legitimidad del proceso constitucional.

Situación actual: Convención constitucional y nuevo modelo económico

Respecto a los resultados, cabe precisar que la dinámica electoral para la Constituyente fue muy distinta a la que se dio en las otras disputas electorales, esto, en parte se debe a que en la elección de constituyentes se incorporaron una serie de mecanismos inclusivos (paridad de género, escaños reservados para pueblos indígenas, facilidades para “independientes”) que permitió que participaran actores políticos que no estaban presentes en las otras elecciones.

Esto generó una mayor diversidad de actores políticos, pero también una mayor incertidumbre respecto al sentido económico que asumirá la nueva Constitución. No es casualidad que la primera reacción de los mercados fuera la subida del dólar³ y la caída del Índice de Precio Selectivo de Acciones (IPSA)⁴ Si bien esta reacción se ha atemperado con las semanas, resta por ver si se mantendrán los anuncios de importantes retrasos de inversiones en la minería.

El resultado electoral, que no arrojó una clara mayoría ya que ningún sector tiene el 1/3 (52 escaños) como para bloquear propuestas, pero tampoco tiene los 2/3 (104 escaños) como para imponerse por sí solo. Esto obliga a generar una dinámica de negociación entre las distintas fuerzas políticas.

Conformación fragmentada de la Convención constituyente

Un primer resultado a destacar es el efecto de las medidas inclusivas para mujeres y pueblos indígenas. Si bien la **gran presencia femenina**, con 77 escaños, estaba garantizada por los mecanismos de corrección de paridad, paradójicamente su aplicación terminó favoreciendo a más hombres que mujeres ya que al menos 10 mujeres perdieron sus escaños por la paridad de género. La gran presencia femenina no está aglutinada en una sola fuerza política, sino esparcida

² Un cargo nuevo, cuya elección se hace por primera vez.

³ El peso se depreció un 2,5%, algo inédito desde el estallido social de octubre de 2019.

⁴ Las acciones en la Bolsa de Santiago cayeron un 10%.

en todos los sectores políticos, lo que se traduce en una transversalidad de las reivindicaciones de género.

Respecto a elección de los 17 escaños reservados para los pueblos originarios cabe mencionar que también hubo una baja participación, no alcanzando a llegar al 23% de su padrón especial. Las mujeres fueron las más votadas y también se vieron afectadas por las correcciones impuestas por la ley de paridad género. Otro aspecto importante es el claro predominio de constituyentes provenientes del mundo rural (siendo que según el censo de 2017 al menos 85% de la población indígena habita en áreas urbanas). Si bien hay diferencias étnicas en entre los representantes no sería de extrañar que conformaran una fuerza política unificada, al menos para negociar de forma conjunta el tema de la relación entre el Estado y los pueblos indígenas (plurinacionalidad, autonomía, memoria histórica, etc.), pero siendo una incógnita su posición respecto a las demás temáticas.

Entre las listas de partidos políticos el resultado más destacado es la estrepitosa derrota de la derecha que, a pesar de ir unificada en una sola lista, apenas logró un 24% de la votación, pudiendo elegir solo 37 de los 155 constituyentes. Esto los deja muy lejos del objetivo de 52 que le habrían permitido alcanzar el tercio necesario para bloquear alguna iniciativa y obligar a negociar en sus términos. Esta derrota, que además se reprodujo a nivel de gobernadores y municipios, pone a la derecha en una posición a la defensiva, sin posibilidades de imponer un proyecto propio de constitución.

Por su parte, la lista "del Apruebo", que agrupó a los partidos de la ex Concertación, también obtuvo un muy mal resultado, con 16% de los votos y consiguiendo apenas 25 escaños. Sin embargo, dentro de esta lista los grandes derrotados fueron la Democracia Cristiana (DC) y el Partido por la Democracia (PPD), quienes lograron solo 2 y 3 escaños respectivamente, mientras el Partido Socialista obtuvo 15. En cambio, el Partido Comunista y el Frente Amplio, que fueron unidos en la lista "Apruebo Dignidad" si obtuvieron buenos resultados, alcanzando 28 constituyentes.

En relación con los "independientes", estos obtuvieron muy buenos resultados, con un total 88 de los convencionales constituyentes elegidos. Destacando especialmente la "Lista del Pueblo" (27 escaños) e "Independientes por una Nueva Constitución" (11 constituyentes), a los que también habría que agregar a los independientes fuera de estos pactos (10) y a los insertos en las listas de los partidos. Si bien la categoría de "independiente" no implica en sí misma una postura política si ha servido para aglutinar a diversos actores de movimientos sociales, de carácter local, bajo un discurso de contraposición a la elite política.

Composición de la Asamblea constituyente

Lista	Composición	Constituyentes	Total Lista
Chile Vamos	Unión Demócrata Independiente (UDI)	17	37
	Renovación Nacional (RN)	15	
	Evolución Política (EVOPOLI)	5	
Apruebo	Democracia Cristiana (DC)	2	25
	P. Por la Democracia (PPD)	3	
	P. Socialista (PS)	15	
	P. Radical	1	
	P. Liberal	3	
	P. Progresista	1	
Apruebo Dignidad	P. Comunista	7	28
	Federación Regionalista Verde Social	4	
	Frente Amplio	16	
	P. Igualdad	1	
Del Pueblo	Diversas listas de independientes	26	26
Nueva Constitución	"Independientes No Neutrales" y otras listas de independientes	11	11
Otros	Diversas listas de independientes	11	11
Pueblos originarios		17	17

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos oficiales

En este marco, cabe destacar **los buenos resultados de las candidaturas ambientalistas**, las que al no estar unificadas en una sola lista no tuvieron mayor visibilidad. Así, por ejemplo, una mayoría de los escaños de la Lista del Pueblo son de candidaturas de ligadas a movimientos ambientalistas, que abarcan desde la defensa de los glaciares hasta la preocupación por la escasez de agua en las zonas rurales⁵. Además, gran parte son "independientes", mujeres y de regiones, por lo que son reconocidas a partir de estas categorías más que por su postura ambientalista. Esto da cuenta de que las preocupaciones medioambientales han tomado una gran fuerza política en la sociedad chilena⁶. Sin embargo, en la Convención los escaños

⁵ Cuatro integrantes del Movimiento de Defensa por el acceso al Agua, la Tierra y la Protección del Medioambiente (MODATIMA), todas mujeres y de regiones, fueron elegidas constituyentes encuadradas en distintas listas.

⁶ El éxito del voto ambientalista también se verificó en las elecciones a gobernadores regionales. En la región de Valparaíso fue elegido en primera vuelta el candidato del Movimiento de Defensa del Agua, la Tierra y la Protección del Medioambiente (MODATIMA), dentro de la lista "Apruebo Dignidad". Además, el Partido Ecologista Verde (PEV) obtuvo un

ambientalistas no están organizados en una sola organización, sino que operan como independientes que responden a los diversos movimientos ambientalistas locales. A semejanza de lo que sucede con los temas de género, también las reivindicaciones ambientalistas tienen una transversalidad en todos los sectores políticos.

La transformación del modelo económico y presiones ambientalistas

Con esta conformación de la Convención Constituyente no debería haber mayor problema para un reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas y definir al Estado chileno como "plurinacional". Lo mismo vale para los temas de género y medioambientalistas, los cuales ha estado particularmente presente en el debate político y social del país en los últimos años, logrando tener un peso político propio y que sea asumido transversalmente por todo el arco político. Sin embargo, esta transversalidad no significa que no haya debate sobre cómo estos temas se encarnaran en la Constitución. Así, por ejemplo, en caso medioambiental, es muy distinto si se impone una perspectiva que relaciona el tema solo con el uso sustentable de los recursos naturales o si se consolida una visión "proteccionista" de la naturaleza, que suponga acabar con la concepción antropocéntrica del Estado.

Lo mismo se aplica a los debates respecto al carácter del Estado. No van a cambiar aspectos estructurales como su concepción liberal del Estado, en el sentido de una separación de poderes, primacía de la Ley y democracia representativa, pero si se debatirá acerca de cómo se distribuye el poder político. Por ejemplo, hay coincidencia en acabar con el hiperpresidencialismo, pero no se sabe si estableciendo un modelo semipresidencial que separe las funciones de jefe de Estado y jefe de Gobierno o, simplemente, atenuar el presidencialismo en un mayor equilibrio con el Congreso. Así también sucede con la discusión acerca de la descentralización del Estado, habiendo consenso en la necesidad de avanzar en el desarrollo regional, pero puede ser creando una nueva estructuración de las regiones o potenciando los municipios como "gobiernos locales".

Aunque todos estos temas son muy importantes, ninguno tiene un claro impacto en el modelo productivo imperante. Se plantea el fin del "Estado Subsidiario" y su reemplazo por un Estado más activo en el plano económico, pero esto no supone un claro proyecto de intervención estatal en la economía (como sería la nacionalización o expropiación de empresas o recursos naturales). Este nuevo rol económico del Estado estaría más bien orientado a que el Estado pueda generar nuevas empresas de servicios (por ejemplo, en transporte público urbano, empresas sanitarias, empresas de reciclaje, etc.). Por

resultado histórico, logrando un 11,6% de la votación nacional a gobernadores, con una primera mayoría en Coquimbo (que tiene que dirimirse en segunda vuelta) y un tercer puesto en las regiones Metropolitana, Bío Bío, Araucanía y Los Lagos (en todas con algo más de 15%).

otro lado, se plantea el tema de la "Seguridad Alimentaria", pero no se cuestiona la orientación de la economía hacia la exportación.

Todos estos aspectos dan cuenta de que los principales pilares del modelo neoliberal se están desgastando velozmente, pero también de que no existe un modelo alternativo que lo reemplace. En realidad, las principales presiones por imponer cambios concretos al modelo económico provendrán básicamente de las propuestas ambientalistas. Su crítica al *extractivismo*, la defensa del agua, la sustentabilidad ambiental, etc., pueden tener un fuerte impacto en el modelo productivo, afectando directamente en las principales industrias chilenas orientadas a la exportación (minería, pesca, forestal, agricultura intensiva, entre otras). Todo parece indicar que serán las exigencias medioambientales las que podrán obligar a un cambio del modelo económico, en tanto que no pueden ser solventadas en el marco de una economía neoliberal orientada a la exportación.

De esta forma, si bien en la Convención Constituyente no hay un proyecto de nuevo modelo económico como tal, si encontramos una serie de exigencias que hacen inviable el modelo productivo neoliberal de economía exportadora.

Escenarios a futuro

La dinámica que asumirá la Convención constituyente aún es demasiado confusa dado que los distintos sectores no dan señales claras de cómo se articularán. Por ejemplo, no se sabe si las listas de independientes (Lista del Pueblo y Lista por una Nueva Constitución) se mantendrán unificadas o se disgregarán en grupos distintos, como se está observando con la conformación de la "Vocería de los pueblos", que agrupa a algunos convencionales de listas de independientes y de pueblos indígenas. Tampoco se sabe si los constituyentes de los partidos tendrán una dinámica de alianzas propia o se atenderán a las que tienen sus partidos.

De esta forma, se puede dar por descontado que los planteamientos ambientalistas van a ser centrales en la nueva constitución, pero no está claro de qué manera, con qué fuerza ni cómo se concretará. Hay que tener en cuenta que no todas las posturas ambientalistas son idénticas. Si bien la mayoría de las exigencias ambientalistas pueden asemejarse a las líneas centrales de la "economía verde" europea, o sea ser más "moderadas", otras sí son más "radicales" afectando en lo neurálgico del actual modelo. Por ejemplo, se buscaría subordinar la economía (el derecho de propiedad) a lo ecológico (derechos de la Naturaleza), en otras palabras, la búsqueda del crecimiento económico, que marcó la política de los últimos cuarenta años quedaría subordinada a la protección del medioambiente.

A partir de esta perspectiva se pueden proyectar tres posibles escenarios respecto a su impacto en el modelo productivo chileno:

Ambientalismo hegemónico

En este escenario los actores ambientalistas conforman el núcleo central de la Convención, hegemонizando el debate gracias a su capacidad de hacer coincidir sus intereses con los de grupos regionalistas, indígenas, feministas y antineoliberales. Esto no significa que las otras temáticas no sean tomadas en cuenta, sino que confluirán en una "Constitución Verde" en la cual las reivindicaciones ambientalistas van a ser las que permitan articular diversas demandas. Esto da pie a que la vertiente más "radical" del ambientalismo se imponga.

En términos económicos esto se traduce en una imposición de los lineamientos de un nuevo modelo productivo que se adecua al principio constitucional a la naturaleza como sujeto de derecho en sí, por sobre los criterios economicista que la asumen como una simple fuente de recursos. De esta forma, no solo impone mayores restricciones a las industrias *extractivas* (forestal, minera, agrícola intensiva, pesca, acuicultura, etc.) sino que se altera la estructura de derechos de propiedad sobre la cual se asientan estas industrias. Esto no implica acabar con la gran industria exportadora, pero si ponerle un importante grado de restricciones con las cuales pierdan competitividad internacional y bajen sus exportaciones, esto se asume como un costo necesario.

Ambientalismo diluido

En este escenario los actores ambientalistas no logran constituirse en un actor unificado que sea capaz de articular las diversas demandas sociopolíticas y económicas. Al contrario, al carecer de una organización propia son subordinados a otros grupos de interés mejor organizados (indígenas, feministas, regionalistas, etc.). Por ende, el planteamiento ambientalista se "diluye" entre los demás temas que se debaten en la constituyente (genero, descentralización, régimen de gobierno, plurinacionalidad, etc.).

Esto se traduciría en una constitución en la cual, si bien los planteamientos ambientalistas van a estar presente, solo se llegarán a imponer principios muy generales de protección al medio ambiente y de restricción a la utilización económica de los recursos naturales, pero sin llegar a establecer a la naturaleza como sujeto de derecho en sí, ni alterar en la practica la estructura de derechos de propiedad sobre la cual se asientan las grandes industrias *extractivas*. Por lo mismo, tampoco se reorientará el modelo productivo orientado a la exportación de materias primas (*comodities*) hacia uno nuevo que tenga como núcleo una nueva relación con la naturaleza.

Ambientalismo negociado

En este escenario, una variante del anterior, los diversos actores ambientalistas continúan divididos como hasta ahora, mantienen su fuerza discursiva y capacidad para aunar apoyos de otros actores, pero

no logran establecer una sola unidad fraccionándose entre sectores más "radicales" que buscan imponer un nuevo modelo social ecologista frente a otros sectores más centrados en sus reclamos *prácticos* respecto a la explotación de los recursos naturales. Esto desata una competencia dentro del mundo ambientalista entre "radicales" y "pragmáticos" respecto a cuál es la estrategia y los objetivos para lograr en la Convención.

Las posturas ambientalistas más "radicales" no serán apoyadas por los demás sectores ya que esa centralidad en la naturaleza como sujeto de derecho puede transformarse en una disputa demasiado larga, lo que va contra los intereses de sectores feministas, regionalista o indígenas. Por otro lado, las posturas ambientalistas "radicales" van a ser fuertemente confrontadas por los sectores de la derecha. Estos que no dudan entregar a cambio mayores avances en otros temas (genero, descentralización, derechos) con el fin de frenar al ambientalismo radical. Aquí también se podría incluir a los representantes de sectores más "desarrollistas" de la izquierda, que pueden ver a estas posturas ambientalistas radicales como una amenaza a un necesario desarrollo económico. En cambio, la mayoría de los sectores si comparten la necesidad de imponer mayores controles a la explotación de los recursos naturales, por lo que se pueden allanar a los planteamientos "pragmáticos" para así dar por superada rápidamente la discusión ambiental, pero sin alcanzar a transformar el modelo productivo exportador de materias primas.

Conclusiones

En definitiva, la descomposición del modelo de desarrollo neoliberal que impera en Chile se va a producir en diversos planos (desmercantilización de la educación y la salud, ampliación del rol económico del Estado, creación de un sistema de seguridad social, etc.), sin embargo, la transformación del modelo productivo que ha sustentado al neoliberalismo se producirá más por la presión de las medidas ambientalistas que por la existencia de un modelo productivo alternativo.

Para que lo anterior suceda el ambientalismo tendrá que consolidarse políticamente como una fuerza unificada dentro de la Convención. Sin embargo, en las actuales condiciones, especialmente tras la conformación del grupo de "Vocería de los pueblos", el escenario más probable es el del "ambientalismo diluido". No se observa ni una capacidad hegemónica del ambientalismo ni una lucha interna que lo obligue a negociar, si no que más bien que sus representantes sean cooptados por otros debates.

Si bien la concreción de estos escenarios va a verse solo a medida que pasen los meses, un primer indicador a tener en cuenta es la elección de la presidencia de la Convención. Se espera que esta que encarne la línea política de la Convención. A través de la prensa diversos actores políticos han planteado criterios que esta autoridad

debería ser mujer, independiente y, para algunos, de regiones. Por otro lado, también se ha planteado que hay que tener en cuenta que las primeras mayorías individuales entre los independientes electos (en porcentaje de votos), las cuales corresponden a hombres de Santiago, pero no se ha mencionado el ambientalismo como criterio a tener en cuenta.

Las opiniones vertidas en este informe son responsabilidad del equipo técnico que elabora el informe y no representan a las instituciones individuales que integran el Círculo de Estudios Latinoamericanos -CESLA-.