

Nota estratégica del CESLA, número 174



Sebastian Monsalve Egaña

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

El plebiscito constitucional en Chile: escenarios políticos de la discusión respecto al modelo de desarrollo

Santiago de Chile, 23 de noviembre de 2020

Antecedentes

Durante las masivas protestas que se llevaron a cabo en Chile entre octubre de 2019 y marzo de 2020 (hasta que se frenaron por la cuarentena sanitaria) se levantaron diversas demandas¹ que, a pesar de ser generalmente muy sectoriales, cuestionaban aspectos fundamentales del modelo neoliberal de desarrollo. 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 social².

El Acuerdo estableció una serie de pasos para llevar a cabo el proceso constituyente, el primero de los cuales es el llamado a un plebiscito

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).

² La presión por una nueva constitución no surge el 2019. Durante el segundo mandato de la presidenta Bachelet (2014-2018), el gobierno organizó asambleas ciudadanas y elaboró un proyecto de nueva constitución que se envió al congreso a pocos días de terminar su mandato. Este fue desechado por el presidente Piñera.

para consultar a la población si estaba o no de acuerdo³. El plebiscito constaba de dos preguntas, la primera sobre si se deseaba o no redactar una nueva constitución (sus alternativas eran "Apruebo" y "Rechazo"). La segunda consulta se refería al tipo de órgano debía redactarla, una "Convención Mixta" (compuesta por 50% de ciudadanos elegidos *ex profeso* y 50% de parlamentarios en ejercicio) o una "Convención Constitucional" (compuesta 100% de ciudadanos elegido *ex profeso*).

En el plebiscito se impusieron el "Apruebo" y la "Convención Constituyente" con casi un 80%. Es la victoria más aplastante de la historia electoral chilena. Además, a pesar de que muchas comunas estaban en cuarentena, tuvo una participación del 51%, la mayor desde que se instauró el voto voluntario en 2012. De esta forma, la legitimidad del proceso constituyente quedó asegurada.

Situación actual: Elementos políticos de la descomposición del modelo de desarrollo

A un mes del plebiscito buena parte del debate político deriva de cómo se explica tan contundente resultado. Básicamente hay dos grandes interpretaciones, una es la *electoralista* que entiende el resultado como producto de la división de la derecha, de la cual varios altos dirigentes y ministros del gobierno apoyaron públicamente la opción del "Apruebo". Esto habría sumado cerca de 20% a la votación histórica de la centro-izquierda y la izquierda⁴, que ronda entre un 55% a 60%. Es decir, esta interpretación asume que los partidos políticos siguen representando a la sociedad de la misma forma que a principios de la década de 1990 cuando empezó la transición democrática.

La segunda interpretación es la *antielitista*, plateada principalmente por sectores de izquierda agrupados en el Frente Amplio, así como de los partidos Comunista y Humanista. Según esta la votación no se explica por el tradicional clivaje izquierda-derecha, sino que más bien refleja la contraposición entre la "ciudadanía" y la "elite". Esta interpretación asume que el 80% de votantes del "Apruebo" apoya una serie de cambios del modelo económico. También expresaría la decadencia del sistema de partidos vigente durante la transición democrática, por lo que se exige que la Convención Constituyente sea integrada preferentemente por personas "independientes" de los partidos.

Estrictamente ninguna de las dos interpretaciones puede ser comprobada. Ni los partidos políticos controlan un "voto duro" inamovible desde hace 30 años ni tampoco es razonable pensar que, a pesar de la "mala prensa" y los bajos índices de aprobación en las

³ En un principio el plebiscito se iba a realizar en abril, pero la situación sanitaria obligó a retrasarlo seis meses, realizándose finalmente el 26 de octubre.

⁴ Desde la Democracia Cristiana hasta el Partido Comunista y el Frente Amplio.

encuestas⁵, el actual sistema de partidos carezca de toda capacidad de representación⁶. Lo que sí se puede afirmar es que hay una crisis política de grandes proporciones en la que la sociedad está apelando por transformaciones estructurales que afectarían al modelo de desarrollo neoliberal⁷, algunos de cuyos aspectos revisamos a continuación.

Crisis de legitimidad política

Uno de los primeros aspectos de esta crisis política es desprestigio de importantes instituciones públicas y organizaciones privadas. Por ejemplo, la seguidilla de casos de corrupción de altos oficiales de las Fuerzas Armadas y Carabineros; las diversas colusiones empresariales que se han detectado en el último tiempo y que solo son sancionadas con multas; las numerosas acusaciones de abusos sexuales por parte de altos dignatarios de la iglesia católica y evangélicas. Todos estos casos, y otros más, están contribuyendo a instaurar una dura crítica contra todo lo que parezca ser parte de la elite dirigente en el país.

Otro elemento que ha agudizado la crisis política es la creciente debilidad del gobierno, que no ha sabido enfrentar adecuadamente el estallido social de 2019 ni la gestión de la pandemia (tanto en sus efectos sanitarios como económicos). Esta debilidad se ha reflejado en el escaso apoyo al presidente Piñera, que apenas ronda entorno al 20%, y en la renuncia de tres ministros del Interior (el último hace pocas semanas) producto de las sucesivas crisis en el manejo del orden público.

El sistema de partidos, uno de los pilares centrales de la gobernabilidad del modelo económico neoliberal durante 30 años, está profundamente afectado por esta crisis de legitimidad. Si bien tras el estallido social del 2019 fue capaz de canalizar las demandas ciudadanas con el Acuerdo constituyente, no ha podido afrontar la crisis de representación que experimenta desde hace varios años y que se ha agudizado en el último año, reflejándose en una dinámica de fragmentación de los partidos y las alianzas políticas (renuncias de parlamentarios a sus partidos, formación de nuevos minipartidos, etc.) en todo el arco partidario. Por otra parte, en la última década han tomado fuerza diversos movimientos sociales (estudiantiles, medioambientales, feministas, indígenas, etc.) con alta capacidad de

⁵ En estos 30 años ni los partidos políticos ni el Congreso o la "Política" en general han sido bien evaluados en las encuestas de opinión. Hoy en día, la encuesta Ipsos-Espacio Público "[¿Qué perfil de constituyentes queremos en la Convención?](#)" (realizada en octubre) señala que un 64% prefiere votar por un independiente.

⁶ Todos los partidos de la oposición llamaron a votar "Apruebo" y "Convención Constituyente", por lo que asumen como propio el resultado del plebiscito.

⁷ Incluso los promotores de la opción "Rechazo" argumentaban que era la vía más rápida para llevar a cabo importantes transformaciones institucionales.

convocatoria ciudadana, pero escasa articulación con los partidos existentes y tampoco logrando consolidar partidos políticos propios⁸.

El 2021 va a ser un año particularmente exigente en materia electoral⁹, sin claros favoritos y con una tendencia a la polarización política. Las estructuras partidarias van a estar completamente volcadas a la actividad electoral, pero tendrán que afrontar que hoy en día lo único que da legitimidad política es ser independiente de los partidos.

Estancamiento económico

La crisis del sistema político está fuertemente vinculada a los magros índices de crecimiento económico que se viene arrastrando desde hace años¹⁰, lo que ha impedido (o se usa como excusa) el desarrollo de políticas sociales más ambiciosas¹¹.

Con la pandemia la situación económica empeoró, evidenciando la incapacidad del Estado para prestar ayuda económica a la población. Aduciendo la falta de recursos las ayudas implementadas por el gobierno estuvieron ceñidas a la misma lógica de la focalización implementada en los últimos 30 bajo el modelo de desarrollo neoliberal. Con esta lógica se apuntó solo a beneficiar (de forma muy magra) a los sectores más pobres de la población, pero dejando sin ayudas a vastos sectores de clase media que también se han visto muy afectados¹². Ante las crecientes necesidades de la población tomó fuerza una iniciativa parlamentaria de aprobar una reforma constitucional transitoria para permitir a las personas el retiro del 10% de sus ahorros previsionales. El gobierno, así como las Administradoras de Fondos de Pensión (AFP) y los gremios empresariales se opusieron de forma vehemente, pero a los parlamentarios de la oposición se sumaron muchos oficialistas atendiendo al gran apoyo social que tuvo la medida¹³.

Este golpe al sistema previsional de capitalización individual debilita otro de los pilares centrales del modelo neoliberal chileno, porque este sistema previsional fue diseñado para desarrollar un mercado nacional

⁸ Solo el movimiento estudiantil de 2011 lo logró. De este surgieron los liderazgos y organizaciones que posteriormente formaron el Frente Amplio.

⁹ El 11 de abril, elección constituyente y, además, municipales y de gobernaciones regionales. El 21 de noviembre, elecciones presidenciales, parlamentarias y de consejos regionales (con segunda vuelta dirimente el 19 de diciembre).

¹⁰ Desde al menos el 2005 el crecimiento económico ha perdido dinamismo y la capacidad productiva decrece. Tras el gran boom minero de la década de los '90 y el asociado a las concesiones de obras públicas no han surgido nuevos motores económicos que impulsen el crecimiento con una potencia similar.

¹¹ Un ejemplo es la gratuidad de la educación superior, la que se proponía como un derecho universal, pero que ante la carencia de recursos terminó siendo una política focalizada en el 60% más pobre de la población, dejando sin cubrir a la clase media.

¹² Bono de \$500 mil pesos (unos 550 euros) y préstamos sin intereses por \$650 mil pesos (unos 715 euros).

¹³ Hasta octubre, ya habían solicitado el retiro más del 94% de los 11 millones de afiliados al sistema y los pagos realizados han alcanzado los 16.000 millones de dólares (unos 13.500 millones de euros).

de capitales y la inversión de los fondos, que hoy en día suman más de 200.000 millones de dólares, como una fuente de recursos financieros para el gran empresariado¹⁴. Por eso, desde estos sectores, el retiro de los fondos de las AFP es interpretado como un intento de desmontar el modelo económico y abrir la puerta para que los fondos acumulados sean expropiados por gobiernos populistas para dar sensación de bienestar.

Carencia de un modelo de desarrollo alternativo

Si bien los principales pilares del modelo neoliberal se están desgastando velozmente no existe un modelo alternativo que lo reemplace. Existen propuestas parciales, de características sectoriales, pero no están articuladas unas con otras. Por ejemplo, hay un movimiento muy fuerte para acabar con el actual sistema previsional de capitalización individual, pero este no se pronuncia acerca del modelo productivo, de los derechos laborales, de salud pública o las temáticas de género, los que son abordados por otros actores sectoriales¹⁵.

La carencia de modelos alternativos da cuenta de la incapacidad política nacional para articular y dar coherencia a las diversas demandas sociales. El retiro de los fondos de pensiones es un ejemplo de esto. Es cierto que responden a una necesidad concreta y urgente de gran parte de la población afectada por la crisis económica derivada de la pandemia, pero también ha tenido un profundo sentido político al asumírsele como un *ataque* contra una industria abusiva que lucra con la pobreza de los jubilados y que está completamente deslegitimada. Sin embargo, hasta ahí llega la discusión ya que ninguno de los promotores de este *ataque* a las AFP propone que este sea un paso hacia una alternativa al modelo.

Estrategias políticas ante el proceso constituyente

El Acuerdo estableció que las resoluciones de la Convención requerirán una mayoría de 2/3. Esto es considerado por algunos sectores de izquierda un quorum demasiado alto, que en la práctica podría otorgar un poder de veto a un sector minoritario de la Convención (se asume que la derecha mantiene un voto duro de algo más de 30%). Este es el factor a partir del cual se pueden identificar tres estrategias que se están consolidando con miras al proceso constituyente: la *conservadora*, la *refundacional* y la *pragmática*.

¹⁴ Según el estudio "[Inversiones de las AFP en empresas extractivas y de alto impacto ambiental](#)", a junio de 2020 el 56% de las inversiones de las AFP en acciones y bonos se concentran en solo 10 empresas nacionales. Por rubro, el 45% de inversiones en empresas nacionales se concentra en el sector eléctrico o forestal, destacando Celulosa Arauco, ENAP, AES Gener y ENAEX, con un total de \$1,57 billones de pesos (unos 1.750 millones de euros).

¹⁵ Durante el estallido social muchos de estos movimientos sociales se coordinaron en la "Mesa de Unidad Social", pero no lograron avanzar en un programa conjunto.

La estrategia conservadora representa a la mayoría de la derecha política y grandes grupos empresariales, independientemente si apoyaron la opción del Rechazo o la del Apruebo. Su objetivo es utilizar la exigencia del quorum de 2/3 de aprobación¹⁶ para conservar los pilares centrales del modelo neoliberal, por ejemplo, mantener la autonomía del Banco Central, el sistema previsional de capitalización individual, la limitación del rango de actividad económica del Estado, etc. En la medida en que se logre dicho objetivo no tendría mayores problemas en conceder ciertas demandas políticas.

Cabe distinguir esta estrategia *conservadora* de las posturas *obstruccionistas* de ciertos sectores de la derecha que se oponen al cambio constitucional. Estos esperaban que el "Rechazo" concitara mayor apoyo, que sirviera para hacer fracasar el proceso constituyente. Sin embargo, el contundente resultado del plebiscito hace este proyecto prácticamente inviable, por lo que la gran mayoría de la derecha (excepto los sectores más recalcitrantes de la UDI y del Partido Republicano de J. A. Kast) y del empresariado está optando por la estrategia conservadora.

La estrategia refundacional, predomina entre sectores de izquierda más *radicalizados* (como el Partido Comunista y el Partido Humanista), para quienes el inmenso apoyo a la opción del "Apruebo" (que también se asume como rechazo absoluto al sistema vigente), dan pie para transformar desde sus cimientos a las instituciones del Estado. Desde esta postura el proceso constituyente debería asumir un carácter cuasi revolucionario, que sobrepase los márgenes del Acuerdo constituyente de 2019.

Desde esta perspectiva se plantea la necesidad de una constitución *maximalista*, en la que se expliciten y garanticen una gran gama de derechos sociales, políticos y económicos. A pesar de las acusaciones de la derecha de que se quiere implementar el *chavismo* venezolano, aun no se ha planteado ningún modelo constitucional que encarne este *maximalismo*. Más bien se confía en que dicho modelo se configurará a partir de un proceso constituyente auténticamente "popular", "participativo", "ciudadano", "antielitista", etc. Por lo tanto, desde esta perspectiva el primer objetivo a lograr es reducir la exigencia de un quorum de 2/3 para aprobación de las resoluciones.

La tercera estrategia, la *pragmática*, se basa completamente en el acuerdo de noviembre y entiende la exigencia de los 2/3 como un mecanismo que obliga a llegar a amplios consensos entre los diversos intereses y visiones políticas que hay en la oposición, sin descartar incluso al consenso con ciertos sectores de la derecha. Como en esta perspectiva tampoco se cuenta con un modelo de desarrollo definido se asume que lo mejor es conformar una constitución *minimalista*, que establezcan lineamientos generales de derechos y deberes y, sobre

¹⁶ Esto bajo la interpretación de que si no se logra crear una nueva constitución o si esta es rechazada en el plebiscito ratificatorio seguiría vigente la actual constitución.

todo, elimine las diversas trabas antidemocráticas que aún perviven, así como también las disposiciones constitucionales que imponen el modelo neoliberal. Esto permitiría posteriormente llevar a cabo las transformaciones deseadas desde el Congreso. Por lo tanto, el primer objetivo de esta estrategia es lograr un amplio acuerdo electoral que permita superar los 2/3. En esta perspectiva encontramos básicamente a toda la ex Concertación (desde la Democracia Cristiana hasta el Partido Socialista) así como también a parte importante del Frente Amplio.

Escenarios a futuro

El 2021 va a ser un año políticamente muy agitado, con mucha movilización social, con un proceso constituyente que obligará abordar temas difíciles de resolver y, por otro lado, con una carga agenda electoral en la cual se renovarán todas las autoridades electas del país. Además, la pandemia seguirá generando problemas sanitarios y económicos con importantes efectos políticos, al menos hasta que exista mayor certeza respecto a la efectividad de medidas sanitarias como las vacunas.

Por lo tanto, desde una perspectiva político-electoral se pueden proyectar tres escenarios posibles, acotados a los resultados de las elecciones de abril de 2021, las que generaran una nueva situación política.

Desestabilización del actual sistema de partidos

La fuerte crítica a la "clase política" sumado al auge de figuras *independientes* desplazan del liderazgo político a los principales partidos, tanto los "tradicionales" (de todo el arco político) como también a los nuevos partidos que conforman el Frente Amplio (cuyos líderes están siendo acusados de convertirse en políticos "tradicionales"). De esta forma, el surgimiento de nuevos liderazgos no institucionalizados y que buscan mantenerse *independientes* genera un sistema de representación tendiente a la atomización política.

En este marco, las actuales alianzas políticas tienden a quebrarse. En la ex Nueva Mayoría¹⁷ se acentúa la división interna entre los partidarios del modelo político concertacionista, frente a quienes defienden el *camino propio* de cada partido y, por último, quienes impulsan un giro a la izquierda mediante una alianza con el Frente Amplio. Esta fragmentación impide lograr una alianza amplia de toda la oposición para llevar una lista única a la elección constituyente. En la derecha, la alianza Chile Vamos se genera un quiebre entre las posiciones divergentes ante el plebiscito y por la pretensión de algunos

¹⁷ Alianza que sustentó al segundo gobierno de M. Bachelet (2014-2018), compuesta por los partidos de la ex Concertación (Democracia Cristiana, Partido Radical, Partido por la Democracia y Partido Socialista) más el Partido Comunista.

sectores de integrar al Partido Republicano liderado por J. A. Kast, de tendencia "populista de derecha"¹⁸.

A este panorama se suma la creciente debilidad del gobierno, con un presidente que afronta su último año de mandato cada vez más desperfilado al punto que crecen los rumores de su posible destitución por parte de un Congreso cada vez más *agresivo* y en el que en varias ocasiones la oposición ha contado con el apoyo de parlamentarios oficialistas contra la posición del gobierno. La incapacidad de dirección del gobierno se traduce en un vacío de poder que, *ad portas* de las elecciones, alienta el discurso de las posturas refundacionales y las aprensiones de los sectores de derecha.

Conformación de un polo refundador con capacidad electoral decisiva

El aumento de la polarización política permite articular un fuerte polo refundador, que abarca al Partido Comunista, el Frente Amplio y sectores ex frente amplistas (como el Partido Humanista). Si bien, en anteriores elecciones estos partidos no han reunido más de un 25% de la votación, hoy en día cuentan con dos de las principales figuras presidenciables de la oposición (el alcalde comunista D. Jadue y la diputada humanista P. Jiles) por lo que bajo su alero engrosan el apoyo electoral a una postura refundadora en el debate constituyente.

Esto exacerba en la derecha los históricos miedos a los fantasmas del comunismo (ahora presentado como *chavismo*) en los sectores de derecha y genera un quiebre dentro de Chile Vamos. Por un lado, ciertos sectores tienden a radicalizarse y se consolida un polo de ultraderecha populista. Por otro lado, los sectores más *centristas* de la derecha (Evópoli y Renovación Nacional) aprovechan de cooptar a la Democracia Cristiana y otros sectores liberales progresistas de la ex Concertación para conformar un *centro moderado* de escaso peso electoral. Por su parte, los sectores de izquierda de la ex Concertación (Partido por la Democracia y Partido Socialista) quedan aislados y sin liderazgos fuertes dividiéndose entre las posturas *moderadas* y las *refundacionales*.

Alianza electoral pragmática

Este supone que se llegue a un acuerdo electoral entre "Unidad Constituyente" (conformada por los partidos de la ex Concertación) y el Frente Amplio para conformar una lista unitaria (que incorpore a muchos *independientes*) de cara a la elección de constituyentes. Esta alianza *pragmática* se sostendría solo en mínimos programáticos por lo que apostarían por un tipo de constitución *minimalista*, que apueste a realizar los cambios más profundos en las próximas legislaturas. Además, con esto se aplaza la necesidad de establecer un programa

¹⁸ Se identifica con las figuras de los presidentes J. Bolsonaro y D. Trump y crítica la debilidad del gobierno en defender el legado de la constitución de 1980.

acabado de cara al proceso constituyente y del cual los partidos carecen.

Esta alianza obligaría a la derecha mantenerse reunida en el pacto Chile Vamos y, siguiendo la estrategia *conservadora*, excluir al Partido Republicano de J.A. Kast para no ser incorporado en sí a tendencias que dificulten llegar a acuerdos en el debate constituyente. Por otro lado, el Partido Comunista y su aliado del Frente Regionalista Verde moderan sus posiciones para unirse al bloque *pragmático* y no correr el riesgo de ser anulados electoralmente.

Conclusiones

A pesar de que las últimas conversaciones entre el Frente Amplio y Unidad Constituyente no han tenido buenos resultados, el escenario más probable es que se conforme el escenario de la alianza electoral pragmática. Un indicador muy importante en este sentido fue el amplio rechazo entre parlamentarios de ambos bloques al intento liderado por la diputada comunista Camila Vallejos para que el Congreso cambie el Acuerdo constituyente, modificando los quórum y incorporando nuevos mecanismos de participación ciudadana. Estas medidas suponían eliminar un principio fundante del Acuerdo que es evitar que un sector pueda avasallar a otro y obligar a generar consensos que cuenten con amplios apoyos.

Bajo este escenario las críticas al modelo neoliberal van a continuar, pero el sentido *minimalista* con que se abordará la constituyente va a evitar la presión para que se conforme un modelo alternativo que deba encarnarse en la nueva constitución, por lo que el debate quedará para los próximos años sin permear fuertemente los demás procesos electorales que se avecinan en 2021.

El 29 de noviembre se realizarán las primarias para las elecciones de abril. Las alianzas electorales que finalmente se conformen para competir en ellas será uno de los primeros indicadores a tener en cuenta para ir analizando cuál de los escenarios se concretará.

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-.