Chile: un punto de inflexión constitucional para un nuevo pacto social y político

Cecilia Baeza

▶ **To cite this version:**

Cecilia Baeza. Chile: un punto de inflexión constitucional para un nuevo pacto social y político. Les Études du CERI, 2021, 252-253, pp.79 - 83. hal-03579350

HAL Id: hal-03579350
https://sciencespo.hal.science/hal-03579350

Submitted on 18 Feb 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Chile: un punto de inflexión constitucional para un nuevo pacto social y político

Cecilia Baeza

El 18 de octubre de 2019, el ciclo de protestas sociales iniciado en Chile en 2011 con el gran movimiento estudiantil alcanzó un nuevo hito[1]. Manifestaciones de una radicalidad sin precedentes irrumpieron en el espacio público, descreditando la idea de que Chile sería un verdadero "oasis" de la estabilidad y de prosperidad en el continente sudamericano, como lo proclamaba el Presidente Sebastián Piñera unos días antes de la explosión del movimiento. Un cóctel de malestar social y rigidez institucional, caracterizado por una falta de voluntad política y/o una impotencia estructural de los sucesivos gobiernos para reformar el modelo neoliberal heredado de la era de Pinochet, llevó a los chilenos a cruzar el "umbral que separa una forma de política normal y rutinaria de otra que Ackerman ha calificado de 'momento constitucional' (o 'constituyente')"[2].

Lo que comenzó como una protesta de los estudiantes secundarios contra un aumento marginal del precio de los boletos de metro[3] se convirtió así en pocos días en una revuelta masiva y radical. Los manifestantes exigieron el fin de los sistemas de pensiones, salud y educación superior basados en el ahorro y la deuda individual, un aumento sustancial del salario mínimo y la igualdad de trato entre hombres y mujeres. Frente a la persistencia de desigualdades socioeconómicas flagrantes[4] y a la serie de escándalos involucrando a gobiernos y empresas privadas[5], los chilenos reclamaron un nuevo pacto social. Exigieron poner fin al modelo económico y político instituido por la Constitución de 1980, muchas veces modificada[6], pero aún vigente. De manera notable, las exigencias rápidamente se agruparon y se cristalizaron en torno a la demanda para la adopción de una nueva Constitución.

El 15 de noviembre 2019, menos de un mes después de que comenzaron las protestas, fue finalmente esta salida que se impuso: los partidos políticos representados en el parlamento alcanzaron un "Acuerdo por la Paz y una nueva Constitución" que prevé un plebiscito para decidir tanto sobre la oportunidad como las modalidades prácticas del proceso constituyente.

---

[1] Sobre la repolitización del debate público desde 2011, ver M. Basaure y A. Joignant, "Chili: du malaise à la radicalité de la protestation sociale", *AOC*, 13 noviembre 2019 (**https://aoc.media/analyse/2019/11/12/chili-du-malaise-a-la-radicalite-de-la-protestation-sociale/**).

[2] *Idem*.

[3] El 6 de octubre de 2019, el metro de Santiago vio sus tarifas incrementadas en 30 pesos chilenos (apenas unos centavos de euros) para los boletos de hora punta. Con un valor 830 pesos (o 1,04 euros), el sistema de Metro de Santiago ya es uno de los más caros de América Latina y ha visto un aumento en las tarifas de casi el 100 por ciento en 12 años.

[4] El índice de Gini para Chile es de 0,46 (2017), cifra que se mantiene sin evolución positiva substantiva desde hace por lo menos 5 años. Este número sitúa el país como el más desigual de la OCDE (**https://data.oecd.org/inequality/income-inequality.htm**).

[5] Sobre la "crisis de confianza" en las instituciones públicas y privadas percibidas como corruptas e impunes, ver "8 de cada 10 chilenos percibe que los organismos públicos son corruptos o muy corruptos", Consejo para la transparencia, 7 mars 2019 (**www.consejotransparencia.cl/8-de-cada-10-chilenos-percibe-que-los-organismos-publicos-son-corruptos-o-muy-corruptos/**).

[6] Aprobada por plebiscito en septiembre de 1980 sin registro electoral ni libertades públicas, la Constitución fue modificada 52 veces (257 nuevos artículos o reescritos) desde el retorno de la democracia en 1990.

Inicialmente previsto para el 26 de abril de 2020, el plebiscito fue aplazado hasta el 15 de octubre de 2020 debido a la pandemia de COVID-19.

Este artículo reconstituye las etapas de este movimiento social histórico y analiza los desafíos del proceso constitucional.

Entre violencia y creación popular

Las manifestaciones que comenzaron en octubre de 2019 han desplegado una amplia variedad de repertorios de acción. Sin líderes u organizaciones coordinando las protestas, éstas dieron lugar tanto a acciones creativas como a violencias y vandalismo. La mayoría de los manifestantes se reapropió el repertorio popular para expresar el descontento social, gritando y cantando - por ejemplo, "*El baile de los que sobran"* de los Prisioneros, la banda de rock chilena emblemática de los 1980, "*El derecho de vivir en paz"* del autor-compositor Víctor Jara, torturado y asesinado por la dictadura de Pinochet. En paralelo, grupos e individuos violentos atacaron edificios privados y públicos: en solo unos días, ochenta por ciento de las ciento treinta estaciones del metro de Santiago sufrieron graves daños, los supermercados fueron saqueados, se incendiaron autobuses. El balance material resultó pesado: el 26 de octubre de 2019, la Cámara de Comercio de Santiago (CCS) calculaba las pérdidas en más de $ 1.4 mil millones en destrucción, saqueos y caída de ventas.

Lejos de apaciguar o contener la furia de los manifestantes, el gobierno contribuyó a encender la movilización al desatar una represión sin precedentes desde el retorno a la democracia en 1990. El 13 de marzo de 2020, el Instituto Nacional de Derechos Humanos registraba casi mil doscientas treinta y cuatro víctimas de tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes, y doscientas ochenta y dos víctimas de tortura con violencia sexual[7]. El gobierno declaró un toque de queda y se apostaron soldados en las calles, por primera vez desde la dictadura militar. La violencia alcanzó tal nivel que se lanzaron tres denuncias constitucionales, la primera contra el ministro del Interior, Andrés Chadwick, la segunda contra el presidente, y la última contra el Intendente de la Región Metropolitana de Santiago, Felipe Guevara. Solo la primera tuvo éxito y el ministro fue declarado culpable de violar la Constitución al permitir que ocurrieran estas violaciones sistemáticas de derechos humanos. El 11 de diciembre de 2019, Andrés Chadwick se vio obligado a renunciar y se le prohibió ocupar cualquier cargo público por un período de cinco años.

A pesar de esto, las protestas continuaron. No cesaron tampoco después de los anuncios de nuevas medidas sociales, como el aumento de la Pensión Básica Solidaria y del salario mínimo (subvencionado por el Estado), consideradas como muy insuficientes. Es en este contexto y con el fin explícito de apaciguar a la población que la mayoría de los partidos políticos firmaron el 15 de noviembre de 2019 el Acuerdo por la Paz y la nueva Constitución.

Esta cristalización en torno al cambio constitucional, rápida en apariencia, se anclaba en realidad en un debate revivido durante el mandato de la presidenta Michelle Bachelet (2014-

[7] INDH, "Reporte general de datos sobre violaciones a los derechos humanos", mars 2020 (**www.indh.cl/bb/wp-content/uploads/2020/04/Reporte-INDH-19-de-marzo-de-2020.pdf**).

2018). En 2015, esta última inició un "Diálogo Ciudadano" sobre esta cuestión, que resultó en más de 8.000 encuentros locales auto-convocados y cerca de 100 cabildos provinciales y regionales. La lentitud del gobierno para recoger y sintetizar las propuestas, así como la resistencia de los partidos de derecha, hicieron sin embargo fracasar el proyecto constituyente. Por tanto, es con un verdadero sentido de oportunidad que las organizaciones sociales y los partidos opositores a la presidencia de Sebastián Piñera —algunos de los cuales resultaron representados gracias a la reforma del sistema electoral de 2015— lograron colocar la cuestión constitucional al centro de las reivindicaciones del movimiento social y así darle un significado histórico.

El Acuerdo por la Paz y la nueva Constitución

El Acuerdo prevé un plebiscito de los ciudadanos sobre dos cuestiones: en primer lugar, ¿se ha de lanzar un proceso constituyente? Y de ser así, ¿qué tipo de órgano debiera redactar la nueva Constitución? Se proponen dos soluciones al respecto: una "Convención Mixta Constitucional", integrada en partes iguales por miembros elegidos popularmente y parlamentarias o parlamentarios en ejercicio; "Convención Constitucional", integrada exclusivamente por miembros elegidos popularmente. La primera opción es de hecho más conservadora ya que implica la participación de actores potencialmente interesados en mantener el sistema actual.

Luego, se estableció que, de ser necesario, el órgano constituyente "tendrá por único objeto redactar la nueva Constitución, no afectando las competencias y atribuciones de los demás órganos y poderes del Estado y se disolverá una vez cumplida la tarea que le fue encomendada[8]". También se acordó desde el principio que la convención debería respetar las normas y las reglas de votación vigentes con un quórum de dos tercios de sus miembros. La asamblea dispondrá de un plazo de nueve meses, prorrogable por tres meses más, para completar sus trabajos.

A los pocos días de la firma del Acuerdo, se constituyó una comisión técnica integrada por catorce especialistas constitucionales para asegurar su ejecución. La mitad fueron nominados por los partidos de la coalición gobernante (Unión Democráta Independiente, Renovación Nacional, Partido Regionalista Independiente Demócrata y Evolución Política) y la otra por la oposición (Partido Demócrata Cristiano de Chile, Partido por la Democracia, Partido Socialista de Chile, Partido Radical, Partido Liberal y Comunes). Entre ellos se cuentan cinco mujeres, una del partido gobernante y cuatro de la oposición. Ninguna organización social o ciudadano pudo contribuir a esta nominación. La comisión se reunió del 25 de noviembre al 6 de diciembre de 2019 para determinar las modalidades del proceso del plebiscito y discutir posibles cupos para mujeres y para representantes de pueblos indígenas, aspectos que no fueron retenidos por los expertos. Finalmente, el 6 de diciembre de 2019, la Comisión Técnica propuso una reforma constitucional que fue aprobada por el Congreso. La Ley n° 21200 del 24 de diciembre de 2019 fijó así la fecha del referéndum al 26 de abril de 2020.

[8] "Acuerdo Por la Paz Social y la Nueva Constitución", 15 de noviembre de 2019 (**www.bcn.cl/procesoconstituyente/detalle_cronograma?id=f_cronograma-1**).

Sin embargo, el arranque del proceso constituyente no tuvo más efecto que las medidas sociales sobre las protestas, que continuaron. Fueron en particular las movilizaciones feministas que se hicieron las más visibles entre noviembre de 2019 y marzo de 2020, como lo muestra el impacto de la canción "Un violador en tu camino" interpretada por el grupo de teatro Las Tesis, en noviembre de 2019 en Valparaíso, en medio de las manifestaciones, y rápidamente recogido por mujeres de Chile y de todo el mundo. Con el creciente apoyo de la población - un apoyo ganado anteriormente, con las grandes movilizaciones estudiantiles feministas de 2018 -, las feministas lograron incorporar sus demandas al proceso constituyente. Sus quejas se centraban en la incapacidad del Estado para tomar en cuenta las causas de la mujer en materia de violencia, salud sexual y reproductiva, igualdad profesional, etc. El requisito de paridad para la Convención Constitucional se impuso así gracias en particular a la movilización de mujeres académicas[9].

Así, para sorpresa de todos, y pese a la tenaz resistencia de la coalición gobernante, el 4 de marzo de 2020 el Congreso aprobó una reforma constitucional complementaria a la avalada por la Ley n° 21.216 del 20 de marzo de 2020. Se introdujeron las disposiciones transitorias 29, 30 y 31 de la Constitución que, además de facilitar la presentación a la Convención de candidatos independientes, establecen que en los distritos que repartan un número par de escaños, deben resultar electos igual número de hombres y mujeres, mientras que en los distritos que repartan un número impar de escaños, no podrá resultar una diferencia de escaños superior a uno, entre hombres y mujeres. Gracias a esta ley, Chile se convertirá en el primer país del mundo en tener un órgano constituyente integralmente paritario.

Los efectos de la pandemia de Covid-19 sobre el proceso constituyente

La pandemia de Covid-19 sorprendió a Chile cuando las movilizaciones sociales estaban a punto de reanudarse después de las vacaciones de verano. La movilización masiva de mujeres el 8 de marzo de 2020, Día Internacional de la Mujer, parecía haberle dado un anticipo. Pero la situación sanitaria se deterioró rápidamente y el 18 de marzo de 2020, el gobierno declaró un estado de emergencia constitucional por un período de noventa días, lo que permitió, entre otras cosas, restringir la libertad de movimiento y aislar a las personas en sus hogares para evitar un mayor contagio. En este contexto, no fue difícil llegar a un consenso para posponer el referéndum hasta el 25 de octubre de 2020.

Al 1 de octubre de 2020, Chile ya registraba 12.741 muertes por Covid-19 (o 680.3 muertes por millón de habitantes), lo que lo ubica en el séptimo lugar del mundo entre los países más afligidos por el virus. La pandemia solo profundizó el malestar social. La falta de infraestructura sanitaria y el aumento de la pobreza atribuible a las diversas medidas de contención han aumentado aún más las desigualdades en el país. Prueba de este malestar, nuevas manifestaciones violentas estallaron en mayo de 2020 en Santiago, y la palabra

[9] Juntas en acción, "Cómo se logró la paridad: las organizaciones y mujeres que trabajaron por una constituyente paritaria", 5 mars 2020 (**https://juntasenaccion.cl/las-organizaciones-y-mujeres-que-trabajaron-por-la-paridad**/).

“hambre” fue proyectada en la emblemática Torre Telefónica para llamar la atención sobre la situación social.

Esta situación pesaría mucho sobre la votación del 25 de octubre de 2020, porque el estado de emergencia sanitaria limitaba directamente la participación ciudadana (imposibilidad de acudir a los colegios electorales para personas positivas al Covid-19, restricciones a la circulación de una región a otra en función de la circulación de virus, y miedo a la presencia militar en las calles). La tasa de abstención era precisamente lo que estaba en juego en esta elección, la más importante en treinta años. Desde el fin del voto obligatorio (2012), Chile es uno de los países del mundo con la menor participación electoral[10]. El contexto sanitario, la desconfianza de los chilenos frente a sus instituciones y la baja participación de los jóvenes en las elecciones anteriores hubiera podida fragilizar la legitimidad de un proceso constitutivo que se apoya en gran parte en la movilización ciudadana. Este escenario no se produjo: con el 50,9% del padrón electoral, el resultado de la votación del 25 de octubre, aunque sea modesta, constituye la mayor participación desde 2012. El 78,27% de los votos aprobaron el lanzamiento del proceso constituyente y la Convención Constitucional obtuvo el 78,99% de los votos. Por tanto, es este órgano el que escribirá la nueva Constitución.

La elección de la Convención Constitucional se llevará a cabo el 11 de abril de 2021, simultáneamente con las elecciones municipales y regionales. Chile se prepara para un gran momento deliberativo; la transformación del país sigue siendo una página por escribir, quienes sostienen la pluma tendrán una responsabilidad histórica.

[10] El presidente actual fue elegido con menos del 50% de participación en 2017, y las elecciones locales de 2016 solo convocaron al 35% de los votantes.

Para citar este capítulo: Cecilia Baeza, « Chile: un punto de inflexión constitucional para un nuevo pacto social y político », in O. Dabène (dir.), *América latina. El año político 2020/Les Etudes du CERI*, n° 252-253, Enero 2021 [en línea, **www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude**].