

EL PROCESO CONSTITUYENTE CHILENO (2019-2022)

Análisis, interpretaciones y perspectivas

ANTONELLO CANZANO GIANANTE
LUCÍA DAMMERT
ALFONSO DINGEMANS CALDERÓN
RODOLFO DISI PAVLIC
PAMELA FIGUEROA RUBIO
MARCELO MELLA POLANCO
BERNARDO NAVARRETE YÁÑEZ
MAURICIO OLAVARRÍA GAMBI
NELSON PAULUS SANTIBÁÑEZ
CAROLINA SEGOVIA ARANCIBIA



DEPARTAMENTO DE
ESTUDIOS POLÍTICOS



RIL editores

Antonello Canzano Gianzante: Sociólogo por la Universidad Gabriel d'Annunzio en Chieti-Pescara, Italia, y Cientista Político por la Universidad de Teramo, Italia.

Lucía Dammert: Socióloga, Master en Planeamiento Urbano y Regional por la Universidad de Pittsburg, Estados Unidos, y Doctora en Ciencia Política por la Universidad de Leiden, Países Bajos.

Alfonso Dingemans Calderón: Ingeniero Comercial por Universidad de Chile y Doctor en Estudios Americanos por la Universidad de Santiago de Chile.

Rodolfo Disi Pavlic: Cientista Político por la Universidad de Notre Dame, Estados Unidos, y Doctor en Gobierno por la Universidad de Texas en Austin.

Pamela Figueroa Rubio: Profesora de Historia y Geografía, UMCE, Magíster en Ciencia Política por la Universidad Católica de Chile, Máster en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Georgetown, Estados Unidos, y Doctora en Estudios Americanos por la Universidad de Santiago de Chile.

Marcelo Mella Polanco: Licenciado en Historia por Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Magíster en Ciencia Política por la Universidad de Chile, Máster en Análisis Económico del Derecho por la Universidad de Salamanca, España; Doctor en Estudios Americanos por la Universidad de Santiago de Chile, y Postdoctorado en Economía Política por la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina.

Bernardo Navarrete Yáñez: Profesor de Historia y Geografía por la Universidad de Los Lagos, Magíster en Ciencia Política por la Pontificia Universidad Católica de Chile, y Doctor en Gobierno y Administración Pública por el Instituto Universitario Ortega y Gasset, España.

Mauricio Olavarría Gambi: Administrador Público y Magíster en Estudios Internacionales por la Universidad de Chile, y Doctor en Políticas Públicas por la Universidad de Maryland en College Park, Estados Unidos.

Nelson Paulus Santibáñez: Sociólogo por la Pontificia Universidad Católica de Chile, Magíster en Antropología y Desarrollo por la Universidad de Chile, Máster en Iniciación a la Investigación en Política Social y Doctor en Sociología por la Universidad Autónoma de Barcelona, España.

Carolina Segovia Arancibia: Socióloga y Magíster en Ciencia Política por la Pontificia Universidad Católica de Chile, y Doctora en Ciencia Política por la Universidad de Michigan, Estados Unidos.

EL PROCESO CONSTITUYENTE CHILENO (2019-2022)

ANTONELLO CANZANO GIANANTE • LUCÍA DAMMERT
ALFONSO DINGEMANS CALDERÓN • RODOLFO DISI PAVLIC
PAMELA FIGUEROA RUBIO • MARCELO MELLA POLANCO
BERNARDO NAVARRETE YÁÑEZ • MAURICIO OLAVARRÍA GAMBI
NELSON PAULUS SANTIBÁÑEZ • CAROLINA SEGOVIA ARANCIBIA

EL PROCESO CONSTITUYENTE CHILENO (2019-2022)

Análisis, interpretaciones y perspectivas



DEPARTAMENTO DE
ESTUDIOS POLÍTICOS



RiL editores

342.83 Cansano Giansante, Antonello
C El Proceso Constituyente Chileno (2019-2022). Análisis, interpretaciones y perspectivas / Antonello Canzano Giansante, Lucía Dammert, Alfonso Dingemans Calderón, Rodolfo Disi Pavlic, Pamela Figueroa Rubio, Marcelo Mella Polanco, Bernardo Navarrete Yáñez, Mauricio Olavarría Gambi, Nelson Paulus Santibáñez, Carolina Segovia Arancibia. – Santiago : RIL editores • Universidad de Santiago de Chile, 2023.

330 p. ; 23 cm.

ISBN: 978-956-01-1527-0

1 PODER CONSTITUYENTE-CHILE-REFORMAS CONSTITUCIONALES. 2 DERECHO CONSTITUCIONAL-CHILE.



EL PROCESO CONSTITUYENTE CHILENO (2019-2022).

ANÁLISIS, INTERPRETACIONES Y PERSPECTIVAS

Primera edición: septiembre de 2023

© Antonello Canzano Giansante, Lucía Dammert,
Alfonso Dingemans Calderón, Rodolfo Disi Pavlic, Pamela Figueroa Rubio,
Marcelo Mella Polanco, Bernardo Navarrete Yáñez, Mauricio Olavarría Gambi,
Nelson Paulus Santibáñez, Carolina Segovia Arancibia, 2023

Registro de Propiedad Intelectual

N° 2023-A-8655

© RIL® editores, 2023

SEDE SANTIAGO:

Los Leones 2258

CP 7511055 Providencia

Santiago de Chile

☎ (56) 22 22 38 100

ril@rileditores.com • www.rileditores.com

SEDE VALPARAÍSO:

Cochrane 639, of. 92

CP 2361801 Valparaíso

☎ (56) 32 274 6203

valparaiso@rileditores.com

SEDE ESPAÑA:

europa@rileditores.com • Barcelona

Composición, diseño de portada e impresión: RIL® editores

Impreso en Chile • *Printed in Chile*

ISBN 978-956-01-1527-0

Derechos reservados.

ÍNDICE

PRÓLOGO	9
CAPÍTULO 1.	
LA ECONOMÍA POLÍTICA DEL PROCESO DE CAMBIO CONSTITUCIONAL (2019-2022).....	13
<i>Alfonso Dingemans Calderón</i>	
CAPÍTULO 2.	
FRAGMENTACIÓN PARTIDARIA Y PROCESO CONSTITUYENTE	53
<i>Marcelo Mella Polanco</i>	
CAPÍTULO 3.	
RADIOGRAFÍA A LOS VOTANTES DEL APRUEBO Y DEL RECHAZO. VOTANTES REGULARES Y ESPORÁDICOS FRENTE AL TEXTO CONSTITUCIONAL.....	79
<i>Carolina Segovia</i>	
CAPÍTULO 4.	
APOYO A LA OPCIÓN RECHAZO EN EL PLEBISCITO CONSTITUCIONAL DE 2022: CORRELACIONES A NIVEL COMUNAL	103
<i>Rodolfo Disi Pavlic</i>	
CAPÍTULO 5.	
¿CUÁNDO DESPERTÓ CHILE?	141
<i>Mauricio Olavarría Gambi</i>	
CAPÍTULO 6.	
COMUNICACIÓN MORAL Y GRUPOS EN EL ENTORNO INTERNO DE LA CONVENCION CONSTITUCIONAL	187
<i>Nelson Paulus Santibáñez</i>	

CAPÍTULO 7.
PARIDAD Y PARTICIPACIÓN DE PUEBLOS INDÍGENAS: ACTORES
Y APRENDIZAJES EN EL PROCESO CONSTITUYENTE EN CHILE
(2020-2022) 23 I
Lucía Dammert & Pamela Figueroa Rubio

CAPÍTULO 8.
LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN LA DISCUSIÓN
CONSTITUCIONAL CHILENA 26 I
Bernardo Navarrete Yáñez

CAPÍTULO 9.
¿REVOLUCIÓN O REFORMA? DE UN VIEJO DEBATE EUROPEO
A LA SITUACIÓN ACTUAL EN CHILE 29 I
Antonello Canzano Giansante

PRÓLOGO

El proceso constitucional chileno ocurrido entre 2019 y 2022 adquirió caracteres de singularidad: estallido social en octubre de 2019, plebiscito en que el 78% de los electores optaron por redactar una nueva constitución por una convención constitucional electa, elección de convencionales con paridad de género, escaños reservados a población autoidentificada como indígena, redacción de propuesta constitucional y plebiscito de salida el 4 de septiembre de 2022, con 85,5% de participación ciudadana, en el que el 62% de los votantes rechazó la propuesta de nueva constitución redactada por la electa Convención Constituyente. Este hito de alta significación histórica, política, social y, por cierto, también, para el derecho constitucional se constituye en una pieza obligada de análisis académico, no solo para comprender las dinámicas que se desataron en el tiempo presente y que fueron determinando su resultado; sino también para escudriñar en las concatenaciones de sucesos, hechos y circunstancias que llevaron a que esta fuera la vía elegida por el sistema político para enfrentar la grave crisis que irrumpió en octubre de 2019. Junto a ello, surge el imperativo académico de identificar aprendizajes y lecciones, así como prospectar el devenir probable, posible y deseable del proceso constitucional chileno post plebiscito de septiembre de 2022.

El Departamento de Estudios Políticos de la Universidad de Santiago de Chile ha asumido la tarea de adentrarse en el estudio académico sobre el proceso y exponer focos analíticos en que los integrantes de su claustro académico han puesto su atención, desde un encuadre conceptual común centrado en las ideas de gobernabilidad y gobernanza.

De este modo, el libro indaga, analiza y expone acerca de los principales aspectos que fueron configurando el proceso

constituyente, desde la crisis político-institucional que emergió a fines de 2019, hasta el plebiscito de salida de septiembre de 2022. Con este propósito, los diversos capítulos se adentran en desentrañar el desarrollo del proceso constituyente aplicando, primeramente, el enfoque conceptual de la economía política, seguida de la exposición del proceso político centrado en categorías analíticas politológicas sobre fragmentación partidaria y su incidencia en el comportamiento estratégico de la Convención Constituyente. Luego, el libro se aboca a caracterizar a los votantes de las opciones en pugna y el comportamiento electoral de la opción mayoritaria en las comunas. A continuación, el esfuerzo analítico se traslada a la construcción de una hipótesis que aporte elementos de comprensión del abrupto contraste que significaron los resultados de los plebiscitos de entrada y salida; a las interacciones entre actores al interior de la Convención Constituyente, sus comunicaciones y los valores reivindicados; la participación de actores no tradicionales, como son los pueblos indígenas, y las lecciones que se derivan de la experiencia. El debate que se dio en la Convención Constituyente sobre los niveles de gobierno, la descentralización y el rol de los gobiernos subnacionales es abordado desde la perspectiva de la gobernanza multinivel. Finalmente, una visión extranjera, desde Europa, cierra el libro preguntándose si lo ocurrido en Chile, entre 2019 y 2022, no es más que la reiteración de un viejo debate europeo sobre revolución o reforma.

El libro no busca ofrecer una conclusión comprehensiva y totalizante del proceso, sino más bien resaltar focos analíticos que han llamado la atención de los ciudadanos, de modo de aportar elementos informativos y conceptuales que alimenten la reflexión sobre el proceso político más importante para Chile en los últimos 100 años y que, se espera, genere un diseño institucional que enmarque la vida social y política por los próximos 50 años, al menos.

Esta tarea ha sido asumida por los profesores del Departamento de Estudios Políticos enmarcada en los valores que guían su actividad: libertad intelectual, pluralismo, independencia de juicio, rigor, honestidad intelectual, responsabilidad, transparencia y objetividad.

PRÓLOGO

En ese marco, los profesores del Departamento de Estudios Políticos, en su doble rol de académicos e intelectuales públicos, ofrecen este trabajo con el propósito de aportar a la reflexión ciudadana sobre una nueva constitución para Chile y a la comprensión acerca de qué pasó en y con el proceso constituyente 2019-2022.

MAURICIO OLAVARRÍA GAMBI, PH.D.
Director
Departamento de Estudios Políticos
Universidad de Santiago de Chile

Estación Central, marzo de 2023

CAPÍTULO I

LA ECONOMÍA POLÍTICA DEL PROCESO DE CAMBIO CONSTITUCIONAL (2019-2022)

Alfonso Dingemans Calderón
Departamento de Estudios Políticos
Universidad de Santiago de Chile

INTRODUCCIÓN

Los sucesos que abren con el estallido social de 18 de octubre de 2019 y cierran con el rechazo a la propuesta de la nueva Constitución en el plebiscito de 4 de septiembre de 2022 denominaremos en este capítulo el proceso de cambio constitucional y no el de la reforma constitucional para no generar confusión, ya que este último término fue asociado en la discusión pública a un cambio de la Constitución en oposición al reemplazo de ella («hoja en blanco»).

Para fines analíticos, este capítulo descompondrá el proceso de cambio constitucional en tres momentos. Primero, el estallido propiamente tal hasta el plebiscito de entrada de octubre de 2020, seguido por la elaboración de la propuesta de la nueva Constitución en la Convención Constitucional (CC) y por último el sometimiento de esta a la voluntad popular mediante el plebiscito de salida en septiembre de 2022. Esto se justifica por la función central que cumplirá el concepto de *policy failure*, desde una perspectiva de economía política, entendido como opciones de políticas subóptimas, ya sea

por la incapacidad de obtener los objetivos que se habían propuestos y/o por la oposición o la crítica que estas generan (McConnell, 2015). El argumento central de este capítulo consiste en mostrar que el resultado del plebiscito de salida no puede ser desconectado del diagnóstico de las causas del estallido (*policy failure*), reflejado en las encuestas, ni tampoco de la forma política en que se estableció la propuesta (legitimidad de *throughput*) como solución (parcial) a aquellas reivindicaciones que estaban a la base del *policy failure*.

Para tal efecto, se aplicará la perspectiva institucional de la economía política de North (1990) y Williamson (1985), según la cual las instituciones reducen los costos de transacción y en consecuencia los niveles de incertidumbre en una sociedad. No obstante, si la conducta o las interacciones sociales son más predecibles, entonces al mismo tiempo son más inertes también. Hay, por lo tanto, una disyuntiva entre la flexibilidad y la incertidumbre de un sistema social. Idealmente, un sistema logra el cambio institucional de forma endógena mediante una eficiencia adaptativa por la vía de cambios progresivos (North, 1990) o de forma exógena, una fuerza que rompe repentinamente con la dependencia de la trayectoria, además de una combinación de estas dos dimensiones (Gerschewski, 2021). Cuando los cambios institucionales son producto de una fuerza exógena, el sistema institucional no se encuentra en permanente equilibrio (dinámico), sino que «salta» de un equilibrio a otro por fuerzas exógenas (sin considerar la histéresis), es decir, se observan equilibrios discontinuos o *punctuated equilibria* (Baumgartner y Jones, 1993). Una forma alternativa de ver esos saltos es mediante el concepto de coyunturas críticas (Collier y Collier, 1991).

Así, los *policy failures* («fracasos de políticas») son una fuente importante de cambios exógenos de un sistema institucional o de su gobernanza. Dependiendo de la profundidad del fracaso y la importancia de la política, un *policy failure* puede generar una crisis (el colapso de un subsistema político), que rara vez se resuelve de forma endógena. En consecuencia, las crisis serían catalizadores de cambio institucional porque pueden abrir un proceso de alineación de intereses que promueve la negociación y el acomodo entre las

distintas élites. En este proceso, las instituciones cumplen una función crucial (Kanyinga y Long, 2012), ya que pueden formar redes mediante las cuales las reformas se apoyan o se frenan. Segundo, en línea con el consociacionalismo, si las instituciones políticas son inclusivas, entonces la unidad de propósito que estas promueven es crítica para que la reforma sea exitosa. Este tipo de unidad exige que las élites acomoden sus intereses divergentes a un objetivo común y que se comprometan a representar a *todos* los grupos que existen en la sociedad en pos del bien común (Lijphart, 1969). Por cierto, también exige el despliegue de acomodaciones por la vía de pagos compensatorios. Si estas condiciones se cumplen, las crisis tienen una alta probabilidad de convertirse en catalizadores de cambios institucionales.

Sin embargo, la existencia de una crisis no suspende la dinámica del juego político. No es de suponer que los actores políticos o en su defecto los ciudadanos apoyen incondicionalmente cualquier solución que emane de la crisis, o donde cualquier propuesta sea considerada mejor que el *statu quo*. La bibliografía de la economía política sugiere que incluso en las crisis más profundas los ciudadanos evalúan los costos y beneficios asociados a la propuesta. Específicamente, este capítulo argumenta que, para entender el rechazo rotundo a la propuesta de la nueva Constitución en Chile, se debe considerar que, a pesar de la profunda crisis que estaba viviendo el país y a pesar de la evaluación largamente negativa del *statu quo* («el modelo neoliberal»), esto no se tradujo en un apoyo incondicional a cualquier propuesta.

La evidencia internacional sugiere primero que la aprobación de una Constitución efectivamente es un acto de equilibrio entre la democracia, por el lado de los redactores de la propuesta, y el acomodo o la aceptación por el lado de los decisores finales (en el caso de Chile, la ciudadanía). Segundo, que depende en gran medida de la evaluación que los tomadores de decisión realizan de la medida en que la propuesta genere beneficios netos nítidamente definidos y que aporte a la solución subyacente al *policy failure*. En el caso de Chile, la redacción de una nueva Constitución tenía solo una conexión débil

con las preocupaciones y demandas expresadas en las encuestas de la época. Una nueva Constitución era para una parte considerable de la población un medio para obtener un fin ulterior: mejorar la salud, las pensiones, la educación y la seguridad. No era un fin en sí, por lo que la inclusión de otros aspectos, propios de una agenda postmaterialista, generó ruido en el cálculo de costo-beneficio, sobre todo en un contexto donde la agenda materialista estaba contenida en artículos ambiguamente definidos con un exceso de adjetivos, difumando los beneficios e introduciendo *dealbreakers*, probablemente incluso para aquellos que tenían una evaluación negativa del *statu quo*. Entre los diferentes problemas que tuvo la Convención Constitucional (CC), estos errores de cálculo, no dar el peso suficiente al juego político de los procesos de cambio incluso en un contexto de crisis, costó al país la oportunidad de cambiar la Constitución, de reducir la incertidumbre y de lograr un entendimiento político amplio como forma de salir de la crisis que comenzó en 2019.

El capítulo es organizado de la siguiente manera. En la segunda sección se abordará el primer momento del proceso de cambio constitucional, donde se argumentará que el *policy failure* del así llamado «modelo neoliberal» tiene rasgos de una tragedia, además de una flexibilidad o acomodo insuficiente a las demandas y expectativas de los chilenos. En la tercera sección se argumentará que, en el segundo momento del mencionado proceso, la CC interpretó el contundente mandato popular como un apoyo incondicional, tanto dentro como fuera de la Convención, entrando en una lógica de la *Idealpolitik* en desmedro de la *Realpolitik*, quitándole además peso al plebiscito de salida de 2022 como un *veto player*. En la siguiente sección se analizará el tercer momento, que consiste en el plebiscito de salida. El rechazo se puede explicar, en parte, por la insuficiente consideración por la necesidad (política) de alinear la propuesta constitucional con los elementos que las encuestas señalaban como explicativos del estallido social del 2019, donde además aparecieron elementos inesperados como la plurinacionalidad, los que en su conjunto terminaron por diluir los beneficios netos para la mayoría de los chilenos. En la quinta sección se presentan las conclusiones.

PRIMER MOMENTO: LA TRAGEDIA DEL *POLICY FAILURE*

El éxito o el fracaso de las políticas no son atributos intrínsecos, sino etiquetas atribuidas por *stakeholders* y observadores (Bovens y 't Hart, 2016). La evaluación de las políticas se realiza de maneras distintas, ya que los actores manejan múltiples *benchmarks*, a menudo en conflicto entre sí (McConnell, 2015). Bovens y 't Hart (2016) identifican una métrica basada en el desempeño (objetiva, programática, basada en la evidencia) y otra basada en la reputación (subjetiva, política, basada en experiencias e impresiones). Las evaluaciones en cada dimensión no tienen por qué coincidir necesariamente. Así, una política programáticamente bien evaluada, pero reputacionalmente mal evaluada sería una *tragedia*; una programáticamente mal evaluada, pero reputacionalmente bien evaluada sería una *farsa*, y una mal evaluada en ambas dimensiones sería un *fiasco*. Solo si en ambas dimensiones saliera bien evaluada se podría hablar de una política exitosa. En los demás casos estaríamos ante un *policy failure*.

La economía política ha desarrollado una bibliografía especializada que identifica factores que los causan (Coelho, Ratnoo y Dellepiane, 2015), enfatizando más los mecanismos políticos o subjetivos de evaluación. Estos se resumen en torno a dos problemas centrales. El primero agrupa problemas de representación política (incorporación de las preferencias e intereses individuales al proceso político) y el segundo agrupa problemas de capacidad de respuesta política (el grado de alineación entre las preferencias e intereses individuales y las opciones de política).

Siguiendo esta misma línea de mecanismos políticos de evaluación, pero desde la perspectiva de la teoría de sistema políticos, se identifica la legitimidad como factor evaluativo central (Easton, 1995; Scharpf, 1999; Schmidt, 2013), ya sea de *input*, *output* o *throughput* (Schmidt, 2020). La legitimidad *input* depende de la medida en la que las decisiones políticas reflejan la voluntad del «pueblo», basada en la participación ciudadana en procesos representativos y la capacidad de respuesta del gobierno referente a las preocupaciones y demandas de la ciudadanía (similares a los

problemas de representación política). La legitimidad *output* se refiere al grado en que las decisiones políticas alcanzan el bien común, basado en la efectividad (eficiencia y eficacia) y el desempeño de estas (similares a la evaluación programática, aunque con una fuerte dosis de subjetividad). Finalmente, la legitimidad *throughput* se refiere al punto intermedio entre las dos anteriores, especialmente a la gobernanza. En la propuesta de Schmidt (2013), esta se operacionaliza mediante la calidad procedimental de los procesos de toma de decisiones, la que a su vez incluye la eficacia de la toma de decisiones, el *accountability* de los actores, la transparencia de sus acciones y la apertura e inclusividad para con la sociedad civil. Si bien la legitimidad *input* y la *output* permiten un *trade-off* compensatorio (una debilidad en la *input* puede ser compensada por una fortaleza en la *output* y viceversa), los problemas en la legitimidad *throughput* no permiten tal compensación y terminan afectando a las otras dos también, por lo que en la propuesta de Schmidt (2013) este sería el tipo de legitimidad más crítico de todos.

La tensión anteriormente señalada entre la evaluación programática y la política de las políticas públicas se evidencia con particular nitidez en el caso de la compleja transición a la democracia en Chile, que se inició con la victoria del «No» en el plebiscito de 5 octubre del 1988 que puso fin al régimen de Pinochet vía las urnas. A pesar de que los treinta años posteriores a 1990 han sido sin duda el período en el que los indicadores de bienestar (material) más avance han tenido –piénsese, por ejemplo, en la admisión de Chile a la OCDE (en 2010), la participación como país invitado al G-20 y la clasificación como país de ingreso alto por el Banco Mundial (en el 2013)–, paradójicamente también es el período donde la sensación de frustración comenzó a dominar en desmedro de la imagen de la excepcionalidad chilena, del milagro chileno y del jaguar de Sudamérica. Si bien este espíritu de pesimismo colectivo no es nuevo en la historia nacional, recordando a las obras trascendentales de Encina (1912) y Pinto (1959), la tensión entre el buen desempeño programático y la mala evaluación política incrementó, una paradoja o una tragedia, usando la tipología de Bovens y 't Hart (2015).

Los años de la transición serían los años «del avanzar sin transar al transar sin parar» (Jocelyn-Holt, 2014). Asimismo, la máxima del entonces presidente Patricio Aylwin «en la medida de lo posible», que tuvo por intención consolidar la gobernabilidad del primer gobierno democrático después de un régimen autoritario de diecisiete años con un apoyo ciudadano relativamente alto (Haggard y Kaufman, 1995), terminó representando la falta de cambio y la rendición política ante el modelo «neoliberal» heredado del régimen autoritario.

La actitud crítica no era del todo sin mérito, sobre todo en el plano político-institucional. Los reductos autoritarios, como los senadores designados, demoraron quince años en erradicarse (Nogueira, 2008) con las reformas constitucionales de 2005 bajo la presidencia de Ricardo Lagos, las más importantes desde 1990, que según el presidente habrían terminado oficialmente la transición chilena. El sistema electoral binominal, que fue reemplazado por uno proporcional recién en 2017 en virtud de la Ley 20.840, favorecía la generación de dos bloques de coaliciones y excluía a los partidos políticos más pequeños, particularmente el Partido Comunista, considerado por esa razón poco democrática. Por su lado, la credibilidad de la política, la participación política en bajada (especialmente con el cambio a la inscripción automática y la participación voluntaria), los múltiples escándalos de corrupción política, los episodios de colusión económica, todo aquello contribuyó a la sensación para una porción considerable de la población chilena que el rayado de cancha constaba de serias falencias.

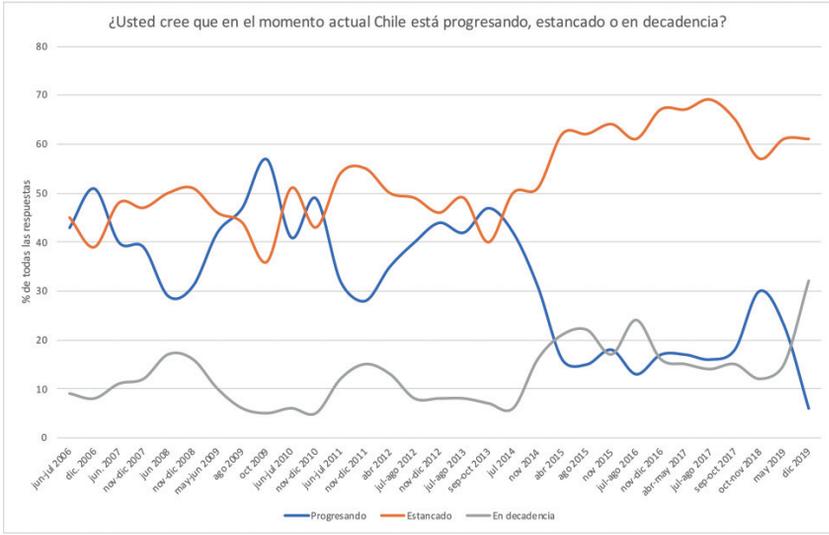
Según esta interpretación, la causa radicaba esencialmente en la Constitución de 1980, cuestionada por sus problemas de legitimidad *input* desde un comienzo (Otano, 1995; Cavallo, 1998). Por su parte, los cambios introducidos por los gobiernos de coaliciones, tanto de centroizquierda como de centroderecha, habían sido superficiales, ya que no afectaron ni las relaciones de poder ni las relaciones entre clases, establecidas durante la dictadura de Pinochet, haciendo de la aspiración de construir una *tercera vía* (crecer con igualdad) un espejismo que buscaba más incorporar los grupos subalternos al modelo que transformarlo profundamente (Taylor, 2006).

Este descontento se vio con claridad en la campaña «Marca Tu Voto» de 2013, la que instó a marcar los votos en la próxima elección presidencial con las siglas AC (asamblea constituyente), con el fin de presionar a las autoridades para iniciar un proceso constituyente. Efectivamente, durante el segundo gobierno de Michelle Bachelet, se inició en 2015, con gran despliegue comunicacional, un proceso constituyente con participación ciudadana mediante cabildos. Cinco días antes de dejar la presidencia, Bachelet envió un proyecto de reforma constitucional para modificar la Constitución Política de la República (Senado, 2018), al que el gobierno del recién asumido presidente Sebastián Piñera quitó toda prioridad.

Asimismo, la evaluación programática, inicialmente positiva, fue paulatinamente más crítica, cuestionando así legitimidad de *output* de la Constitución (v.gr., Moulián, 1997; Drake y Jaksic, 1999). La falta de cambios sustantivos en las áreas de la salud, las pensiones y sobre todo la educación¹ –que culminaron en dos olas de protestas estudiantiles, una en 2006 y otra en 2011–, y los malos resultados de las reformas que sí se implementaron, como el Transantiago, además de los escándalos de corrupción, alimentaron la idea de que «el modelo» estaba no solo en crisis, sino que se estaba desmoronando (Mayol, 2012). Estábamos presenciando el ocaso del mal llamado milagro chileno.

¹ Sobre todo los problemas en la educación, primero secundaria (2006) y después universitaria (2011), fueron capaces de generar un acción colectiva asertiva. El logro de este movimiento fue la introducción de la gratuidad en la educación universitaria, al menos en las universidades y otras instituciones de la educación terciaria adheridas, para los estudiantes provenientes de los hogares pertenecientes al 60% de menores ingresos del país.

GRÁFICO 1. ¿USTED CREE QUE EN EL MOMENTO ACTUAL ESTÁ: PROGRESANDO, ESTANCADO O EN DECADENCIA? CIFRAS EN PORCENTAJES DEL TOTAL DE RESPUESTAS

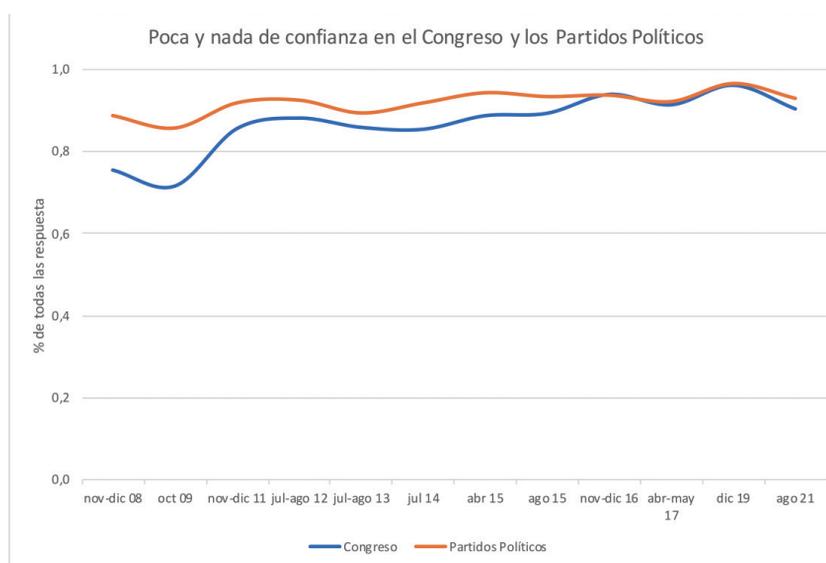


Fuente: Estudio Nacional de Opinión Pública, 2006-2019, Centro de Estudios Públicos.

En el plano político-partidista, el descontento político y económico, que responsabiliza al modelo neoliberal y a la Constitución del 1980 de estos malos resultados –y a los gobiernos de la Concertación y de la Nueva Mayoría de haberlos profundizado y legitimado–, se institucionalizó mediante la creación en 2017 de un nuevo referente político de izquierda llamado Frente Amplio, un subproducto de las protestas estudiantiles y con un fuerte apoyo en las generaciones más jóvenes (Nogué, 2021). El desgaste o la crisis del modelo se ve reflejado en el aumento gradual del pesimismo respecto del futuro de Chile (véase Gráfico 1), sobre todo después del 2014. Paralelamente, como síntoma del desgaste si no de crisis de la democracia representativa (como en el resto del mundo occidental), se observan niveles altísimos de desconfianza, sostenidos en el tiempo, en el Congreso y los partidos políticos (véase Gráfico 2).

Estas son las instituciones encargadas de canalizar los conflictos de manera pacífica en una democracia, pero niveles tan bajos de confianza sugieren que la ciudadanía las considera parte del problema, no de la solución. Adicionalmente, su desgaste cambia el locus de la acción política a las calles (lo que más adelante llamaremos un cambio del espacio político o *policy venue*).

GRÁFICO 2. POCA Y NADA DE CONFIANZA EN EL CONGRESO Y EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS. TOTAL DE MENCIONES (EN PORCENTAJES DEL TOTAL)

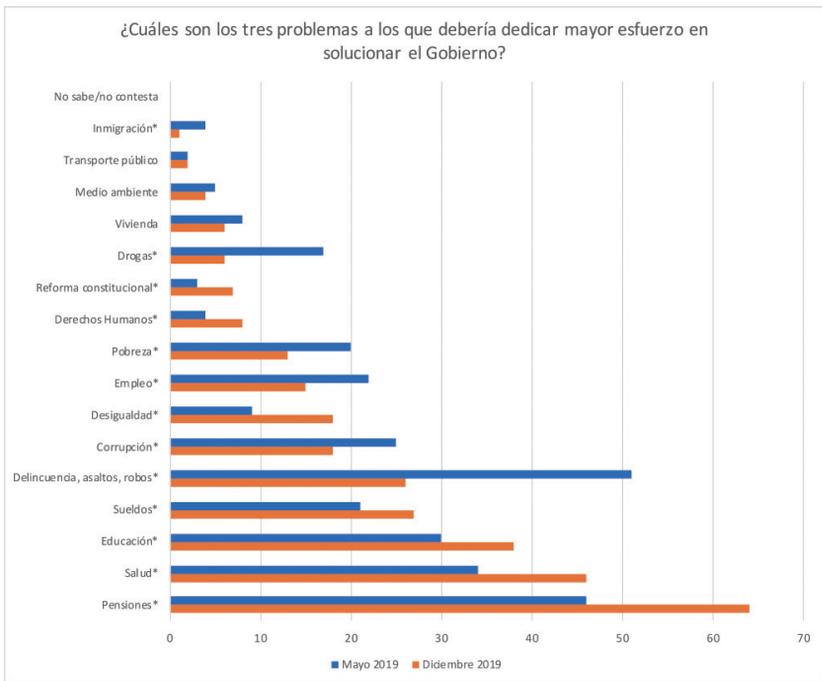


Fuente: Estudio Nacional de Opinión Pública, 2008-2019, Centro de Estudios Públicos.

El estallido sin duda tuvo múltiples causas y efectos. No obstante lo anterior, la popularidad que el eslogan «no fueron 30 pesos, fueron 30 años» adquirió en los meses y años posteriores refleja un profundo descontento con la evaluación del desarrollo que había conocido el país desde el retorno de la democracia: las instituciones fueron incapaces de dar respuesta a las demandas ciudadanas por mejoras en la educación, la salud, las pensiones y la seguridad

(pública) de las personas. De hecho, según datos del CEP, serían justamente estos los factores que explicarían, en la opinión pública, el malestar generalizado durante el estallido social de octubre 2019² (véase Ilustración 3).

**GRÁFICO 3. ¿CUÁLES SON LOS TRES PROBLEMAS A LOS QUE DEBERÍA DEDICAR EL MAYOR ESFUERZO EN SOLUCIONAR EL GOBIERNO? TOTAL DE MENCIONES (EN PORCENTAJES), SOBRE UN TOTAL DE 300%
* DENOTA UNA DIFERENCIA SIGNIFICATIVA ENTRE LAS MEDICIONES DE MAYO Y DICIEMBRE 2019**



Fuente: Estudio Nacional de Opinión Pública, mayo y diciembre de 2019, Centro de Estudios Públicos.

² Recuérdese que el movimiento social denominado «No + AFP», que busca terminar con el sistema de capitalización individual administrado por empresas privadas, logró convocar a 800.000 personas para una marcha en Santiago (26 de marzo del 2017), la que sería la protesta más numerosa (dos millones a nivel nacional) hasta la así llamada «la marcha más grande» del 25 de octubre del 2019, durante el estallido social.

Las ciencias sociales han investigado la conexión entre malestar y violencia a nivel de sociedad por mucho tiempo. Una obra clásica es la de Gurr (1970), quien postula que la privación relativa –la diferencia entre lo que las personas creen que merecen y lo que creen que recibirán– sería uno de los mecanismos explicativos más importantes en esta relación. La perspectiva institucional aplicada a la economía política de Baumgartner y Jones (1993) recoge esta idea básica, ya que señala que cuando los subsistemas políticos, que consisten en los actores que defienden el *statu quo* de una política particular, pierden el control sobre cómo se construye su imagen (*policy image* o *framing*) –es decir, la forma en que la política es discutida en el público y en los medios combinando tanto evidencia como valores (Smith, 2002)–, esto terminará probablemente en el colapso de la política y del propio subsistema, ya que traslada el espacio político (*policy venue*), entendido como las locaciones institucionales donde se toman las decisiones más importantes en relación con una política particular, fuera del control de los actores que componen el subsistema. Según Baumgartner y Jones (1993), el colapso se produciría si se cumplen cualquiera de las tres siguientes condiciones: 1) la movilización del público general; 2) el involucramiento de *outsiders* preocupados, que forman una alianza con actores descontentos, o 3) el deseo, por parte de otros tomadores de decisiones pertenecientes a otro espacio político, de expandir su propio campo de actividad. Ciertamente, esta explicación no es la única posible, pero al menos supone una explicación plausible del estallido social desde la perspectiva de la economía política institucional: una crisis política generada por el colapso de un subsistema político, que no fue capaz de dar una respuesta a las evaluaciones negativas (tanto programáticas como políticas, con especial énfasis en la legitimidad) siempre más intensas. Esto también ayudaría a entender la paradoja del estallido.

Al mismo tiempo, la crisis que abrió el estallido supone una oportunidad de colaboración intra-élite (para recuperar y consolidar el control, dependiendo del espacio político al que pertenecen los actores políticos). Esta encontró, al menos a nivel de las élites

políticas nacionales, un diagnóstico ampliamente compartido en torno a la insostenibilidad de la Constitución de 1980 y una consiguiente propuesta de solución en un plebiscito de entrada que sometiera a la voluntad popular la decisión de cambiarla, además de determinar su composición. Este así llamado «Acuerdo por la Paz Social y la Nueva Constitución», alcanzado el 15 de noviembre de 2019 entre casi todos los partidos políticos (con las ausencias notables del Partido Comunista y sectores del Frente Amplio), en medio del escalamiento de la violencia³, significó para los actores del subsistema colapsado o en crisis (los partidos más favorables a mantener el *statu quo* y el entonces oficialismo) el abandono de sus posiciones políticas defendidas por años⁴.

Según el diagnóstico implícito de este acuerdo, ya que carece de un preámbulo o una contextualización, la crisis sería una manifestación del repudio «popular» al «modelo neoliberal», caracterizado por un Estado subsidiario y sostenido por la Constitución de 1980. Su reemplazo sería la única solución viable, ya que esta adolece de un pecado original insuperable de ilegitimidad. Si bien la revocación (no la reforma) de la Constitución debía ser sometida a la voluntad popular en dos momentos, la idea de que aprobar ambos plebiscitos era casi una obligación moral para estar al lado correcto de la historia comenzó a cobrar fuerza en el debate público (por ejemplo, PDC, 2022). Una nueva Constitución cumpliría con el doble propósito de

³ El estudiante Gustavo Gatica fue impactado por perdigones el 8 de noviembre, producto de lo cual perdió la vista en ambos ojos en una de las jornadas más violentas, donde además fueron quemadas y saqueadas la casona Schneider y la parroquia de la Asunción, además de atacada la embajada de Argentina. La ahora senadora Fabiola Campillai recibió el impacto de una bomba lacrimógena en la noche del 26 de noviembre, el que le hizo perder la visión en un ojo, además de provocarle fracturas en el cráneo. Ambos se convirtieron en las víctimas símbolo de la violencia policial.

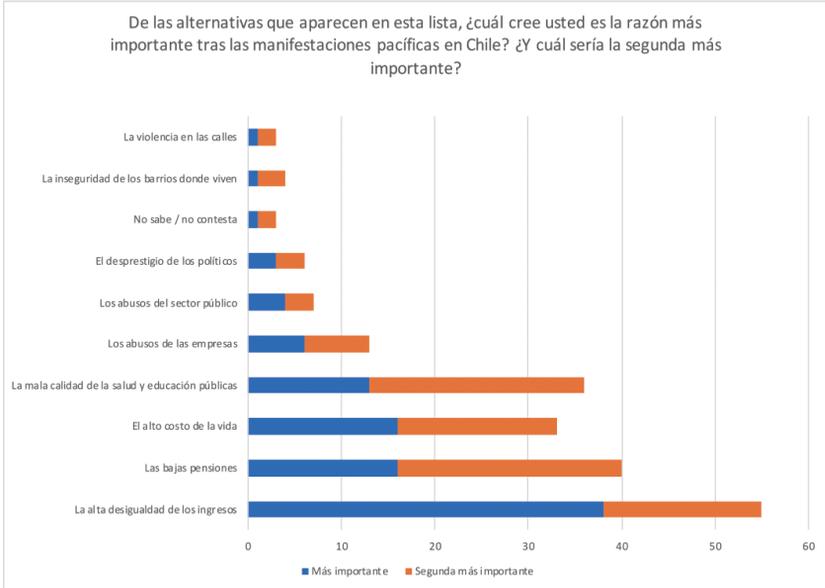
⁴ Se puede argumentar que el entonces presidente Piñera convirtió o no fue capaz de impedir que una crisis de Estado se convirtiera en una crisis de gobierno, donde los costos y el descontento los tendría que pagar él, su gobierno y su sector político. Considerando el complejo panorama político cruzado por una violencia inusitada, no sería extraño que su gobierno estuviera dispuesto a «sacrificar» la Constitución para proteger la gobernabilidad y, en definitiva, la democracia del país.

destruir el neoliberalismo y de ser la guía fundamental de un nuevo orden social, político, económico y cultural.

Si bien es cierto que el acuerdo constituye una interpretación simplificada de la crisis, esta simplificación fue seguramente necesaria, al menos desde una perspectiva política, para encontrar soluciones concretas y accionables. Eso no quita, por cierto, que la conexión entre la violencia y las reformas, o, peor aún, entre la legitimación de la violencia como medio para producir reformas⁵, es bien compleja si no peligrosa en una sociedad democrática, aunque explorar esa arista con mayor detalle escapa los límites de este capítulo.

⁵ Esto se vio con mayor claridad en torno a la introducción del concepto de «presos políticos de la revuelta». El convencional Fernando Atria señaló, en apoyo a una declaración favorable a la liberación de dichos presos que emanaría de la CC, que es «incoherente celebrar el proceso constituyente y al mismo tiempo pretender tratar, sin más, como delitos a los hechos que lo hicieron posible. (...) Esos hechos [la violencia del estallido] fueron necesarios para abrir el proceso constituyente» (citado en Muñoz, 2021: s/p).

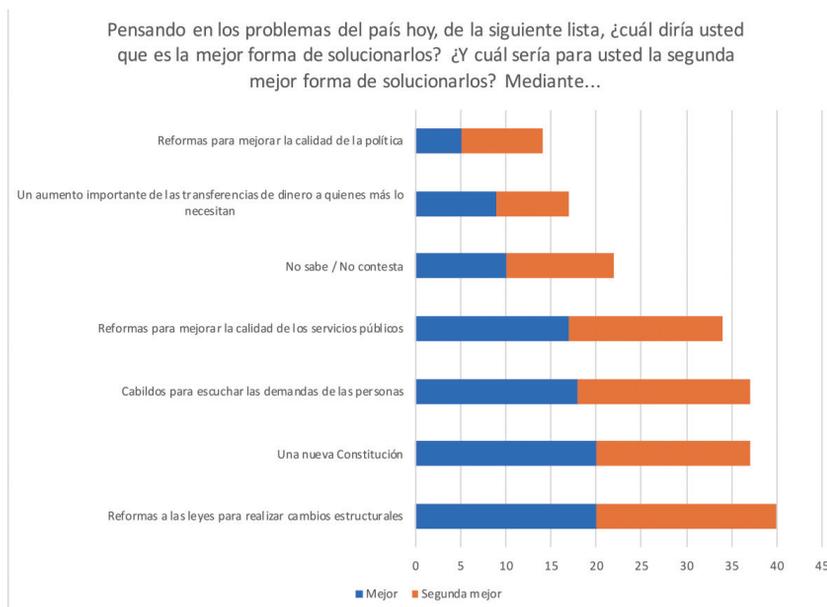
GRÁFICO 4. ¿CUÁL SERÍA LA RAZÓN MÁS IMPORTANTE TRAS LAS MANIFESTACIONES PACÍFICAS EN CHILE? ¿Y CUÁL SERÍA LA SEGUNDA MÁS IMPORTANTE? DATOS EN PORCENTAJE DE LAS RESPUESTAS (TOTAL MENCIONES ES 200%)



Fuente: Estudio Nacional de Opinión Pública, diciembre de 2019, Centro de Estudios Públicos.

Cambiar la Constitución (Gráfico 3) no tenía –ni antes ni después del estallido– una relevancia destacada para la ciudadanía y más bien empalidece en comparación a los problemas considerados más apremiantes, tales como las pensiones, la salud, la educación y la seguridad, ninguno de los cuales requiere de una reforma constitucional. De hecho, los problemas con la Constitución no aparecen como explicación de las manifestaciones pacíficas (Gráfico 4). Incluso después del estallido, el apoyo en la opinión pública a la reforma constitucional como la mejor solución no difería significativamente de otras opciones como reformas a leyes (más o menos profundas) o la realización de cabildos abiertos (Gráfico 5).

GRÁFICO 5. ¿CUÁL DIRÍA USTED QUE ES LA MEJOR FORMA DE SOLUCIONAR LOS PROBLEMAS DEL PAÍS HOY? ¿Y CUÁL SERÍA LA SEGUNDA FORMA DE SOLUCIONARLO? DATOS EN PORCENTAJE DE LAS RESPUESTAS (TOTAL MENCIONES ES 200%)



Fuente: Estudio Nacional de Opinión Pública, diciembre de 2019, Centro de Estudios Públicos.

Desde la perspectiva de la economía política del *policy failure*, detectamos, después de la tragedia del modelo que caracteriza el *statu quo*, un segundo problema: la disonancia entre, por un lado, la narrativa política del estallido social (la solución política del Acuerdo) y las percepciones recogidas por las encuestas. La centralidad de la Constitución en la primera contrasta fuertemente por su casi irrelevancia en la segunda. Diferencias en el diagnóstico pueden repercutir en las soluciones propuestas, las que generan la expectativa de mejorar la situación explicada por el primer. Si se somete a la voluntad popular de cambiar la Constitución, entonces también esta solución será sometida a una evaluación programática y política. El haber mejorado la legitimación de *input* no es una

condición suficiente. Razonablemente, también existe la expectativa de que el cambio constitucional mejore las condiciones materiales que al menos en las encuestas ocuparon un papel central. El mandato recibido por la CC no es un cheque en blanco. Los problemas con el mandato político que supone la aprobación del plebiscito de octubre de 2020 se analizarán a continuación.

SEGUNDO MOMENTO: EL MANDATO PARA SOLUCIONAR EL *POLICY FAILURE*

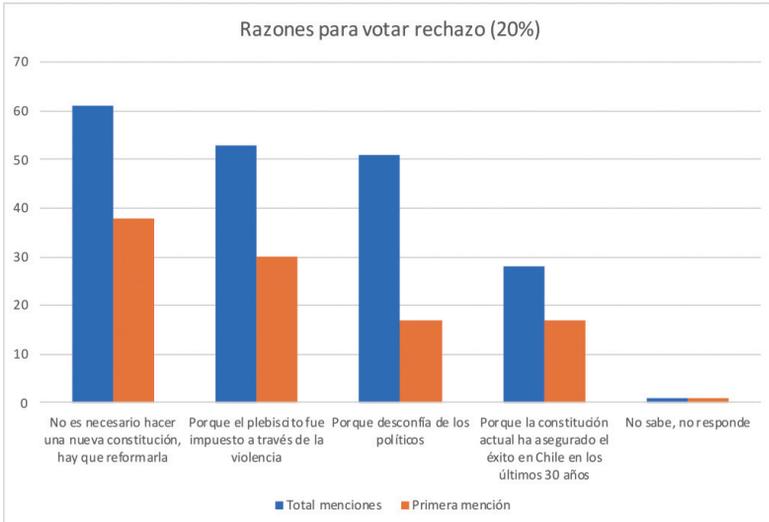
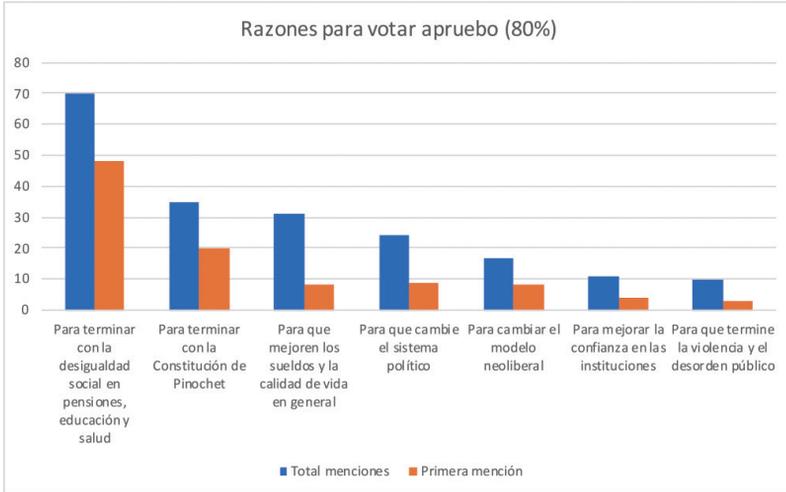
Con la aprobación de la Ley 21.200 del 24 de diciembre de 2019, se establecen dos plebiscitos, uno de entrada (octubre del 2020) y otro de salida. El primero (de voto voluntario) constará de dos preguntas, una respecto a si se aprueba o rechaza la redacción de una nueva Constitución, y otra respecto de la forma institucional (Convención Mixta Constitucional o Convención Constitucional, CC). El plebiscito de salida (de voto obligatorio) será promulgado, una vez que la Convención haga entrega de la propuesta de la nueva Constitución al presidente de la república. A su vez, la Convención tiene un plazo máximo de doce meses (que incluye una prórroga única de tres meses) para hacer entrega de la propuesta.

En virtud de lo anterior se realiza finalmente el plebiscito de entrada en octubre de 2022⁶. Según datos del Servel, con una participación del 50,95% de los votantes habilitados, en plena pandemia COVID-19, el 78,28% votó a favor de una nueva Constitución y 79,00% a favor de una CC como forma de redactarla. En la elección de los constituyentes, con escaños reservados para los pueblos originarios y paridad de género (un hito para el país y el mundo), predominaron los candidatos independientes y las listas de izquierda o extrema izquierda. De hecho, la recién formada Lista del Pueblo fue el partido más grande al interior de la CC (no así la coalición más grande). La derecha, unida en la coalición Vamos por Chile,

⁶ Inicialmente fijado para el 26 de abril, finalmente fue postergado hasta el 25 de octubre debido a la pandemia.

estaba dividida en torno a la profundidad deseada de reformas y solo alcanzaba 37 escaños de un total de 155 (poco menos del 24%).

GRÁFICO 6. ¿CUÁLES FUERON LAS RAZONES PARA VOTAR APRUEBO Y RECHAZO? CASOS CONSIDERADOS SOBRE LA BASE DE QUIENES DECLARARON HABER VOTADO APRUEBO O RECHAZO



Fuente: Encuesta Plaza Pública 355, CADEM, octubre de 2020.

Desde la perspectiva de la economía política y especialmente del *policy failure*, conviene destacar dos puntos. En primer lugar, habiendo realizado el diagnóstico del *policy failure*, que en este caso identifica la Constitución de 1980 como la causa principal, se debe procurar que la solución, la redacción de una propuesta de una nueva Constitución, guarde relación con la falla original. En segundo lugar, de acuerdo con el supuesto básico de la economía política, cualquier decisión o reforma genera ganadores y perdedores, los que en función de aquella ganancia o pérdida proyectada movilizarán recursos (políticos, económicos y de otro tipo) para incidir sobre el resultado con el fin de maximizar ganancias o minimizar pérdidas. En consecuencia, conviene primero tomar en consideración los recursos políticos a disposición de la minoría y, segundo, diseñar mecanismos de compensación. Sin tomar en cuenta otras consideraciones como las éticas, por muy aplastante que haya sido la victoria electoral, el ejercicio del poder cuenta con dinámicas distintas donde la dictadura de la mayoría puede ser muy contraproducente.

A lo anterior se debe agregar que, con una participación alta en comparación con elecciones anteriores, pero relativamente baja en cuanto al padrón electoral total queda suficiente espacio para que la autoselección o un sesgo a favor de algunos grupos, como por ejemplo los más jóvenes, genere una distorsión significativa entre los resultados de la elección y las preferencias del electorado en su conjunto. En otras palabras, nada asegura que la otra mitad, que no participó en el plebiscito de entrada, tenga preferencias similares a la mitad que sí participó en este. Esto dificulta aún más proyectar los resultados de este plebiscito de entrada a los del plebiscito de salida.

En relación con el primer punto, el resguardo de la coherencia entre problema y solución (la dimensión programática del mandato), las encuestas son claras respecto del mandato que los votantes habían entregado a la CC en conexión con la redacción de la nueva Constitución, o alternativamente las expectativas que poseían en relación con esta última. Según el Gráfico 6, el motivo que dominó lejos en las respuestas de las personas que votaron a favor es la expectativa de terminar la desigualdad social en pensiones, educación y salud

(una agenda materialista). En el tercer y cuarto lugar están el deseo de terminar con la Constitución de Pinochet (problema de legitimidad, que por cierto también tiene una dimensión materialista como se explicó anteriormente) y la expectativa de mejorar los sueldos y la calidad de vida en general (perteneciente también a la agenda materialista). Los motivos restantes también pertenecen al *policy failure* identificado: la mala evaluación política y programática del *statu quo*. Por el lado de quienes votaron en contra de cambiar la Constitución, el primer lugar lo ocupa la idea de reformar leyes, pero no la Constitución. Es decir, se comparte la evaluación programática (al menos parcialmente), pero no se atribuye tanta responsabilidad (o capacidad de cambio) a la Constitución. El segundo motivo más mencionado también se podría interpretar en términos del *policy failure* identificado: si la Constitución de 1980 tiene problemas de legitimidad de *input*, entonces el aprobar la redacción de una nueva Constitución como producto de la violencia (o del chantaje de la violencia) no solucionaría el problema de fondo.

El segundo punto, los mecanismos de economía política inherente a cualquier proceso de toma de decisión (la dimensión política del mandato), la mayoría de la CC, la que reunía básicamente a todos los convencionales salvo los de Chile Vamos, rápidamente mostró una escasa disposición por entrar en negociaciones con los partidos de la centroderecha y derecha que defendían el *statu quo* o que defendían más una reforma que una refundación. En una frase muy repetida, el convencional Daniel Stingo mencionó que «los grandes acuerdos los vamos a poner nosotros, los que no somos de derecha, para que quede clarito, y no empecemos a dar vueltas. Aquí no ganó la derecha. La derecha estaba por el rechazo y entonces, como la derecha estaba por el rechazo, ahora está en minoría» (Vera, 24 de mayo 2021).

Asimismo, las iniciativas populares de norma (IPN), un canal de participación ciudadana, tuvieron un resultado contraproducente, cuando varias de las IPN con mayor apoyo ciudadano, tales como la inexpropiabilidad de los fondos previsionales y el libre derecho sobre la propiedad privada, fueron rechazadas a nivel de comisiones, pero que después fueron consideradas, en un confuso y polémico

comunicado, entregado por la Secretaría de Participación Popular el 5 de mayo del 2022, como parte de las supuestamente 91,5% de las IPN aprobadas por la Convención. Lo anterior reforzó la idea del ensimismamiento de su trabajo y la escasa relación con las demandas ciudadanas.

Se refleja de este modo uno de los problemas políticos más grandes del funcionamiento de la CC. Ciertamente, el desprestigio de la CC fue provocado por otras razones y acciones más llamativas para la ciudadanía (relatadas por ejemplo en Garín, 2022), pero esta interpretación maximalista (que además llevó a definir aspectos propios de la política pública en la Nueva Constitución) no consideró los costos de economía política al no respetar políticamente la minoría o, en su defecto, al no contemplar los mecanismos de compensación. Como se señaló en una sección anterior, la falta de acomodo entre las élites puede ser un freno a la materialización del cambio.

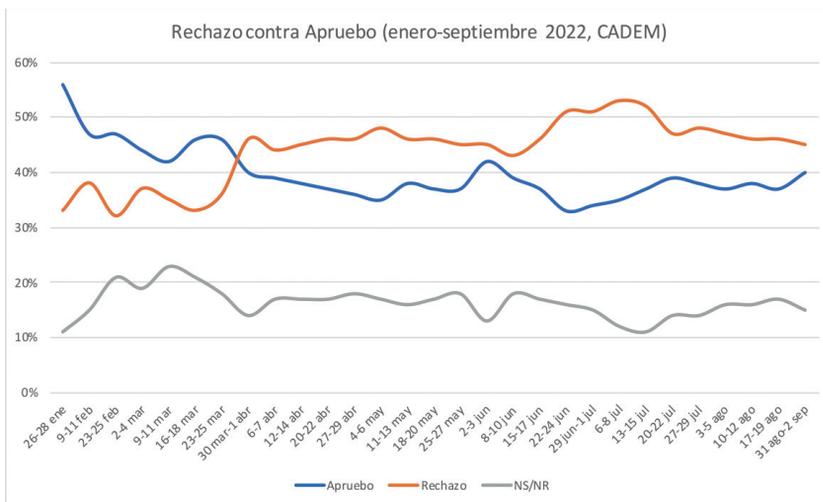
La historia nos sirve para ilustrar este punto. La ola de revoluciones liberales de 1848 habían generado altas expectativas refundacionales. Sin embargo, las revoluciones se transformaron, o bien en gobiernos coercitivos, o bien en sociedades fraccionadas por clases, religiones o nacionalismos. Alemania fue uno de los muchos países que, usando las palabras de A.J.P. Taylor, en un momento crucial de cambio finalmente no cambió. August Ludwig von Rochau, un contemporáneo, trató de explicar esta paradoja y llegó a la conclusión de que los propios liberales tenían la culpa. Los ideales de la Ilustración habían mostrado que la ley del más fuerte no constituía un fundamento político justo, pero que ciertamente seguía operando. Al mismo tiempo, la revolución no había convertido a todos en liberales que apoyaban la causa (ni había mantenido su estructura monolítica, si es que alguna vez existió). Así, el desafío (no reconocido por los liberales en ese momento) consistió en cómo avanzar el ideario liberal en un mundo que no lo compartía. Desafortunadamente, los liberales habían creído, ingenuamente, que tenían la historia a su lado y que con eso bastaba para avanzar unilateralmente su agenda. La práctica, sin embargo, les mostró que esa *Idealpolitik*, la defensa de principios o

ideas intrínsecamente justas, no era tan relevante como ellos creían: lo que importaba era cuántas personas adherían a estos y con qué fuerza.

Ahí radicaba, según Rochau, también la solución. Para la construcción del Estado-nación, se requería de un análisis más *realista* de las fuerzas de distinta índole (social, económica e ideológica) que compiten por la supremacía del Estado. Las ideas, para que sean influyentes, deben ser asociadas al poder, aunque no en el sentido maquiavélico. Posterior al análisis, se debía intentar equilibrar de alguna manera estas fuerzas para que facilitaran y no entorpecieran el desarrollo del Estado-nación. Se debía incorporar a la forma de gobierno aquellas fuerzas políticas más poderosas, aunque fueran opositoras, para canalizar sus energías, ya que mientras más armonioso fuera el Estado internamente, mayor sería su magnitud potencial. Eso es lo que él llama *Realpolitik* –posteriormente, por obra y arte de Otto von Bismarck, entendida como sinónimo de *Machtspolitik*, sobre todo en las Relaciones Internacionales– y apunta, básicamente en un contexto democrático, a la incorporación de la minoría (circunstancial) al proyecto común, para evitar la dictadura de la mayoría (circunstancial), la que amenaza la factibilidad práctica de los cambios introducidos.

En el caso de la CC, sin perjuicio de los problemas inherentes a toda analogía histórica, la necesidad de respetar la *Realpolitik* no estaba presente, ya que los resultados aplastantes del plebiscito y la elección de los propios constituyentes habían reducido a una expresión mínima a las voces más críticas, conservadoras o moderadas en relación con el afán refundacional (y reformista) de la CC. Los constituyentes de derecha no alcanzaban el tercio del total de escaños, por lo que en los acuerdos, que requerían un quórum de dos tercios, no podían ejercer un poder de veto. Si bien es cierto que ningún bloque alcanzó un tercio por sí solo, juntando las listas de izquierda, lograban reunir más de los dos tercios requeridos. La *Idealpolitik* los llevó a ver la CC como la oportunidad de diseñar las bases políticas (y tal vez un poco más) del país a la imagen y semejanza de sus propios intereses y preferencias.

GRÁFICO 7. APOYO A LA OPCIÓN RECHAZO, APRUEBO E INDECISOS.
DATOS EN PORCENTAJE DE LAS RESPUESTAS



Fuente: Encuesta Plaza Pública, CADEM (2022).

El cambio constitucional también ofrecía la oportunidad de convertir al país en un ejemplo para el mundo, gracias a la incorporación o reconocimiento de derechos y principios nuevos, propios de una agenda política postmaterialista, fenómeno que Navia (2020) llamó una Constitución Ekeko, en gran medida el resultado de la fragmentación de la propia CC, aunque el objetivo de este capítulo no es analizar la dinámica política al interior del cuerpo legislativo.

En sus 388 artículos⁷ podemos encontrar el reconocimiento de la naturaleza como sujeto de derecho (Art. 18.3, Art. 127.1), o la incorporación del concepto de plurinacionalidad (Art. 1). En el ámbito de la agenda de reivindicaciones materialistas, la principal solución radicaba en el reconocimiento de múltiples derechos (el Capítulo II entero), con conceptos y adjetivos escasamente definidos

⁷ El texto de la versión final de propuesta de la nueva Constitución, aprobada el 4 de julio, está disponible en https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/86241/1/Texto_Definitivo_CPR_2022.pdf

(por ejemplo, el «enfoque de género»). Por ejemplo, el texto señala en el Art. 51 que toda persona tiene derecho a una vivienda digna y adecuada, además en ciudades y asentamientos libres de violencia y en condiciones apropiadas para una vida digna (Art. 52.2). En ninguna parte define qué se entiende por la vida digna, ni cómo se debe entender el estándar «adecuado». Tampoco hubo en las deliberaciones una consideración (explícita) por el costo de las múltiples nuevas funciones que debería asumir el Estado. Betancor, Larraín, Martínez, Ugarte, Valdés y Vergara (2022) estimaron que la implementación de esta nueva Constitución costaría entre el 8,9% y 14,2% del PIB por año, aumentando de forma considerable los gastos permanentes del fisco. Lo anterior debilita la exigibilidad práctica de derechos mencionados en la propuesta, aunque su incorporación, fiel al neoconstitucionalismo dentro del cual esta se inscribe, tiene por objetivo convertirlos en derechos inmediatamente exigibles (Celi, 2019).

En el plano político-institucional, proponía cambios profundos al poder Legislativo y Judicial, como el reemplazo del Senado por una Cámara de las Regiones (Art. 125), como eje central de la mayor autonomía política de las regiones, y el reemplazo del Poder Judicial por un Sistema Nacional de Justicia (Art. 309).

Adicionalmente, el plebiscito de salida era considerado más bien un trámite burocrático, basado en el alto apoyo del plebiscito de entrada y en las encuestas, al menos hasta marzo del 2022 (véase Gráfico 7). La creencia de poder redactar la Constitución sin mayor contrapeso opositor, más allá de la oposición que emane desde sus propias filas, como ocurrió en reiteradas ocasiones con la Lista del Pueblo (LDP), no logró visibilizar el plebiscito de salida como una amenaza a su aprobación y debilitó por otro lado la relación entre las demandas manifestadas en las encuestas como causas del descontento social y la propuesta constitucional. El desprestigio de la propia CC y el ruido que comenzó a generar el concepto de la plurinacionalidad, que los propios convencionales no lograban explicar, finalmente invirtió los apoyos. Desde marzo del 2022, el apoyo al Apruebo nunca más logró superar al Rechazo de manera

significativa. A esa altura, sin embargo, con los plazos vencidos, ya no había mucho que se podía hacer al contenido del texto. El plebiscito de salida ya no se veía como un mero trámite, pero la suerte ya estaba echada.

La campaña misma para el plebiscito tiene muchas aristas interesantes que escapan los propósitos de este capítulo, especialmente la asociación entre el nuevo gobierno del presidente Gabriel Boric y la CC –la que posiblemente terminó transfiriendo parte del descontento con el gobierno a la nueva Constitución–, pero el surgimiento de la opción «aprobar para reformar», después deslegitimada por el presidente tal vez en un intento de maximizar el apoyo al Apruebo, es la señal más clara de que la propuesta no estaba generando el apoyo en la ciudadanía como habían esperado. Como propuesta, la nueva Constitución se había convertido en su propia suerte de *policy failure*, primero porque no atendió con suficiente claridad las demandas materialistas. Segundo, porque no consideró relevante entrar en un diálogo con la minoría, o establecer mecanismos de compensación para los que creen perder. Al no definir claramente quiénes van a ganar, incluso los ganadores potenciales pueden terminar oponiéndose (Haggard y Webb, 1994), sobre todo si no ofreces compensación a los que creen perder. Tercero, la legitimidad de *input* estaba, en el mejor de los casos, cubierta, pero la legitimidad de *output* era una incógnita. El aprobar para reformar es testimonio de aquello. Sin embargo, los problemas de la legitimidad de *throughput*, el comportamiento de la CC durante el proceso de redacción, estaban muy compartidos por la ciudadanía. Como consecuencia, la viabilidad del proyecto de refundación estaba en peligro de ser rechazado por la ciudadanía.

TERCER MOMENTO: LA EVALUACIÓN DE LA SOLUCIÓN AL *POLICY FAILURE*

Si bien los resultados de un referéndum son siempre difíciles de interpretar, esto es particularmente cierto para el caso de los referéndums constitucionales. En primer lugar, porque la propuesta en sí aborda múltiples dimensiones con efectos diversos, aunque

la mayoría sino todas involucra un cambio en la distribución del poder político (Elkins y Hudson, 2019), a menudo imprevisibles e impredecibles, y en segundo lugar porque la ciudadanía puede tomar una postura frente a ella de muchas formas. Adicionalmente, estos problemas se acrecientan en caso de que se rechace una propuesta. Como señalan Hobolt y Bouard (2011):

Cuando se rechazan las propuestas de referéndums, muchas veces es difícil para los líderes políticos traducir ese «no» en una solución política practicable. Incluso cuando los ciudadanos basan sus decisiones de voto en preferencias de *issues*, responderán a diferentes elementos (...). Un veredicto de «no» puede resumir una mezcla de consideraciones, pero no puede transmitirlos (p. 318).

Si bien la mayoría de las reformas constitucionales sometidas a un referéndum suele ser aprobada (Hudson, 2019), ya que, como señala Butler (1981), la mayoría no sirven para decidir nada, sino solo para legitimar *faits accomplis*, existen varios casos donde estas terminaron siendo rechazadas, cuya experiencia puede ayudar a dilucidar el caso chileno. A continuación, mencionaremos algunos casos, sin la pretensión de ser exhaustivos.

El primer caso es el proceso de reforma constitucional en Kenia, que consta de dos etapas. En 2002, el entonces presidente Mwai Kibaki prometió en su discurso inaugural cambiar la Constitución, ya que el sentimiento compartido en el país consistía en atribuir principalmente a la concentración de poder en la figura del presidente y la falta de separación entre los poderes la causa de muchos si no todos los problemas que vivía el país. Se sometió a referéndum una propuesta en 2005, en la que el presidente fue acusado de haber cambiado el balance del poder a favor del Ejecutivo (Kimenyi y Shughart, 2010). El 58% de los votantes rechazó la propuesta, porque al no proponer una redistribución del poder político, esta no abordó el *policy failure* que habría originado la demanda por cambio constitucional, además del clásico voto castigo al presidente (Kanyina y Long, 2012). En 2007, Kibaki se presentó a la reelección y ganó, aunque fue acusado de haber cometido fraude, situación que

desencadenó una crisis política muy violenta. La postergación de las demandas por reformas estaría a la base del descontento, según las encuestas de la época (Kanyina y Long, 2012). La profundidad de la crisis generó un ambiente político favorable para que las élites negociaran rápidamente cambios sustantivos. El resultado fue una nueva propuesta constitucional, la que ahora sí incorporaba una redistribución del poder político y que en consecuencia fue aprobada en un referéndum con el 68,6% de los votos (ibídem).

El segundo caso también se refiere a un proceso de cambio constitucional en medio de una profunda crisis política, cual es la experiencia de Islandia (Hudson, 2017; Disi y Hudson, 2020) entre el 2010 y el 2013, caracterizado por una lógica *bottom-up* o de *crowdsourcing*. Es posiblemente uno de los procesos más participativos en la elaboración de una Constitución. En un referéndum no vinculante celebrado en el 2012, el 67% votó a favor de usar propuesta del Consejo Constitucional como base de la nueva Constitución. Sin embargo, el parlamento islandés no ha legislado, a la fecha, en virtud de este resultado. La crisis política había excluido a los políticos establecidos del proceso de generación de propuestas, pero al final de todas formas podían ejercer poder como un *veto player*. Debido al carácter no vinculante, no estaban obligados a ratificar los resultados. El apoyo político no estaba para abiertamente rechazarla, pero el silencio legislativo que perdura hasta el día de hoy es en la práctica suficiente para considerar el proceso de reforma como fracasado.

El tercer caso no ocurrió en un contexto de crisis. En 2005, en el contexto del proceso de integración política europea, se sometió a ratificación la propuesta de la Constitución Política Europea, para lo cual varios países escogieron el formato de un referéndum. Después del sorpresivo retiro del referendo en el Reino Unido en 2004, llegó en mayo y junio de 2005 el también sorpresivo rechazo del texto en Francia y los Países Bajos. En los trabajos empíricos se identifica una plétora de factores explicativos (por ejemplo, De Vreese, 2004; Hobolt y Brouard, 2011; Jérôme y Vaillant, 2005), pero que comparten algunos rasgos comunes. El proyecto había tenido un proceso

relativamente vertical de redacción, que no tomó en consideración de forma suficiente los reparos que sentían los ciudadanos particularmente en Francia y los Países Bajos, que van desde la pérdida de la identidad nacional hasta un análisis de costo-beneficio (económico), además del voto castigo al gobierno en algunos casos. Sin embargo, lo más interesante para destacar, en relación con el caso chileno al menos, es que el rechazo de la propuesta de la Constitución Europea no equivalía a la expresión anti-Europa. De hecho, Hobolt y Brouard (2011) llegan a la conclusión de que muchos que votaron en contra de hecho albergaban sentimientos pro-Europa. Lo que habría ocurrido es que algún aspecto en particular de la propuesta habría operado como un *deal breaker* para ellos. Es decir, el apoyo al proyecto de integración no es incondicional, no es a toda costa⁸.

Estas experiencias muestran primero que la formación de preferencia del voto sigue distintas dinámicas, segundo que las causas atribuidas al *policy failure* siguen relevantes al momento de decidir el voto, y tres que los procesos de ratificación ejercen su poder de *veto player*. En el caso de Chile, el rechazo del plebiscito de salida del 4 de septiembre de 2022, con el 61,68% de los votos, ilustra bien estos resultados (véase Gráfico 8 y Gráfico 9).

Consideremos primero lo que nos señalan las propias encuestas en relación con la motivación de haber aprobado y rechazado la propuesta. En el primer lugar de las razones de haber votado rechazo se encuentran los problemas con el proceso mismo de la CC. Como se señaló anteriormente, los problemas de legitimidad *throughput* son difíciles de neutralizar con fortalezas en otra dimensión de la legitimidad (en este caso de *input*). En segundo lugar se encuentra el rechazo al concepto de plurinacionalidad, una innovación jurídica

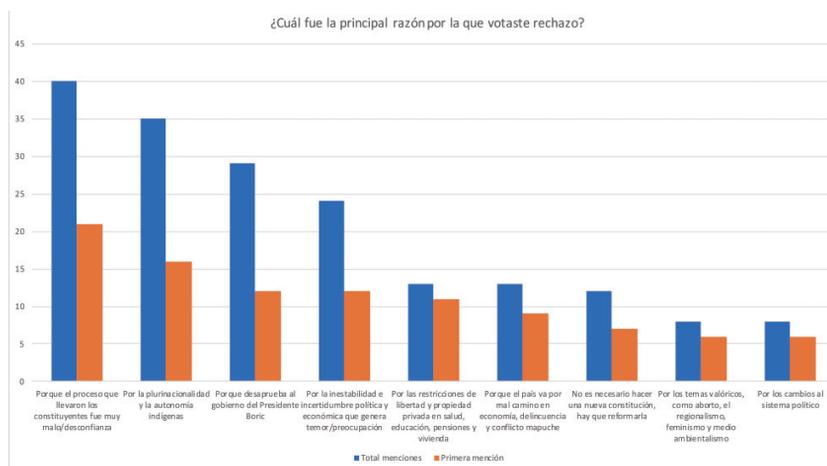
⁸ El caso de Italia también es interesante, ya que desde 2001 se han llevado a cabo cuatro referéndums constitucionales, la mitad de los cuales fue rechazado (Uleri, 2021). No se incluyó este caso, debido a la naturaleza más bien acotada de los cambios constitucionales. Por su parte, el caso del frustrado proceso de reforma electoral en 2011 en Turquía también es interesante, pero no se incluyó porque la comisión encargada de redactar la propuesta se disolvió antes de terminar de redactarla, por lo que no se llegó a someter a un referéndum (Cengiz, 2014).

y sociopolítica, escasamente definida por el propio texto, que no guarda relación con el *policy failure*, ni como causa ni como posible solución. Adicionalmente, se podría argumentar que este tipo de preocupaciones pertenecen a una agenda política postmaterialista, cuando las que dominan en el país son aún del tipo materialista.

En tercer lugar se encuentra el rechazo al gobierno del presidente Gabriel Boric, un voto castigo bastante usual en este tipo de elecciones, sobre todo considerando que el propio gobierno realizó activamente campaña a favor del «Apruebo», haciendo la conexión entre su gestión y/o popularidad por un lado y la propuesta por otra más evidente. En cuarto lugar se menciona la inestabilidad e incertidumbre que la propuesta generaría. Esto se puede interpretar como una huida a la seguridad cuando los beneficios netos son poco claros en una propuesta.

Lamentablemente, la encuesta no incluye una pregunta que indaga si la propuesta cubre las demandas materialistas que estaban al centro del estallido social y que siguen liderando las urgencias en materia de políticas públicas: pensiones, salud, educación (y al menos durante la crisis de 2019 en menor medida la seguridad pública). La conexión que en otros casos se encontró entre las causas del *policy failure* y la propuesta no se puede en consecuencia evaluar. La legitimidad de la reforma constitucional y de forma indirecta el mandato implícito que en consecuencia recibió la CC descansaría según este razonamiento sobre la expectativa de que la propuesta presentara una solución a ellas.

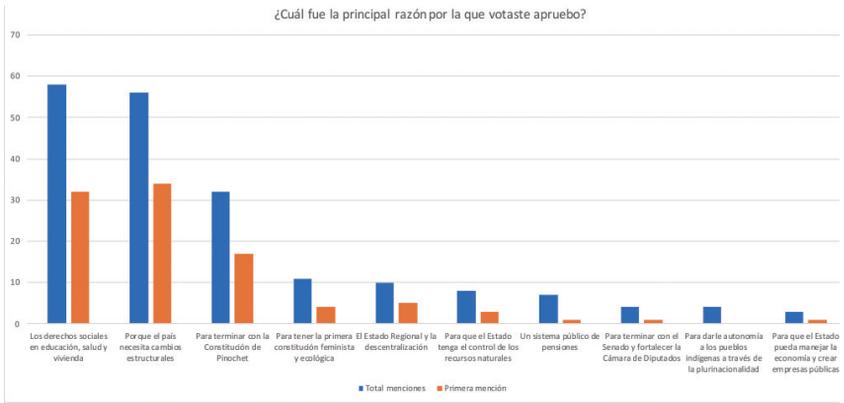
GRÁFICO 8. RAZONES PARA VOTAR RECHAZO. DATOS EN PORCENTAJE DE LAS ALTERNATIVAS DADAS (PREGUNTA CON RESPUESTA MÚLTIPLE)



Fuente: Encuesta Plaza Pública, CADEM (2022).

Por el lado de los que votaron «Apruebo» (véase Gráfico 9), sin embargo, tenemos como principal razón la inclusión de derechos sociales en salud, educación y vivienda. Este contrapunto es interesante, ya que esto sugiere a primera vista que para los que aprobaron la propuesta, esta sí constituía una respuesta al *policy failure* que llevó al estallido social. Sin embargo, también aquí se requeriría datos adicionales, ya que en términos estrictos la mera inclusión de derechos sociales es más una promesa que una solución concreta. Con estos datos no es posible distinguir entre ambos escenarios (los derechos sociales como solución al *policy failure* o como una promesa a una posible solución). La distinción, por cierto, cobra relevancia con el surgimiento de las alternativas oficiosas «aprobar para mejorar» y «rechazar para reformar».

GRÁFICO 9. RAZONES PARA VOTAR APRUEBO. DATOS EN PORCENTAJE DE LAS ALTERNATIVAS DADAS (PREGUNTA CON RESPUESTA MÚLTIPLE)



Fuente: Encuesta Plaza Pública, CADEM (2022).

En segundo lugar, nos encontramos con la necesidad de realizar cambios estructurales en el país. Nuevamente, esto apunta al *policy failure*: la postergación de reformas sustantivas en las áreas críticas del bienestar material. Algo similar ocurre con la tercera razón más importante: el plebiscito fue considerado la oportunidad para poder terminar con la Constitución de Pinochet, la que, como vimos en una sección anterior, tiene una larga trayectoria de críticas de legitimidad. Las demás razones detectadas se alejan mucho de estas primeras tres.

En suma, se puede argumentar que tanto los que aprobaron como los que rechazaron establecieron en su evaluación una conexión entre el *policy failure* por un lado y la propuesta de la nueva constitución por otro, salvo el voto castigo al gobierno de Boric, el que fue en alguna medida promovido por el gobierno, aunque posiblemente una adherencia más estricta de la imparcialidad exigida por la Contraloría General de la República no habría cambiado el resultado. Ciertamente, los que votaron a favor y en contra llegaron a conclusiones diametralmente opuestas, pero bajo el supuesto de que la clase política quiera seguir con el proceso político conducente

a una nueva constitución, es aconsejable tomar en consideración la economía política del voto en el plebiscito de salida.

También conviene recordar que la evaluación de una propuesta solo posee una lealtad limitada con la misma. De la misma manera que franceses y neerlandeses pro-Europa votaron en contra de la Constitución Europea, también en este plebiscito de salida es posible que la agenda post-materialista o propia de la política identitaria haya sido un *deal breaker*. Bajo la perspectiva de la teoría de elección racional, aquellos que más se podrían identificar con la conveniencia de introducir una lógica plurinacional a la construcción del Estado serían precisamente los pueblos originarios. Sin embargo, en las diez comunas con mayor población indígena (véase Tabla 1) la tasa de personas que rechazaron la propuesta está significativamente por encima del promedio nacional. Por supuesto que no se pueden sacar conclusiones generales a partir de esto. A pesar de que el coeficiente de correlación simple de Pearson es 0,220 con un *p-value* de 0,000 entre el porcentaje de población indígena en una comuna y el porcentaje de personas que votaron rechazo (para 346 comunas del país), la fuerza es relativamente pequeña.

TABLA 1. RESULTADOS DEL PLEBISCITO DE SALIDA DE 4 DE SEPTIEMBRE DE 2022 SEGÚN COMUNA CON LA MAYOR POBLACIÓN INDÍGENA

Región	Comuna	Pob. total	Pob. indígena	Pob. indígena (%)	Rechazo (%)	Apruebo (%)	Diferencia promedio nacional
Tarapacá	Camiña	1.250	1.071	85,68	87,64	12,36	25,78
Biobío	Alto Biobío	5.923	4.986	84,18	72,11	27,89	10,25
Tarapacá	Colchane	1.728	1.403	81,19	94,70	5,30	32,84
La Araucanía	Saavedra	12.450	9.912	79,61	68,57	31,43	6,71
Los Lagos	San Juan de la Costa	7.512	5.855	77,94	64,00	36,00	2,14
La Araucanía	Cholchol	11.611	8.743	75,30	73,82	26,18	11,96
Arica y Parinacota	General Lagos	684	508	74,27	87,55	12,45	25,69
Arica y Parinacota	Camarones	1.255	888	70,76	68,97	31,03	7,11
Biobío	Tirúa	10.417	7.330	70,37	77,25	22,75	15,39
La Araucanía	Galvarino	11.996	8.307	69,25	75,08	24,92	13,22

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de SERVEL e INE.

Un argumento similar se puede aplicar al segundo grupo de beneficiarios más evidentes de los derechos sociales introducidos en esta propuesta de la nueva Constitución: los grupos socioeconómicos más bajos. De acuerdo con Fernández y Guzmán (2022), los dos quintiles de ingresos más bajos rechazaron la propuesta en una proporción superior al promedio nacional (véase Tabla 2). De hecho, a mayor nivel de ingreso, mayor nivel de apruebo, lo que coincide con la movilización cognitiva y la relación entre mayores niveles de educación (los que en Chile mayoritariamente aún se traducen en mayores niveles de ingresos) y una mayor identificación con valores post-materialistas (Inglehart, 1970), fuertemente presentes en la propuesta.

TABLA 2. RESULTADOS DEL PLEBISCITO DE SALIDA DE 4 DE SEPTIEMBRE DE 2022 SEGÚN CONDICIÓN SOCIOECONÓMICA. NÚMEROS EXPRESADOS EN PORCENTAJES DEL TOTAL DE VOTANTES (APRUEBO, RECHAZO, DIFERENCIA) Y DEL TOTAL DEL PADRÓN ELECTORAL (PARTICIPACIÓN)

Quintil ingreso	Apruebo	Rechazo	Diferencia	Participación
Baja	24,9	75,1	-50,1	87,4
Media baja	28,7	71,3	-42,7	87,6
Media	34,8	65,2	-30,5	86,8
Media alta	35,6	64,4	-28,9	82,7
Alta	39,5	60,5	-21,0	82,8

Fuente: Fernández y Guzmán (2022) a partir de datos de Servel y CASEN.

La evidencia recalca, en resumen, la importancia de la agenda materialista y la sensibilidad a la legitimidad de *throughput* en coherencia con el diagnóstico del *policy failure* del *statu quo*, aparte del voto castigo usualmente presente en las elecciones. El apoyo al cambio constitucional no fue incondicional y el plebiscito no fue un mero trámite, ya que el análisis costo-beneficio aparentemente sí fue utilizado como mecanismo de decisión. Al mismo tiempo, sería un error concluir que el rechazo fue un respaldo a mantener el *statu quo*, ya que tanto la campaña del Apruebo como la del Rechazo proponían cambios (a la propuesta de nueva Constitución y a la Constitución de 1980, respectivamente).

CONCLUSIONES

La complejidad del proceso de cambio constitucional vivido en Chile durante el período 2019-2022 no se puede reducir a una sola línea interpretativa, ni en sus causas, ni en sus efectos. No obstante lo anterior, el enfoque de la economía política institucional permite ofrecer una interpretación a partir del concepto del *policy failure* que se ajusta a varios elementos empíricos que caracterizan el período.

Según esta interpretación, no se puede separar el resultado del plebiscito de salida de 2022 del diagnóstico compartido, reflejado en las encuestas de opinión, de las supuestas causas, tanto del estallido social en 2019 como del desgaste del *statu quo* en la década anterior a este. El estallido social y la institucionalización del conflicto por la vía de un cambio constitucional, sin duda un acierto político, fueron por lo visto interpretados por la CC como un apoyo incondicional a cualquier resultado que de ahí emanara. El cambio constitucional fue así confundido como un fin en sí mismo, probablemente producto del Acuerdo del 15 de noviembre de 2019, en vez de un medio para lograr los cambios, principalmente materialistas, que gran parte de los chilenos anhelaban, según las encuestas. A su vez, la legitimidad de *input* que el plebiscito de entrada y la posterior elección de los convencionales había otorgado a la CC fue sobredimensionada, descuidando la importancia de la legitimidad de *throughput* y las proyecciones de la legitimidad de *output*. Esto llevó a un tercer problema, de índole más política, ya que subestimó la necesidad de definir claramente ganadores y compensaciones para los perdedores, sobre todo porque los resultados del plebiscito de entrada contaron solo con una participación de poco más de la mitad del padrón electoral y el plebiscito de salida fue de voto obligatorio. Finalmente, la inclusión de una agenda post-materialista, como la incorporación del concepto indefinido de la plurinacionalidad y el (ab)uso de la perspectiva de género como calificador (indefinido) de los derechos y de las obligaciones generó un cuarto flanco.

La evidencia obtenida de las encuestas confirma que la propuesta fue efectivamente evaluada bajo los términos de las reivindicaciones del 2019. Investigaciones posteriores podrían indagar en las microdinámicas, pero es posible que el gran aumento de los derechos sociales en el plano materialista terminó por hacer poco creíble la factibilidad de hacerlos exigibles, diluyendo así paradójicamente los beneficios y aumentando los costos netos (que fueron identificados principalmente en el plano postmaterialista). Por el lado de la legitimidad, el comportamiento y los escándalos que rodearon la CC fueron un *dealbreaker* para muchos también. La condicionalidad del

apoyo al proceso del cambio constitucional se deja interpretar bien por el análisis de costo-beneficio. Incluso las personas que votaron a favor de la propuesta aplicaron aparentemente este tipo de análisis, salvo que llegaron a la conclusión opuesta.

La consistencia entre el diagnóstico del *policy failure* y la solución propuesta a este fue, en suma, el elemento central que une los tres momentos del proceso de cambio constitucional y que contribuye a entender la contundencia del rechazo a la propuesta. La CC se sintió con toda discrecionalidad para diseñar autónomamente su propuesta, para la cual contaba con un apoyo prácticamente incondicional por parte de la ciudadanía. Sin embargo, la solución no fue evaluada separadamente del problema.

Al mismo tiempo, sería un error también interpretar el rotundo rechazo de la propuesta como una reivindicación del *statu quo*. El rechazo no es incompatible con el deseo de cambiar aspectos fundamentales del modelo. Querer cambiar modelo «neoliberal» no significa aceptar necesariamente cualquier solución, y no aceptar la solución propuesta no significa oponerse a cambiar el modelo «neoliberal». Los plebiscitos suelen sobresimplificar problemas políticos muy complejos, y el proceso de cambio constitucional mostró los costos y los peligros de tomar sus resultados de forma tan literal. Esperemos que con el plebiscito de salida no ocurra lo mismo.

BIBLIOGRAFÍA

- Baumgartner, F. y Jones, B. (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. The University of Chicago Press.
- Betancor, A., Larraín, G., Martínez, C., Ugarte, G., Valdés, R. y Vergara, R. (2022). Estimaciones del Costo Fiscal Directo de la Propuesta de Nueva Constitución, manuscrito, 28 de julio de 2002. Disponible en <https://drive.google.com/file/d/1wg50Q6S1hShmXFq1Og-UE2gJdBzT8sUZ/view>
- Bew, J. (2016). *Realpolitik: A History*. Oxford University Press.
- Boeninger, E. (1997). *Democracia en Chile: lecciones para la gobernabilidad*. Editorial Andrés Bello.
- Bovens, M. y 't Hart, P. (2016). Revisiting the study of policy failures. *Journal of European Public Policy*, 23, Issue 5. <https://doi.org/10.1080/13501763.2015.1127273>.

- Butler, D. (1981). The World Experience. En A. Ranney (ed.), *The Referendum Device: A Conference*. The Institute.
- Cavallo, A. (1998). *Historia oculta de la transición: Chile 1990-1998*. Grijalbo.
- Celi, I. (2019). Teoría y política del neoconstitucionalismo en América Latina. En J. Goig, S. Erazo, G. Ravelo, I. Celi, P. Ordóñez, I. Ordóñez, A. Burneo, M. Gutiérrez y M. Monteros, *Constitucionalismo contemporáneo en América Latina*. Editorial DYKINSON.
- Cengiz, F. (2014). The Future of Democratic Reform in Turkey: Constitutional Moment or Constitutional Process? *Government and Opposition*, 49(4), 682-703. doi:10.1017/gov.2014.14
- Coelho, M., Ratnoo, V. y Dellepiane, S. (2015). *Political Economy of Policy Failure and Institutional Reform. A review of the academic literature*. Institute for Government-Economic & Social Research Council.
- Collier, R. y Collier, D. (1991). *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Princeton University Press.
- De Vreese, C. (2004). Why European Citizens Will Reject the EU Constitution. *Center for European Studies Working Paper*, 116. University of Pittsburgh.
- Disi, R. y Hudson, A. (2020). The Constitutional Reform Referendum in Chile: Balancing Democracy and Elite Accommodation. *Int'l J. Const. L. Blog*, 23 de septiembre de 2020. Disponible en <http://www.icconnectblog.com/2020/09/the-constitutional-reform-referendum-in-chile-balancing-democracy-and-elite-accomodation/>
- Drake, P. y Jaksic, I. (1999). *El modelo chileno: democracia y desarrollo en los noventa*. LOM Ediciones.
- Drazen, A. (2000). *Political Economy in Macroeconomics*. Princeton University Press.
- Easton, D. (1965). *A Systems Analysis of Political Life*. Wiley.
- Elkins, Z. y Hudson, A. (2019). The constitutional referendum in historical perspective. En D. Landau y H. Lerner (eds.), *Comparative Constitution Making*. Edward Elgar Publishing.
- Encina, F. (1912). *Nuestra inferioridad económica*. Editorial Universitaria.
- Fernández, M. A. y Guzmán, E. (2022). *Resultados Plebiscito 2022. Análisis comunal sobre decisión de voto y participación*. Facultad de Gobierno-Universidad del Desarrollo.
- FJG. (2022). Plebiscito de salida: Análisis de la victoria del Rechazo y de los escenarios que se abren. *Ideas & Propuestas*, 355, 7 de septiembre de 2022. Fundación Jaime Guzmán.
- Garín, R. (2022). *El Fracaso: Cómo se incendió la Convención*. Catalonia.

- Gerschewski, J. (2021). Explanations of Institutional Change: Reflecting on a «Missing Diagonal». *American Political Science Review*, 115(1), 218-233. <https://doi.org/10.1017/S0003055420000751>
- Gurr, T. (1970). *Why Men Rebel*. Princeton University Press.
- Haggard, S. y Kaufman, R. (1995). *The Political Economy of Democratic Transitions*. Princeton University Press.
- Haggard, S. y Webb, S. (1994). *Voting for reform: democracy, political liberalization, and economic adjustment*. Banco Mundial.
- Hobolt, S. y Brouard, S. (2011). Contesting the European Union? Why the Dutch and the French Rejected the European Constitution. *Political Research Quarterly*, 64(2), 309-322.
- Hudson, A. (2017). When Does Public Participation Make a Difference? Evidence From Iceland's Crowdsourced Constitution. *Policy & Internet*, 10(2), 185-217. doi: 10.1002/poi3.167
- Hudson, A. (2019). An Historical Dataset of the Constitutional Referendum. <https://doi.org/10.18738/T8/P2QKXC>
- Inglehart, R. (1970). Cognitive mobilization and European identity. *Comparative Politics*, 3, 45-70.
- Jérôme, B. y Vaillant, N. (2005). The French rejection of the European constitution: An empirical analysis. *European Journal of Political Economy*, 21, 1085-1092.
- Jocelyn-Holt, A. (2014). *Chile perplejo. Del avanzar sin transar al transar sin parar*. Debolsillo/Penguin Random House.
- Kanyinga, K. y Long, J. (2012). The Political Economy of Reforms in Kenya: The Post-2007 Election Violence and a New Constitution. *African Studies Review*, 55(1), 31-51.
- Kimenyi, M. y Shughart, W. (2008). The political economy of constitutional choice: a study of the 2005 Kenyan constitutional referendum. *Constitutional Political Economy*, 21(1), 1-27.
- Mayol, A. (2012). *No al lucro. De la crisis del modelo a la nueva era política*. Penguin Random House Grupo Editorial Chile.
- Mayol, A. (2012). *El derrumbe del modelo. La crisis de la economía de mercado en el Chile contemporáneo*. LOM Ediciones.
- McConnell, A. (2015). What is policy failure? A primer to help navigate the maze. *Public Policy and Administration*, 30(3-4), 221-242. DOI: 10.1177/0952076714565416
- Moulián, T. (1997). *Chile actual: Anatomía de un mito*. LOM Ediciones.
- Muñoz, S. (2021). *Estado de Alerta. Entre el miedo y la esperanza*. Ediciones El Líbero.
- Navia, P. (2020). «Mis razones para votar que no (VII): Una constitución Ekeko», *El Líbero*, 14 de febrero de 2020. Disponible en <https://ellibero.cl/opinion/patricio-navia-mis-razones-para-votar-que-no-vii-una-constitucion-ekeko/>

- Nogué, A. (2021). Frente Amplio: A new partisan coalition to understand Chile's politics. *Revue internationale et stratégique*, 124, 29-37. <https://doi.org/10.3917/ris.124.0029>
- Nogueira, H. (2008). La evolución político-constitucional de Chile, 1976-2005. *Estudios Constitucionales*, 6, 2, 325-370. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-52002008000100011>
- North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.
- Otano, R. (1995). *Crónica de la transición*. Planeta.
- PDC. (2022). «Voto político Junta Nacional Extraordinaria», declaración pública, 6 de julio de 2022, Partido Demócrata Cristiano. Disponible en <https://www.scribd.com/document/581512588/VOTO-POLITICO-DC-06JUNIO-2022>
- Pinto, A. (1959). *Chile, un caso de desarrollo frustrado*. Editorial Universitaria.
- Scharpf, F. (1999). *Governing in Europe*. Oxford University Press.
- Schmidt, V. (2013). Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and «Throughput». *Political Studies*, 61(1), 2-22.
- Schmidt, V. (2020). *Europe's Crisis of Legitimacy. Governing by Rules and Ruling by Numbers in the Eurozone*. Oxford University Press.
- Senado. (2018). Proyecto de reforma constitucional, iniciado en mensaje de S.E. la Presidenta de la República, para modificar la Constitución Política de la República, *Boletín 11.617-07*. Disponible en <https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/76296/1/Mensaje%20Pdta.Bachelet.pdf>
- Smith, M. (2002). The Interpretive Process of Agenda-Building: A Research Design for Public Policy. *Politics and Policy*, 30(1), 9-31.
- Taylor, M. (2006). *From Pinochet to the «Third Way»: Neoliberalism and Social Transformation in Chile*. Pluto Press.
- Uleri, P. V. (2021). Referenda and Constitutional Change in Italy—The Failed Change. En J. Smith (ed.), *The Palgrave Handbook of European Referendums*. Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-030-55803-1_17
- Vera, D. (24 de mayo de 2021). «Los grandes acuerdos los vamos a poner los que no somos de derecha»: Stingo sobre la Constituyente», *Radio Bio Bio*. Disponible en <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/chile/2021/05/24/los-grandes-acuerdos-los-vamos-a-poner-los-que-no-somos-de-derecha-stingo-sobre-la-constituyente.shtml>
- Williamson, O. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*. Simon & Schuster.

CAPÍTULO 2

FRAGMENTACIÓN PARTIDARIA Y PROCESO CONSTITUYENTE

Marcelo Mella Polanco
Departamento de Estudios Políticos
Universidad de Santiago de Chile

INTRODUCCIÓN

El proceso político posterior a octubre de 2019 ha constituido un momento de aceleración del ciclo declinante en la democracia chilena iniciado diez años antes con el término del cuarto gobierno de la Concertación (Garretón, 2012). Las protestas estudiantiles lideradas por la CONFECH entre 2011 y 2015 representaron una robusta señal de malestar y un impulso a diversas manifestaciones multisectoriales, en paralelo a la disminución de la efectividad institucional (Mella y Valenzuela, 2021). Con el primer gobierno de Sebastián Piñera se iniciaba, no solo una década de alternancia en el gobierno de las dos coaliciones que hegemonizaron el juego político al alero del sistema binominal, sino también una etapa de mayor autonomía de las organizaciones sociales, de partidos progresivamente debilitados por la pérdida de articulación social y crecientes niveles de fragmentación que dificultaron la gestión legislativa (Arana, 2015; Somma y Bargsted, 2015; Toro-Maureira, S. y Hurtado, 2016).

Aunque en un comienzo el «momento constituyente» en Chile fue interpretado como un impulso estructurante de una nueva institucionalidad, luego de los resultados del plebiscito de salida y la evolución de la opinión pública, tanto las consecuencias políticas del proceso como sus implicancias en la construcción social de la memoria histórica permanecen indeterminadas. En esta perspectiva nos preguntaremos: ¿el proceso constituyente iniciado con el plebiscito de entrada de octubre de 2020 constituyó más bien un síntoma de la crisis política o un factor de superación del conflicto? No se trata de una pregunta para llegar a conclusiones dicotómicas, sino más bien discutir la creencia mecanicista sobre el cambio político que, inmediatamente después del plebiscito de entrada y con el telón de fondo del 18-O, podría haber sido considerada evidente por la fuerza de los hechos.

El resultado de la votación del 25 de octubre, con 78,28% que aprueba iniciar un proceso para una nueva constitución y el 79% que elige una Convención autónoma del poder constituido y del Congreso Nacional, hacía pensar que el cambio institucional era un tren en marcha imposible de detener o desviar. La derrota del Apruebo en el plebiscito de salida el 4 de septiembre de 2022, con un 61,89% a favor de rechazar la propuesta de la Convención, no solo representa un hecho político relevante para el gobierno de Boric y su oposición, sino también un acontecimiento con relevancia teórica para entender las crisis o estallidos sociales, sus factores y consecuencias.

La aparente anomalía entre los resultados del plebiscito de entrada y de salida requiere examinar cómo operan los factores y condiciones que contribuyen a la continuidad y el cambio de los procesos. ¿Son los acontecimientos o coyunturas las que condicionan la intensidad y direccionalidad de las dinámicas surgidas de un clivaje o se trata de las tendencias y condiciones de largo plazo las que determinan los resultados de las coyunturas críticas y el intento de institucionalizar la crisis mediante un impulso constituyente? (Mella, 2020).

Responder a la pregunta sobre los determinantes de los resultados del proceso constituyente iniciado en 2020 plantea la cuestión de la historicidad del estallido social y del primer proceso constituyente en tanto manifestaciones de coyunturas críticas, frente a tendencias largas y condiciones estructurales. La relación entre el 18-0 y la composición de la Convención mostró que existió una conexión estrecha entre ambos momentos. Pero la relación entre el 18-0 y el resultado del plebiscito de salida muestra que la heurística de estos momentos será objeto de disputa política, de conflictos interpretativos y de una intensa batalla por la memoria.

Durante la década de alternancia en el poder de la Nueva Mayoría y Alianza por Chile, se crean condiciones que incidieron negativamente, no solo en la efectividad institucional y la gestión legislativa, sino también en los modos de resolver los conflictos de la clase política. En esta perspectiva, el proceso constituyente inaugurado el 2019 con el Acuerdo por la Paz Social y la Nueva Constitución y cerrado el 4 de septiembre de 2022 con la victoria del Rechazo, tendió a ser más bien un reflejo de los problemas del ciclo anterior que un factor de nuevas condiciones institucionales.

El recorrido de nuestro análisis partirá por describir el contraste entre los resultados del plebiscito de entrada y el plebiscito de salida que refleja, luego de dos años, la caída de la retórica «octubrista». Luego se discuten perspectivas que relativiza el fatalismo de los estudios centrados en las cuotas legislativas del gobierno como «*ultima ratio*» de su efectividad. En tercer lugar, se analiza la relación inversa entre fragmentación legislativa y efectividad del gobierno a partir de los datos del período 1989 a 2021. Finalmente, se examinan las implicancias de la creciente fragmentación «sin contrapesos» de la Convención Constitucional.

LA CAÍDA DEL «PAÍS DE OCTUBRE»

El rotundo rechazo frente a la propuesta de un nuevo texto constitucional en el plebiscito de salida del 4 de septiembre fue un evento inesperado por la magnitud de la derrota, y catastrófico por

sus efectos de mediano plazo para el gobierno del presidente Boric. La magnitud del triunfo de la opción Rechazo, cercano a 23 puntos porcentuales (Rechazo, 61,86% y Apruebo, 38,14%), superó todas las proyecciones de las semanas previas, en las que se estimaba una ventaja del 10% e incluso menos. Este resultado también reveló el comienzo de la declinación de la retórica refundacional surgida con el «estallido social» de octubre de 2019, entre la nueva generación de políticos del Frente Amplio (FA) y del bloque oficialista de Apruebo Dignidad (AD).

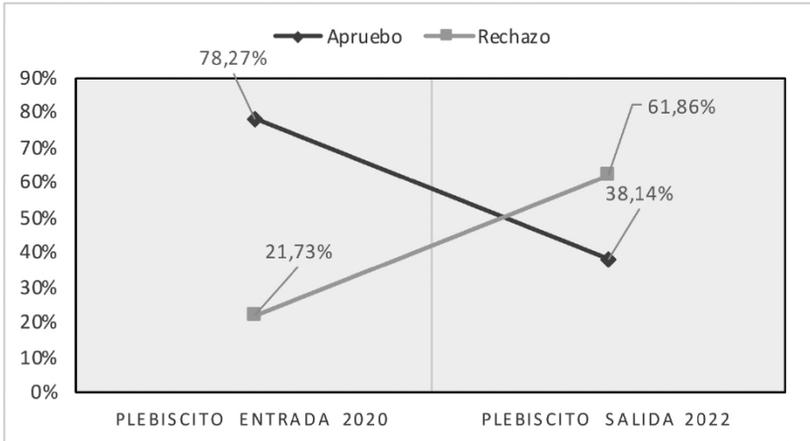
Esta generación del «octubrismo» ha tenido como *ethos* una definición crítica del proceso de transición a la democracia en Chile, así como de los gobiernos de los últimos treinta años, con una marcada retórica antioligárquica, que se tradujo en desconfianza hacia los partidos históricos y en una firme voluntad refundacional. La acumulación de triunfos de los nuevos partidos ascendentes permitió que se superaran diferencias generadas entre organizaciones del Frente Amplio (FA) y el Partido Comunista (PC) por el apoyo de Gabriel Boric al Acuerdo por la Paz Social y la Nueva Constitución en noviembre de 2019, junto con los partidos de izquierda tradicional que en su momento formaron parte de la Concertación.

En esta perspectiva, la fisura estratégica entre «octubristas» y «noviembristas» reflejó tesis políticas contrapuestas dentro del progresismo emergente, respecto de la efectividad estratégica de la protesta multisectorial y de la vía institucional. Por todo esto, los resultados del plebiscito del pasado 4 de septiembre representan un cambio relevante en el mediano plazo, tanto en la dirección del proceso constituyente, como en la trayectoria del proceso político en Chile.

Asumiendo que el plebiscito de entrada y el plebiscito de salida fueron dos momentos políticos diferentes, la pregunta de cómo la fuerza inicial del cambio se transforma en debilidad entre 2020 y 2022 (véase Gráfico 1) tiende a ser respondida de tres maneras. Existen quienes creen que el principal determinante «endógeno» de los resultados del triunfo del Rechazo el 4 de septiembre fue la caída en el apoyo del gobierno de Boric y la «contaminación

cruzada» con la propuesta de nueva Constitución. Otros sostienen que el contenido del texto generó incertidumbre y temor en una parte mayoritaria de la ciudadanía, lo que parece una explicación incompleta considerando que no más de 30% de los y las ciudadanas leyó el texto en su totalidad. Asimismo, se ha explicado esta derrota del Apruebo como resultado de reiteradas extravagancias y un voluntarismo sobreideologizado carente de realismo político en sectores del «octubrismo» instalados en la Convención.

GRÁFICO 1. RESULTADOS PLEBISCITO DE ENTRADA (2020)
Y PLEBISCITO DE SALIDA (2022)

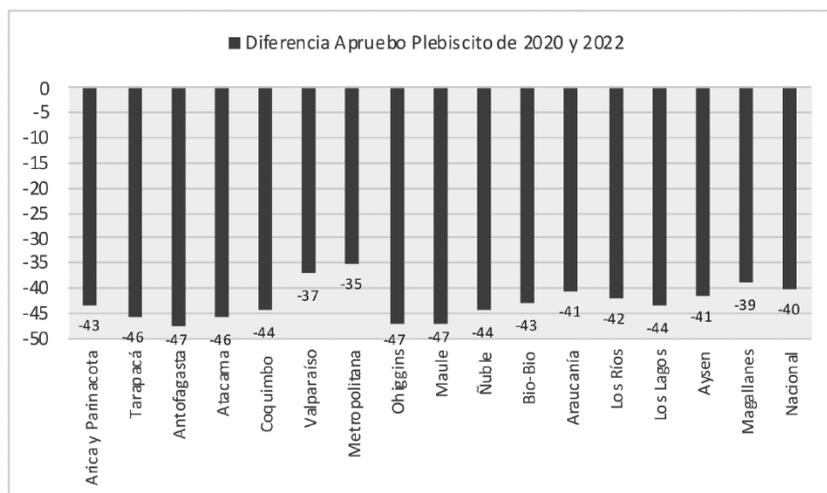


Fuente: Elaboración propia con datos del Servel.

Sea cual sea la perspectiva, la caída del impulso al cambio constitucional entre 2020 y 2022 es notable. Si bien se trata de consultas diferentes, en contextos distintos, constituyen un proxy de la tolerancia al *statu quo* en la sociedad chilena. De acuerdo con los datos del Servicio Electoral (Servel), se produjo una disminución del Apruebo en -40% a nivel nacional entre 2020 y 2022, con menores niveles de desgaste para esta opción en la Región Metropolitana de

Santiago (-35%) y un máximo de pérdida de votación en las regiones de Antofagasta, O'Higgins y Maule (-47%) (ver Gráfico 2).

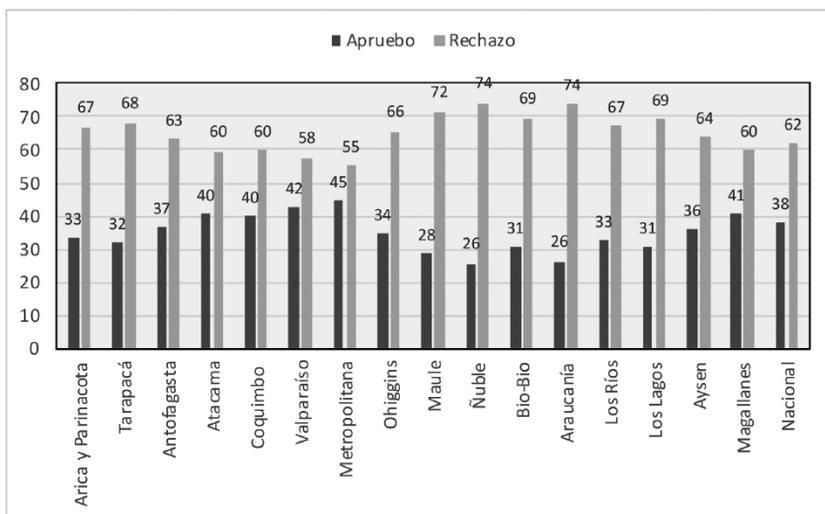
GRÁFICO 2. DESGASTE DEL APRUEBO ENTRE PLEBISCITO DE 2020 Y 2022



Fuente: Elaboración propia con datos del Servel.

Desagregado por unidades territoriales (Gráfico 3), los resultados muestran una amplitud mayor en el triunfo del Rechazo en las regiones de Arica y Parinacota en el norte de Chile, afectadas severamente por la migración ilegal, el narcotráfico y la violencia criminal. Asimismo, se observan los mayores niveles de votación para el Rechazo en las regiones del sur del país, específicamente, en aquellos territorios donde se viven las consecuencias del conflicto mapuche, de la violencia rural, del narcotráfico y de las reivindicaciones territoriales con alta afectación de las actividades económicas y de calidad de vida. Además, se debe considerar que entre las regiones de Maule y Los Lagos vive la mayor parte de la población mapuche dentro del país.

GRÁFICO 3. RESULTADOS PLEBISCITO DE SALIDA 2022 POR REGIÓN



Fuente: Elaboración propia con datos del Servel.

Otra manifestación poderosa de la brecha de representación entre el «octubrismo» presente en la Convención Constitucional y la ciudadanía se observa en los resultados del plebiscito de salida en los territorios de mayor vulnerabilidad del país. Particularmente, se observa en la llamada Macro Zona Sur (MZS) una ventaja del Rechazo de más de 40 puntos sobre el Apruebo. Asimismo, en todas las llamadas zonas de sacrificio gana el Rechazo, a pesar de que uno de los problemas abordados por el texto de la propuesta constitucional fue el cuidado del medioambiente. En este sentido, el Rechazo triunfó en las comunas de Tocopilla (60%), Mejillones (58%), Huasco (52%), Quintero (58%), Puchuncaví (57%) y Coronel (68%).

Los resultados del plebiscito del 4 de septiembre descubren no solo un amplio rechazo a la propuesta de la Convención, sino que producirán un cambio en la orientación del gobierno del presidente Boric. La modificación del gabinete anunciado el 6 de septiembre fue un síntoma de la crisis de representación de aquellos sectores

del bloque AD, tanto en la Convención como en el Legislativo y Ejecutivo, que buscaron imponer un proyecto de transformación, prescindiendo de las cuotas de poder y mayorías electorales correspondientes en cada espacio. Como en el poema de Goethe, *El aprendiz de brujo*, las organizaciones de AD han creado en el «octubrismo» una realidad que no pueden controlar completamente.

Como resultado de esta derrota, los cambios en el comité político del gobierno de Boric, especialmente el reemplazo de la ministra del Interior Izkia Siches por Carolina Tohá, militante del Partido por la Democracia (PPD), y del ministro Giorgio Jackson en el Ministerio Secretaría General de Gobierno (SEGEOB) por Ana Lya Uriarte, militante del Partido Socialista (PS), reflejan esta transformación en la orientación política del gobierno y el abandono del «octubrismo». Los ministerios de mayor relevancia política (Interior, SEGOB y Hacienda) quedaron en manos de liderazgos de la izquierda reformista heredera de la antigua Concertación. Ciertamente, para sectores del «octubrismo» estos cambios mayores en la orientación estratégica del gobierno podrían ser vistos como una capitulación estratégica de Boric después de la catástrofe del plebiscito. Sin embargo, el retorno del realismo político resulta imperativo para un gobierno minoritario amenazado por las extravagancias y el optimismo desmedido.

GOBIERNOS MINORITARIOS

Más allá de las explicaciones coyunturales sobre la derrota del 4 de septiembre, existen otras interpretaciones basadas en la incidencia de las instituciones y reglas del juego en los comportamientos de los actores. Particularmente, el impacto del diseño del sistema electoral y el órgano constituyente con similitudes a la arquitectura del Poder Legislativo, caracterizado por una creciente fragmentación y pérdida de efectividad. Los estudios de teoría institucional muestran que el diseño institucional incide sobre los comportamientos de los actores especialmente en sus atributos, oportunidades, preferencias y tecnologías para la construcción de acuerdos (Laver y Shepsle, 1996; Goodin, 1996; Cheibub y Limongi, 2011; Cheibub, Przeworski y

Saiegh, 2004; Cox y McCubbins, 2007; Cruz, Keefer y Scartascini, 2016; Diermeier, Eraslan y Merlo, 2003; Dodd, 1976).

Por largo tiempo, las ventajas y desventajas del presidencialismo han sido objeto de controversia, destacando el debate sobre la «difícil combinación» entre presidencialismo y multipartidismo en los primeros años de retorno a la democracia en América Latina (Mainwaring, 1992). Uno de los focos de este debate se encuentra centrado en el estudio de las restricciones y oportunidades de los presidencialismos minoritarios y de los gobiernos divididos que compromete su viabilidad y efectividad legislativa.

A la preocupación académica por los quiebres de regímenes presidenciales en la década de 1990 ha seguido la atención por los determinantes de los gobiernos interrumpidos y los nuevos patrones de inestabilidad en la región. Mas recientemente, se observa una tendencia a superar el negativismo por eventuales efectos «mecánicos» de las cuotas minoritarias, para examinar cómo gobiernos minoritarios, también llamados gobiernos divididos, consiguen buenos resultados a partir de sus limitaciones aritméticas.

Se denomina «gobiernos divididos» a aquellos que cuentan con respaldo minoritario en el Congreso, razón por la cual deben asumir mayores costos para maximizar su efectividad en el proceso legislativo (Elgie, 2001; Mayhew, 2005). Sin embargo, investigaciones recientes sobre «gobiernos divididos» destacan las limitaciones del estudio de las cuotas en el Legislativo y las correlaciones resultantes, debido a que una condición minoritaria inicial puede mitigarse con una coalición postelectoral más robusta construida mediante diferentes mecanismos de compensación que dispone el jefe de gobierno en un régimen presidencial.

Los gobiernos que se suceden desde Ricardo Lagos en adelante pueden ser ejemplos de presidencias minoritarias con distinto nivel de reforzamiento de las correlaciones legislativas en beneficio del cumplimiento del programa. Específicamente, para el estudio de los gobiernos divididos se puede distinguir entre la perspectiva «aritmética», el enfoque «conductual» y la «congruencia ideológica» (Pereira, Melo y Bertholini, 2018) como dimensiones que complementan el

funcionamiento de los gobiernos minoritarios en contextos de presidencialismo multipartidista (Power, 1994; Laver y Shepsle, 1991; Sundquist, 1991; Sinclair, 1992).

De la incorporación de estas miradas, se observa que la condición algebraica no determina por sí sola el éxito o fracaso en la gestión del gobierno (Mayhew, 2005; Pereira, Melo y Bertholini, 2018). En este caso, la condición de gobierno minoritario en el Congreso no constituye la última palabra para esperar el fracaso de un presidente, aunque sin embargo establece restricciones y oportunidades distintas a las de un gobierno de mayoría. Puede ocurrir que el partido o la coalición del presidente, siendo minoritaria en lo legislativo, fuera compensada con la formación de una coalición postelectoral o coaliciones para impulsar determinadas políticas mediante el uso adecuado de la caja de herramientas presidencial. También puede ocurrir que la congruencia ideológica entre el gobierno y diferentes bancadas permita transformar la debilidad en fuerza y una condición inicial minoritaria en una coalición postelectoral que contribuya a la efectividad del Ejecutivo.

TABLA 1. ENFOQUES SOBRE GOBIERNO DIVIDIDO

Definición	Aritmética	Conductual	Sustantiva
Qué importa	Tamaño	Compromiso	Congruencia
Pregunta principal	¿Qué?	¿Cómo?	¿Por qué?
Fuente	Power (1994), Laver y Shepsle (1991)	Sundquist (1991), Sinclair (1992)	Pereira, Melo y Bertholini (2018)

Fuente: Pereira, Melo y Bertholini (2018).

Para el caso de Chile, la historia del siglo XX refleja que la estabilidad institucional del país puede estar acompañada por gobiernos de coalición, y en este entorno, tanto la experiencia de presidencias minoritarias como gobiernos divididos fueron hechos políticos habituales. Contrario al pesimismo que se observa en ciertos estudios sobre la «difícil combinación» de presidencialismo, multipartidismo y democracia (Mainwaring, 1993; Chasqueti, 2008), la experiencia chilena permite entender cómo presidencialismos con altas restricciones en relación con las cuotas consiguen gestionar su administración de manera relativamente exitosa.

La evolución del sistema político chileno refleja que los resultados del gobierno dependen también de la capacidad del Ejecutivo para gestionar su coalición en contextos multipartidistas, del uso efectivo de la «caja de herramientas presidencial» (Pereira y Mueller, 2004; Pereira, Power y Raile, 2011; Raile, Pereira y Power, 2010), de la congruencia programática del oficialismo y de la distancia ideológica entre el gobierno y la oposición (Pereira, Melo y Bertholini, 2018).

FRAGMENTACIÓN Y EFECTIVIDAD

Una mirada histórica larga del sistema político chileno permite visualizar que, aunque el multipartidismo ha sido una característica predominante, ha sido acompañada y atenuada por una propensión coalicional de los partidos que posibilitó la estabilidad institucional en el país. En este marco, las experiencias de la Fusión Liberal Conservadora (1858-1873), de la Alianza Liberal (1875-1891), del Frente Popular (1936-1941), de la UP (1969-1973) y de la Concertación (1990-2010) constituyeron gobiernos superando la condición de fragmentación inicial del sistema. Por parte de las oposiciones, la estrategia de construir coaliciones también significó aumentar su efectividad estratégica, tal como fue el caso del Block de Izquierda (1934-1936) para oponerse al segundo gobierno de Alessandri Palma, el FRAP (1956-1969) con un programa *anti-imperialista, antioligárquico y antifeudal*, el Movimiento Democrático Popular (MDP) y la Alianza Democrática (AD) durante los años 1980 para

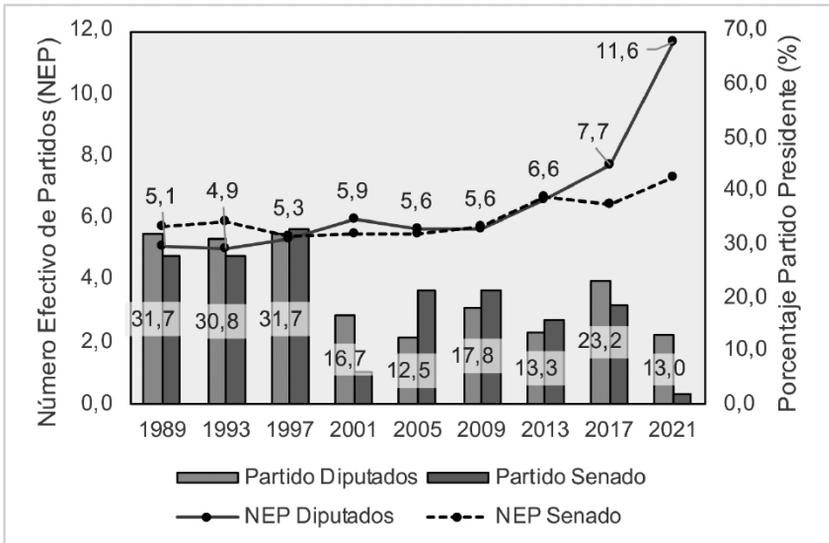
organizar a los partidos y organizaciones opositores a la dictadura del general Pinochet.

Desde 1990, la evolución de la fragmentación partidaria tuvo dos momentos: el primer ciclo desde la primera elección parlamentaria de vuelta a la democracia hasta la elección de 2009, y el segundo ciclo desde la elección de 2013 al presente. El primer momento se caracterizó por la estabilidad del número efectivo de partidos (NEP)¹ y el segundo ciclo por un aumento de la fragmentación desde 2013 pero acelerada en el 2017 y 2021 (Gráfico 1). La evolución de la fragmentación en Chile calculado por NEP según porcentaje de escaños aumenta en el período total (1990 a 2021) desde 5,1 a 7,3 en senadores y desde 5,7 a 11,6 a nivel de diputados. El incremento más significativo se produce a nivel de diputados entre las elecciones de 2017 (7,7) y 2021 (11,6).

Respecto de la incidencia del partido del presidente en el Legislativo considerando el control aritmético de escaños, se observa una cuota cercana al 30% durante los gobiernos del PDC con Aylwin y Frei Ruiz-Tagle, para bajar al rango de 17% al 20% durante las presidencias de Lagos y Bachelet I. En estos dos últimos gobiernos de la Concertación, la disminución de la cuota de escaños del partido del presidente determinó que aumentaran los costes de la administración de la coalición oficialista.

¹ Para el cálculo del NEP se ha utilizado la fórmula clásica de Markku Laakso y Rein Taagepera (1979) $NEP=1/\sum pi^2$, donde pi es la proporción de votos (o escaños) obtenidos por el partido.

GRÁFICO 4. FRAGMENTACIÓN Y CUOTAS PARTIDO DEL PRESIDENTE
AMBAS CÁMARAS



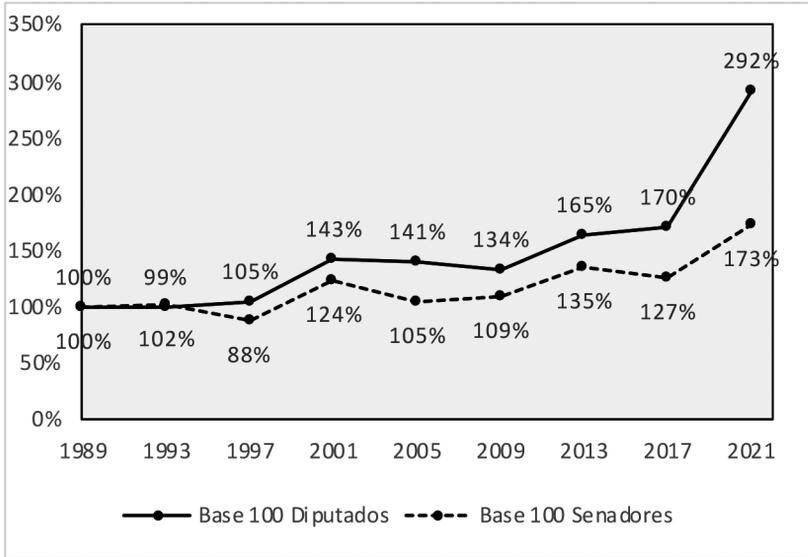
Fuente: Elaboración propia con datos del Servel.

El índice de necesidad coalicional (INC) desarrollado por Chaisy, Power y Cheesman (2012) estima el requerimiento de un bloque de apoyo parlamentario para un gobierno, considerando la cuota del partido del presidente y la fragmentación del espacio legislativo. Algunos de los supuestos que subyacen a este índice son: i) a medida que disminuye la cuota legislativa del partido del presidente, será mayor la exigencia de organizar una coalición; ii) cuanto mayor sea el número efectivo de partidos (NEP), mayores serán las restricciones para formar una coalición estable a nivel legislativo; iii) en la medida que sea más difícil formar una coalición legislativa estable, será más improbable que el Congreso apruebe una legislación enviada por el Ejecutivo. El INC se obtiene a partir de la fórmula de Chaisty, Power y Cheesman (2012), multiplicando el NEP por el inverso del porcentaje de escaños ocupados por el partido del presidente y,

posteriormente, el resultado se divide por 10 para una mejor interpretación (Chaisty et al., 2012, p. 7).

Convertido el INC para cada año electoral en un índice de base 100 en 1989, permite una estimación comparativa entre los diferentes gobiernos considerando el requerimiento de una coalición efectiva a nivel legislativo (Gráfico 5). De acuerdo con estos datos, se observa que para Eduardo Frei Ruiz-Tagle no existieron diferencias significativas con Aylwin en lo que concierne a los costos de gestionar su coalición legislativa. Sin embargo, después de 1997, Frei tuvo un 5% más de dificultad en la gestión legislativa en diputados y disminuyó en 12% su necesidad de apoyo en el Senado respecto a su antecesor. En el caso de Ricardo Lagos, este enfrentó 43% más de dificultad en la gestión legislativa en la Cámara y 24% en el Senado respecto del gobierno de Aylwin. Las mayores alzas en la complejidad de la gestión a nivel legislativo correspondieron a los gobiernos de Bachelet II, con un aumento de 65% en diputados, Piñera II con un incremento de los costos de 70% en diputados y, finalmente, el presidente Gabriel Boric con 192% más de dificultad para generar un bloque efectivo en diputados, todo ello respecto de las condiciones de base que tuvo el presidente Aylwin.

GRÁFICO 5. ÍNDICE DE NECESIDAD COALICIONAL (INC)
CON BASE 100 PARA 1989



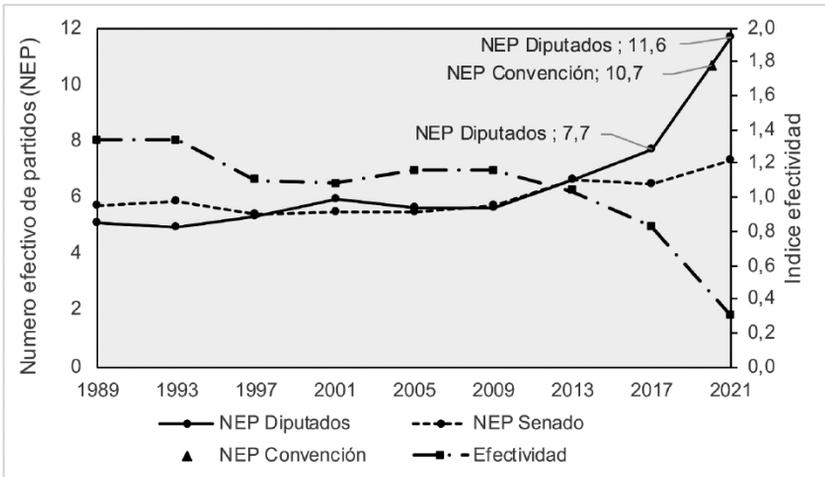
Fuente: Elaboración propia con datos del Servel.

La condición fundamental para contrarrestar la tendencia a la fragmentación legislativa en un sistema presidencial multipartidista reside en el uso de la llamada «caja de herramientas» que gestiona el jefe de gobierno y que hace posible generar incentivos para la cooperación entre partidos y bloques distintos. Principalmente, los mecanismos institucionales más utilizados tácticamente para mantener coaliciones legislativas estables han sido la facultad presidencial de nombramiento del gabinete de ministros y subsecretarios, la designación en directorios de empresas públicas, así como la autoridad presupuestaria del Ejecutivo. Lo anterior no obsta a que existan condiciones coyunturales o mecanismos de política informal que también pueden determinar cambios en los costes de gestionar una coalición.

Aunque el presidente dispone de herramientas tácticas para el gobierno de su coalición, tiende a predominar una relación inversa entre fragmentación y efectividad de los gobiernos. Los datos de

efectividad institucional del Banco Mundial² muestran que durante los cuatro gobiernos de la Concertación (1990-2010) la efectividad disminuyó marginalmente (1,3 a 1,2), mientras la década que se inicia con el primer gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014) se caracterizó por la declinación en la efectividad de los gobiernos. En un contexto marcado por intensas movilizaciones estudiantiles (2011-2015), que demandaron reformas en el sistema de educación superior, además de reformas en ciertos ámbitos de política sectorial y cambios en la arquitectura de las instituciones democráticas del país, el índice de efectividad llegó a su menor nivel el 2021, posterior al estallido social de 2019 (0,3).

GRÁFICO 6. FRAGMENTACIÓN LEGISLATIVA Y EFECTIVIDAD DEL GOBIERNO



Fuente: Elaboración propia con datos del Servel y el Banco Mundial.

² La efectividad del gobierno ha sido estimada con datos de The Worldwide Governance Indicators (WGI) (World Bank, 2022). Se construye sobre la base de percepciones de la calidad de los servicios públicos, la calidad del servicio civil y el grado de su independencia de las presiones políticas, la calidad de la formulación e implementación de políticas, y la credibilidad del compromiso del gobierno con tales políticas.

Por el lado de la fragmentación partidaria, tanto la sustitución del sistema electoral binominal por uno de carácter proporcional el 2015 (Ley N° 20840), como el estallido social de octubre de 2019, contribuyeron a potenciar fuerzas centrífugas en el sistema, aumentando el NEP en diputados desde 6,6 para el 2013 a 11,6 para el 2021. En el caso del Senado, la incidencia de estos procesos fue menor, aumentando desde un NEP de 6,6 para el 2013 a 7,3 para el 2021, lo que se explica en cierta medida por las diferencias entre ambas cámaras en el diseño de los distritos y número de escaños, y por la renovación parcial del Senado en las últimas dos elecciones.

FRAGMENTACIÓN PROGRESIVA DE LA CONVENCION CONSTITUCIONAL

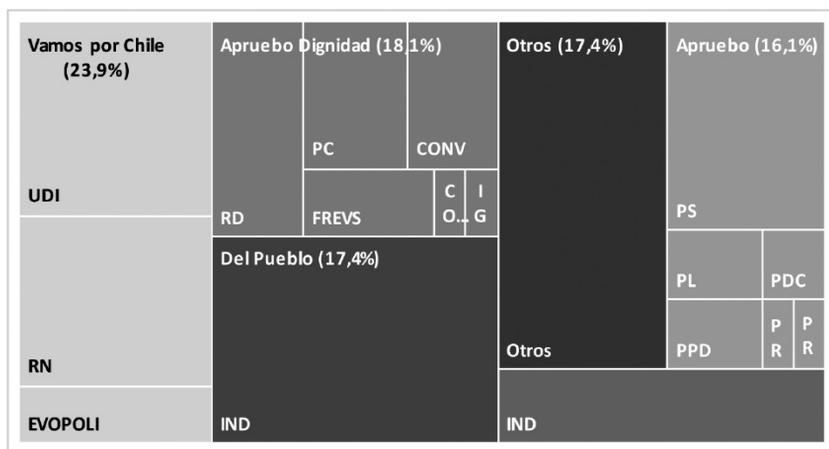
La fragmentación de un cuerpo colegiado o asamblea como resultado de las reglas electorales ha sido analizada extensamente por la «agenda duvergeriana», como una suerte de «Piedra de Rosetta» en la búsqueda de patrones. Rein Taagepera (2007), basándose en ideas centrales de la «agenda duvergeriana», distingue los llamados efectos mecánicos, referidos a las correlaciones y composición de escaño de una asamblea, de los efectos psicológicos referidos a los comportamientos y propensión a votar en una determinada orientación.

Después de suscrito el Acuerdo por la Paz Social y la Nueva Constitución, el Congreso aprobó en diciembre de 2019 la reforma del capítulo XV de la Constitución Política que estableció la hoja de ruta, normas y arquitectura del proceso constituyente. En esta reforma se establece que, de ganar el Apruebo y el voto favorable a un órgano redactor completamente electo, los convencionales se elegirían siguiendo las reglas electorales, los distritos y el número de escaños de la Cámara de Diputados (Art.131, Ley 21.200, 24 de diciembre de 2019).

Al considerar la composición inicial de la Convención Constitucional (por pacto electoral) resultante de la elección realizada los días 15 y 16 de mayo de 2021 y compararla con la composición de la etapa final del órgano constituyente (por colectivos), se observa un

aumento de la fragmentación del espacio. La necesidad de maximizar la competitividad en las elecciones de convencionales bajo el sistema proporcional D'Hondt generó incentivos para comportamientos centrípetos de pequeñas organizaciones, configurando inicialmente un órgano con una fragmentación moderada en seis bloques y un NEP de 5,6 (efectos mecánicos de corto plazo), lo que en lo formal puede ser equivalente a los resultados de las elecciones legislativas de 2005 y 2009.

GRÁFICO 7. CUOTAS POR BLOQUES POLÍTICOS DESPUÉS DE LA ELECCIÓN DE CONVENCIONALES (2021)



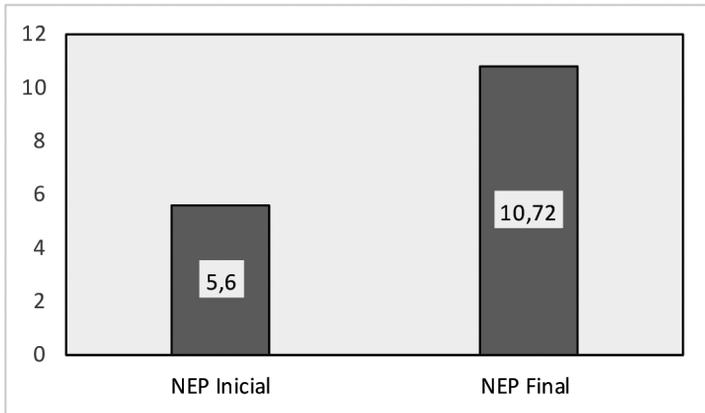
Fuente: Elaboración propia con datos del Servel.

Si bien la fragmentación por pactos electorales del órgano constituyente no logró un efecto mecánico del sistema electoral de largo plazo, el espacio de las listas de independientes produjo efectos conductuales centrífugos de mediano plazo que se manifestaron en un NEP final de la Convención de 10,7, muy cercano al existente en diputados para las elecciones de 2021 (NEP 11,6). Entre los factores que incidieron en este aumento de la fragmentación del órgano

redactor, se cuenta la explosión de la Lista del Pueblo después del caso Rojas Vade y de la enredada nominación del candidato presidencial, que significó un reordenamiento temprano de las fuerzas políticas.

Otro factor que contribuyó a las fuerzas centrífugas y al aumento de la fragmentación de la Convención Constitucional para el momento de las votaciones finales del Pleno (efectos duvergerianos psicológicos) fue la ausencia de incentivos para generar grandes bloques, como sí ocurre en la relación entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, donde este último dispone de múltiples instrumentos (caja de herramientas presidencial) para generar cooperación y estabilidad entre los partidos.

GRÁFICO 8. FRAGMENTACIÓN EN DOS MOMENTOS DE LA CONVENCION CONSTITUCIONAL



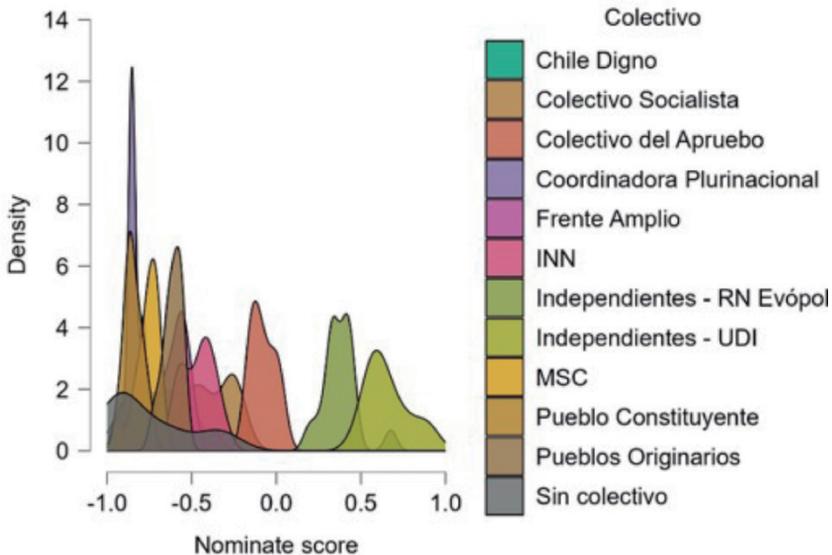
Fuente: Elaboración propia con datos del Servel.

En esta perspectiva, la idea de constituyente originario y «página en blanco» pudo transformarse en un factor multiplicador de atomización del órgano redactor, considerando los estrechos plazos, el clima en la opinión pública después del estallido de 2019, el componente idiosincrático en las nuevas agrupaciones de convencionales

que surgen desde la narrativa de la crisis y el hecho de que los bloques de derecha no obtuvieran en la elección de convencionales el tercio necesario para ejercer bloqueo en el Pleno.

Analizadas las votaciones producidas en la fase de votaciones del Pleno de la Convención (15 de febrero a 4 de marzo), se observan once colectivos (NEP 10,7) y una distribución ideológica bimodal representada en el Gráfico 9. Los colectivos de la derecha ubicados desde el 0 al 1,0 en el eje x (*nominate score*) tienen menos fragmentación (2) pero no consiguen en su conjunto el umbral del bloqueo de 1/3. Los colectivos de izquierda ubicados desde el 0 al -1,0 en el eje x tienen mayor fragmentación (8) pero cuentan con capacidad de bloqueo y también pueden articularse como coaliciones ganadoras (Riker, 1962) en la votación del Pleno, dado que alcanzan los 2/3, convirtiendo a los colectivos de la derecha en actores superfluos (véase Gráfico 9).

GRÁFICO 9. DISTRIBUCIÓN IDEOLÓGICA DE COLECTIVOS



Fuente: Elaboración propia con puntajes de *nominate score* calculado por Scanner Constituyente, de Unholster, a partir del Pleno entre 15 de febrero y 4 de marzo de 2022. https://www.datawrapper.de/_1BzKu/

CONCLUSIONES

Este artículo se ha organizado sobre la base de la pregunta de si el proceso constituyente iniciado con el plebiscito de entrada, en octubre de 2020, y finalizado con el plebiscito de salida del 4 de septiembre de 2022 fue un factor de superación de la crisis o más bien un síntoma de ella. Con base en la evidencia examinada se puede concluir que dicho proceso ha sido más un síntoma de la crisis que un factor de cambio y renovación de las rutinas instaladas previamente por los actores políticos.

En este sentido, las movilizaciones estudiantiles desde 2011 en adelante impulsaron reformas en diversos ámbitos de la política sectorial y en particular, el cambio del sistema electoral heredado de la dictadura, por uno de carácter proporcional que buscaba superar la crisis institucional mediante un énfasis en la representación e inclusión y descuidando los asuntos de buen gobierno. La consecuencia más visible del nuevo sistema electoral desde 2017 fue el aumento de la fragmentación en la Cámara de Diputados. No obstante, los diversos mecanismos presidenciales, como la facultad de nombramiento y el control presupuestario, constituyeron poderosos instrumentos que mitigaron la declinación por falta de efectividad y fortalecieron el respaldo legislativo oficialista.

Como en el caso de la Convención Constitucional no existieron tales mecanismos de mitigación, los efectos multiplicadores de la fragmentación al replicar el sistema electoral, el distritaje y la cantidad de escaños del sistema electoral para los diputados, no tuvieron contrapesos ni incentivos para fortalecer la cooperación en el órgano redactor.

Replicar el impulso a la fragmentación en la Convención Constitucional por parte del Legislativo, si bien no produjo efectos «mecánicos» de alta fragmentación en el corto plazo, generó una fragmentación creciente a medida que avanzaba el trabajo de elaboración y votación de las normas (efectos psicológicos), debido a que el órgano redactor carecía de incentivos para generar comportamientos cooperativos más allá de las coaliciones mínimas ganadoras en el Pleno.

El aumento de la fragmentación entre la elección de convencionales en mayo de 2021 y la fase final del trabajo de votación de los artículos en el Pleno durante febrero y marzo de 2022 muestra a la postre que la condición superflua de los colectivos de derecha que no consiguieron el tercio para el bloqueo, así como la inexistencia de incentivos para una cooperación amplia, terminan convirtiendo la autonomía de la Convención (poder constituyente originario) en una trampa estratégica.

Probablemente, el fracaso de la Convención surge en parte de cierta miopía estratégica de la clase política, que ha reaccionado al malestar de la ciudadanía sobre la base de que la crisis de representación tiene que ver más con un problema de identificación y menos con un problema de calidad de resultados y efectividad. Si la perspectiva hubiese sido esta última, la fragmentación del órgano redactor y las correlaciones que surgieron de las cuotas de cada pacto electoral en las elecciones de convencionales no tendrían que haber sido consideradas como relaciones de poder definitivas.

BIBLIOGRAFÍA

- Alemán, E. y Tsebelis, G. (2011). Political Parties and Government Coalitions in the Americas. *Journal of Politics in Latin America*, 3(1), 3-28.
- Amorim Neto, O. (2006). The Presidential Calculus: Executive Policy Making and Cabinet Formation in the Americas. *Comparative Political Studies*, 39(4), 415-440.
- Arana Araya, I. (2015). Budgetary Negotiations: How the Chilean Congress Overcomes its Constitutional Limitations. *Journal of Legislative Studies*, 21(2), 213-231. <https://doi.org/10.1080/13572334.2014.943491>
- Baker, A. y Greene, K. F. (2011). The Latin American left's mandate: free-market policies and issue voting in new democracies. *World Politics*, 63(1), 43-77.
- Bertholini, F. y Pereira, C. (2017). Pagando o Preço de Governar: Custos de Governabilidade no Presidencialismo de Coalizão Brasileiro. *Revista de Administração Pública*, 51(4), 528-550.
- Brady, D. W. y Volden, C. (1998). *Revolving gridlock: Politics and policy from Carter to Clinton*. Westview Pr.

- Carey, J. M. y Shugart, M. S. (1995). Incentives to cultivate a personal vote: A rank ordering of electoral formulas. *Electoral studies*, 14(4), 417-439.
- Carrubba, C. y Volden, C. (2000). Coalition Politics and Logrolling in Legislative Institutions. *American Journal of Political Science*, 44(2), 255-271.
- Chaisty, P., Cheeseman, N. y Power, T. J. (2014). Rethinking the «presidentialism debate»: conceptualizing coalitional politics in cross-regional perspective. *Democratization*, 21(1), 72-94.
- Chaisty, P., Cheeseman, N. y Power, T. J. (2012). Rethinking the «Presidentialism Debate»: Coalitional Politics in Cross-Regional Perspective. *Democratization*, 21, 72-94.
- Chaisty, P., Cheeseman, N. y Power, T. J. (2018). *Coalitional presidentialism in comparative perspective: Minority presidents in multiparty systems*. Oxford University Press.
- Chasquetti, D. (2008). *Democracia, presidencialismo y partidos políticos en América Latina: Evaluando la «difícil combinación»*. Ediciones Cauce.
- Cheibub, J. A. y Limongi, F. (2011). From conflict to coordination: Perspectives on the study of executive-legislative relations. *Revista Ibero-Americana de Estudios Legislativos*, 1(1), 38-53.
- Cheibub, J. A., Przeworski, A. y Saiegh, S. M. (2004). Government Coalitions and Legislative Success Under Presidentialism and Parliamentarism. *British Journal of Political Science*, 34(4), 565-587.
- Cox, G. W. y McCubbins, M. D. (2007). *Legislative leviathan: Party government in the House*. Cambridge University Press.
- Cruz, C., Keefer, P. y Scartascini, C. (2016). *The Database of Political Institutions 2015 (DPI2015)*.
- Diermeier, D., Eraslan, H. y Merlo, A. (2003). A structural model of government formation. *Econometrica*, 71(1), 27-70.
- Dodd, L. (1976). *Coalitions in Parliamentary Government*. Princeton University Press.
- Elgie, R. (2001). *Divided government in comparative perspective*. Oxford University Press.
- Figueiredo, A. C., Salles, D. L. y Vieira, M. M. (2009). Political and Institutional Determinants of the executive's Legislative success in Latin America. *Brazilian Political Science Review*, 3, 155-171.
- Figueiredo, A. C., Vieira, M. y Canello, J. (2012). Governos Minoritários no Presidencialismo Latino Americano: Determinantes Institucionais e Políticos. *Dados-Revista de Ciências ...*, 55, 839-875.
- Gallardo, C. M. (2005). *Designing cabinets: presidents, politics and policymaking in Latin America*. Columbia University.

- Garretón, M. A. (2012). Neoliberalismo corregido y progresismo limitado. Los gobiernos de la Concertación en Chile, 1990-2010. Editorial Arcis.
- Gilligan, T. W. y Krehbiel, K. (1989). Asymmetric information and legislative rules with a heterogeneous committee. *American Journal of Political Science*, 459-490.
- Groseclose, T. y Snyder, J. (1996). Buying supermajorities. *American Political Science Review*, 90(2), 303-315.
- Harvey, A. C. (1990). *Forecasting, structural time series models and the Kalman filter*. Cambridge University Press.
- Laver, M. y Shepsle, K. A. (1991). Divided Government: America is Not «Exceptional». *Governance*, 4(3), 250-269.
- Linz, J. J. (1994). *The failure of presidential democracy, Volume 1*. JHU Press.
- Mainwaring, S. (1993). Presidentialism, multipartism, and democracy: The difficult combination. *Comparative Political Studies*, 26(2), 198-228.
- Mayhew, D. (2005). *Divided we Govern: Party Control, Lawmaking, and Investigations, 1946-2002*, Second Edition. Yale University Press.
- Meireles, F. (2016). Oversized Government Coalitions in Latin America. 10(3). *Bras. Political Sci. Rev.*, 10(3).
- Mella Polanco, M. (2020). *Encrucijadas. Ensayos sobre la crisis política en Chile*. Tirant lo Blanch.
- Mella Polanco, M. y Valenzuela, P. (2021). *Querer, poder y saber: Representación e impacto de la Confech en las movilizaciones estudiantiles (2011-2015)*. Tirant lo Blanch.
- Neto, O. A. (1998). Of Presidents, Parties, and Ministers: Cabinet Formation and Legislative Decision-making Under Separation of Powers. *Political Research Quarterly*, 70(4), 803-817.
- Pereira, C., Bertholini, F. y Raile, E. D. (2016). All the President's Men and Women: Coalition Management Strategies and Governing Costs in a Multiparty Presidency. *Presidential Studies Quarterly* 46(3), 550-568.
- Pereira, C. y Mueller, B. (2004). The Cost of Governing: Strategic Behavior of the President and Legislators in Brazil's Budgetary Process. *Comparative Political Studies*, 37(7), 781-815.
- Pereira, C., Power, T. J. y Raile, E. D. (2011). Presidentialism, Coalitions, and Accountability.
- Raile, E., Pereira, C. y Power, T. J. (2010). The Executive Toolbox: Building Legislative Support in a Multiparty Presidential Regime. *Political Research Quarterly*, 64(2), 323-334.
- Riker, W. (1962). *The Theory of Political Coalitions*. Yale University Press.
- Saiegh, S. M. (2015). *Using joint scaling methods to study ideology and representation: Evidence from Latin America*. Political Analysis.

- Shugart, M. y Carey, J. (1992). *Presidents and Assemblies*. Cambridge University Press.
- Somma, N. y Bargsted, M. (2015). La autonomización de la protesta en Chile. En Cox, C y Castillo, C. (eds.), *Socialización política y experiencia escolar: aportes para la formación ciudadana en Chile*. Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Stepan, A. y Skach, C. (1993). Constitutional frameworks and democratic consolidation: parliamentarianism versus presidentialism. *World Politics*, 46(1), 1-22.
- Taagepera, R. (2007). Electoral Systems. En Boix, C. y Stokes, S., *The Oxford Handbook of Comparative Politics*. Oxford University Press Inc.
- Toro-Maureira, S. y Hurtado, N. (2016). The executive on the battlefield: government amendments and cartel theory in the Chilean Congress. *Journal of Legislative Studies*, 22(2), 196-215. <https://doi.org/10.1080/13572334.2016.1163881>

CAPÍTULO 3

RADIOGRAFÍA A LOS VOTANTES DEL APRUEBO Y DEL RECHAZO. VOTANTES REGULARES Y ESPORÁDICOS FRENTE AL TEXTO CONSTITUCIONAL

Carolina Segovia

Departamento de Estudios Políticos
Universidad de Santiago de Chile

INTRODUCCIÓN

El domingo 4 de septiembre de 2022, después de un largo proceso que comenzó formalmente con la firma del «Acuerdo por la Paz Social y la Nueva Constitución» el 15 de noviembre de 2019¹, y que ha sido descrito en otros capítulos de este libro, los y las votantes fueron a las urnas para decidir entre el apruebo o el rechazo a la nueva Constitución. A diferencia de las elecciones que se han realizado en el país desde 2009, el voto en esta ocasión fue obligatorio². Esto llevó a un aumento sustantivo de la participación electoral: un poco más de 13 millones de personas votaron, lo que representa un 86% de la población habilitada para sufragar, tal como se observa en

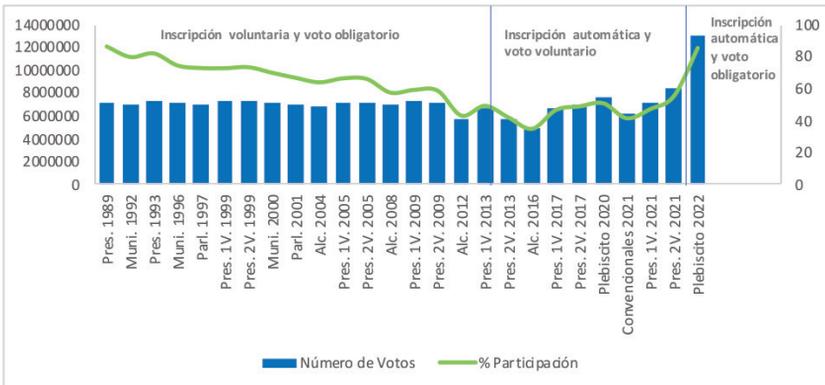
¹ https://www.bcn.cl/procesoconstituyente/detalle_cronograma?id=f_cronograma-1

² Esto fue establecido en la Ley 21.200 que regula los procedimientos para elaborar una nueva Constitución (<https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1140340>).

el Gráfico 1. En términos del número de votos, nunca había votado tanta gente en Chile. En términos porcentuales, esta elección llegó a niveles cercanos de participación a los observados en el plebiscito de 1988 y en la elección presidencial de 1989. Esto constituye el primer hecho relevante y sorpresivo de esta elección.

El segundo hecho relevante es el resultado de la elección. En ella, se constató el triunfo de la opción Rechazo, con un 61,9% de los votos válidamente emitidos a nivel nacional. Este resultado se replicó en todas las regiones del país y, a nivel comunal, el Apruebo triunfó en apenas cinco comunas de la Región Metropolitana y en dos comunas de la Región de Valparaíso. Este resultado fue considerado sorpresivo dado el porcentaje de apoyo (78,3%) en el plebiscito de entrada, realizado en octubre de 2020, a la redacción de una nueva Constitución y el resultado de la elección presidencial de 2021 (donde Boric triunfó con el 55,9% de los votos en la segunda vuelta). Estos resultados sugerían que la posibilidad del triunfo del Apruebo en el plebiscito de salida fuese la opción más probable.

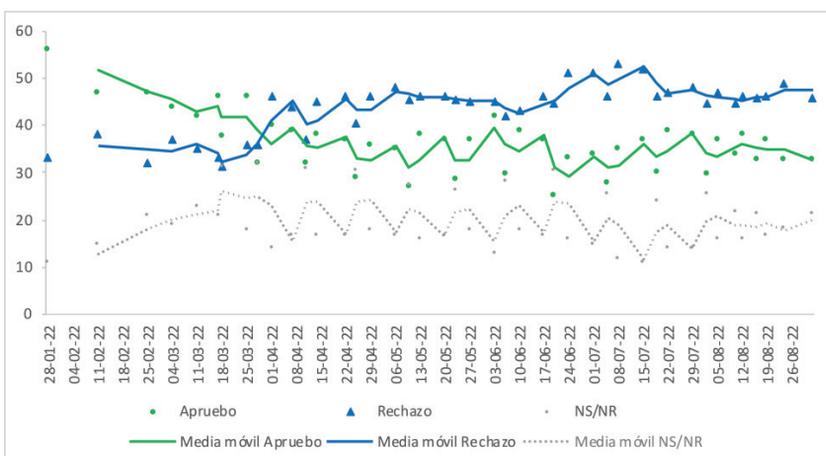
GRÁFICO 1. PARTICIPACIÓN ELECTORAL EN CHILE, 1989-2022



Fuente: Datos obtenidos de Contreras y Navia (2013) para las elecciones entre 1989 y 2009 y del Servel para el período 2012-2022. El porcentaje de participación está calculado sobre la Población en Edad de Votar (PEV) para el período 1989-2009 y sobre el padrón electoral desde 2012 en adelante.

Al mismo tiempo, sin embargo, las encuestas realizadas durante el año mostraban un aumento sistemático del apoyo a la opción rechazo. El Gráfico 2 muestra el porcentaje de apruebo y rechazo a la nueva Constitución durante 2022, en las encuestas realizadas semanal o quincenalmente por CADEM y Activa Research, respectivamente. Tal como es posible apreciar, la mayoría de los encuestados en estos sondeos favorecían la opinión del Apruebo –por sobre el Rechazo– en las mediciones realizadas durante el primer trimestre del año. A partir de abril, sin embargo, el porcentaje de respuestas a favor del Rechazo comienza a subir, manteniéndose por sobre el Apruebo hasta la realización del plebiscito en septiembre.

GRÁFICO 2. RESULTADOS INTENCIÓN DE VOTO PARA EL PLEBISCITO, 2022



Fuente: Encuestas Activa Research y Cadem. Las líneas representan la media móvil de los valores del Apruebo y el Rechazo.

¿Cómo podemos entender estos resultados? ¿Qué explica el aplastante triunfo del Rechazo y el cambio aparente en las preferencias políticas de los chilenos? ¿Está el aumento de la participación asociado al triunfo del Rechazo? En este capítulo abordamos estas preguntas.

Como describiremos más adelante, muchas hipótesis han sido sugeridas para explicar el triunfo del Rechazo. En este trabajo analizamos las características de los votantes del Apruebo y del Rechazo y centramos la atención en dos factores que pueden ser particularmente importantes para explicar el resultado del plebiscito: las diferencias entre votantes nuevos –aquellos que votaban por primera vez en esta elección– y votantes regulares, y la importancia de las preferencias ideológicas para el voto. Estos dos factores son relevantes para entender el resultado, particularmente en la interacción que se genera entre ambas variables. Para abordar estos problemas, entonces, utilizamos los resultados obtenidos de una encuesta *online* realizada días después del plebiscito, a una muestra de 1.015 personas mayores de 18 años residentes en el país³.

Este capítulo continúa de la siguiente manera. En la siguiente sección presentamos la revisión de la literatura y discutimos los antecedentes teóricos que permitirían entender el triunfo del rechazo en el plebiscito 2022. A continuación, presentamos los datos, las formas de medición y las estrategias de análisis utilizadas. Esta sección es seguida por la entrega los principales resultados obtenidos. Finalmente, concluimos.

RADIOGRAFÍA A LOS VOTANTES DEL APRUEBO Y DEL RECHAZO

El triunfo del voto Apruebo para una nueva Constitución en 2020, la disminución significativa del voto por partidos políticos en la conformación de la Convención Constitucional (2021) y la victoria de Gabriel Boric en la elección presidencial de 2021 permitirían presagiar el triunfo del Apruebo a la nueva Constitución. Sin embargo, esto no ocurrió y una mayoría importante de votantes optaron por el Rechazo. ¿Quiénes votaron por el Apruebo y quiénes

³ Esta encuesta fue realizada gracias al apoyo entregado por el Fondo de Investigación para Académicas de la Universidad Diego Portales y por el proyecto MiniCoes, financiado por la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo (ANID) a través del proyecto ANID/FONDAP/15130009.

por el Rechazo? Esta pregunta es central para entender los cambios observados en el electorado.

Distintas hipótesis han sido aventuradas para comprender este resultado: por una parte, la existencia de *fake news* o de una campaña de desinformación que habría favorecido a la opción Rechazo (Ciper-Chile, 28 de octubre de 2022)⁴, aunque Bargsted y González (2022a), sin embargo, muestran que las preferencias electorales no estuvieron influidas por la desinformación sobre el texto constitucional. Por otra parte, se ha planteado que la baja aprobación del gobierno de Gabriel Boric, junto a un contexto de crisis económica, habría favorecido el voto por el Rechazo al transformarse el plebiscito constitucional en un plebiscito sobre la gestión del presidente⁵. Finalmente, también se ha señalado que las características de la Convención Constitucional y del proceso de redacción del texto constitucional también llevaron a un triunfo del Rechazo (García, 2022).

Sin descartar estas hipótesis, en este trabajo fijamos la atención sobre dos cuestiones relevantes que han sido menos consideradas en el debate público. Primero, al efecto que producen los cambios en las reglas electorales: como hemos señalado, en el plebiscito constitucional se repuso el voto obligatorio y esto llevó al aumento sustantivo en el número de votantes. La pregunta aquí es si estos nuevos votantes se comportaron o no de manera distinta a quienes votan en forma regular. Segundo, al rol de las identificaciones políticas en la decisión del voto. Aun cuando en Chile la identificación con partidos políticos ha caído, esto no necesariamente implica que la ciudadanía no reconozca «domicilio político». Y la investigación ha mostrado que la identificación con posiciones políticas –la derecha y la izquierda– sigue siendo muy relevante para comprender a los votantes en el país. A continuación, discutimos las implicancias de cada uno de estos factores.

⁴ <https://www.ciperchile.cl/2022/10/28/desinformacion-en-el-plebiscito-el-vacio-legal-que-dejo-a-202-denuncias-ante-el-servel-sin-ser-investigadas-ni-sancionadas/>

⁵ <https://www.latercera.com/la-tercera-domingo/noticia/un-destino-unido-a-fuegos-los-hitos-que-amarraron-al-gobierno-con-la-opcion-apruebo/3IVJW7KTIZGB-7FQXACFLKM6DOU/>

CAMBIO EN LAS REGLAS ELECTORALES: VOTO OBLIGATORIO Y NUEVOS VOTANTES

La investigación ha mostrado en forma sistemática que en países con voto obligatorio aumenta la participación electoral (Singh, 2021; Fornos et al., 2004; Geys, 2006). Esto ocurre a través de dos mecanismos principales: en el corto plazo, por el temor a las sanciones y el aumento en el costo de la abstención (Jackman, 1987; Geys, 2006) y, en el mediano y largo plazo, por la generación de una cultura de participación, de valoración de las elecciones (Blais, 2006) y del hábito de votar en las personas (Geys, 2006; Blais, 2006).

El voto obligatorio no solo aumenta la participación, sino que la haría más equitativa: dados los sesgos de participación que indican que las personas que no votan tienden a ser de niveles socioeconómicos y educacionales bajos, el voto obligatorio reduciría en forma significativa esas brechas y, por lo tanto, cambiaría la composición del electorado (Singh, 2021; Lijphart, 1997; Corvalán y Cox, 2013; Contreras et al., 2016; Mackenna, 2015).

Además de la reducción de estas brechas de representación, la investigación ha sugerido que existirían diferencias políticas entre votantes esporádicos y votantes regulares: en el caso de la investigación en Estados Unidos y Europa, se asume que estos nuevos votantes serían más cercanos a la izquierda y los partidos que la representan (Citrin et al., 2003; Remer-Bollow et al., 2019; Hansford y Gomez, 2010; Fisher, 2007; Martinez y Gill, 2005; Mackenna, 2015). En el caso de Chile, se ha sugerido que los nuevos votantes serían más moderados políticamente, con preferencias más cercanas al centro político o que no se identificarían con posiciones o partidos políticos (Mackenna, 2015; Luna, 2022; González, 2022; Bargsted y González, 2022b).

Basados en esta discusión, proponemos las siguientes hipótesis para el análisis de la participación en el plebiscito constitucional:

H1. Los votantes esporádicos tienen niveles socioeconómicos y educacionales menores a los votantes regulares.

H2. *Los nuevos votantes son más moderados políticamente y tienden a no identificarse políticamente.*

¿Qué efectos tienen estas diferencias ideológicas entre votantes esporádicos y regulares? La investigación ha mostrado resultados que no son tan consistentes. Por una parte, el influjo de nuevos votantes, cuando ellos tienen preferencias o identificaciones ideológicas diferentes a aquellos que votan regularmente, pueden entregar un bono electoral al o los partidos políticos que representan mejor esas posiciones (Citrin et al., 2003; Remer-Bollow et al., 2019). Sin embargo, si el aumento en la participación se traduce en triunfo electoral dependerá del tipo de elecciones de las que se trata, de la posición de los partidos en elecciones previas, del nivel de competitividad de las elecciones, etc. (Contreras et al., 2016; Dassonneville et al., 2019; Hill et al., 2021; Bernhagen y Marsch, 2007). Por lo tanto, en algunos casos se puede observar un bono para el partido político que mejor representa a estos nuevos votantes (Fisher, 2007; Frank et al., 2021; Hansford y Gómez, 2010), mientras que en otros el aumento de votantes no genera cambios en las preferencias agregadas (Citrin et al., 2003; Remer-Bollow et al., 2019; Singh, 2021; Fisher, 2007).

A diferencia de las elecciones habitualmente estudiadas –que se caracterizan por tener candidatos en competencia–, en el plebiscito constitucional compitieron dos opciones políticas: aprobar o rechazar la nueva Constitución. Y estas dos opciones no son directamente comparables con otras elecciones previas. Por lo tanto, estimar cómo votarían los votantes nuevos o irregulares presenta una mayor dificultad. Con todo, durante la campaña electoral hubo un alineamiento político relevante, donde los partidos de izquierda y centroizquierda en general hicieron campaña por el Apruebo y los partidos de derecha y centroderecha por el Rechazo. En el caso del plebiscito constitucional se ha sugerido que el influjo de nuevos votantes, al aumentar el número de personas que no se identifican políticamente o que se declaran de centro, favoreció o entregó un bono electoral al Rechazo (Bargsted y González, 2022b). Por lo tanto, proponemos la siguiente hipótesis:

H3. *Los nuevos votantes votaron en mayor medida por el rechazo a la nueva Constitución.*

CENTRALIDAD DEL EJE IZQUIERDA-DERECHA

Ahora bien, no es solo de los votantes nuevos o esporádicos a los que debemos prestar atención. Quienes acuden regularmente a votar, ¿votaron por el Apruebo o el Rechazo a la nueva Constitución? ¿Qué factores se asocian a las preferencias expresadas por estos votantes? Como señalamos anteriormente, esperamos que, en general, los nuevos votantes no se identifiquen ideológicamente o que lo hagan por el centro político. Si es así, entonces, los votantes regulares debieran presentar identificaciones ideológicas más definidas –ya sea a la izquierda o a la derecha del espectro político–. Además, y aun cuando la identificación con partidos políticos ha caído en forma sistemática en Chile (Segovia, 2022), se ha señalado que la identificación ideológica sigue siendo uno de los principales determinantes del voto (Visconti, 2021; Lupu, 2015; Campbell et al., 1960). En este contexto, entonces, esperamos que quienes se identifican con la izquierda votaran por el Apruebo y que el voto por el Rechazo fuese mayor entre quienes se identifican con la derecha.

H5: *Quienes se identifican con la izquierda votaron por el Apruebo.*

H6: *Quienes se identifican con la derecha votaron por el Rechazo.*

DATOS Y METODOLOGÍA

Para comprender quiénes votaron y cómo votaron en el plebiscito necesitamos realizar análisis de datos a nivel individual. Con este propósito utilizamos los resultados de una encuesta *online* que entrevistó a una muestra de 1.015 personas residentes en Chile entre

el 7 y el 14 de septiembre de 2022⁶. A continuación, describimos las variables que se utilizarán en el análisis.

TIPOS DE VOTANTES

Tal como señalamos anteriormente, evaluaremos las diferencias observadas entre votantes esporádicos y regulares. Votantes esporádicos comprenden a aquellas personas que votaron por primera o segunda vez en el plebiscito constitucional. Los votantes regulares son definidos como aquellos que han votado en todas las elecciones realizadas entre 2020 y 2022. Los resultados muestran que un 17,5% corresponde a votantes esporádicos y un 75,8% corresponde a un votante regular⁷.

VOTANTES DEL APRUEBO Y DEL RECHAZO

La encuesta incluyó la pregunta «¿Ud. votó por el Apruebo o el Rechazo a la nueva Constitución?» a quienes señalaron que sí votaron en el plebiscito. Un 45,9% de quienes votaron señalaron que votaron por el Apruebo y un 54,1% dijeron que votaron por el Rechazo. Para evaluar qué tan robustos son los resultados, utilizamos

⁶ Esta encuesta forma parte de un estudio tipo panel, que entrevistó a las personas antes y después del plebiscito. En este capítulo utilizamos solo los datos en la encuesta postelectoral.

⁷ Los chilenos, al igual que los electores de otros países, sobrerreportan su participación pasada. La investigación ha mostrado que el sobrerreporte está asociado fundamentalmente a tres razones. La primera tiene que ver con el sesgo de deseabilidad social. La segunda, con que las personas se equivocan al reportar su conducta pasada (Carlin y Love, 2015). En tercer lugar, es posible que, dado que la encuesta fue realizada de manera online, el porcentaje de participación, al igual que otros indicadores de interés político, esté sobrerrepresentado en la muestra. Independiente de la razón, el potencial problema es que este sobrerreporte introduzca errores sistemáticos en la medición, llevando a resultados sesgados. Este problema se evita si todos los grupos sobrerreportan en tasas similares (Leighley y Nagler, 2014). No contamos, sin embargo, con información que nos permita evaluar esto de manera directa (los datos que entrega el Servel –hasta la fecha– no permiten identificar votantes regulares y votantes esporádicos).

una segunda pregunta para evaluar el grado de cercanía con el Apruebo y el Rechazo: «*Si Ud. tuviera que elegir, ¿Ud. diría que se siente más cercano a los partidarios del Apruebo o a los partidarios del Rechazo a la nueva Constitución?*». En este caso, un 44% señaló que se siente más cercano a los partidarios del Apruebo y un 56% que se siente más cercano a los partidarios del Rechazo.

IDENTIFICACIÓN IDEOLÓGICA

Para medir identificación con posiciones políticas, usamos la pregunta «*En política la gente habla a menudo de “izquierda” y “derecha”. Usando la escala que aparece en esta tarjeta, donde 0 significa izquierda y 10 derecha, ¿dónde se ubicaría usted?*». Los resultados indican que un 22% se identifica con la izquierda, un 50% con el centro, un 23% con la derecha y un 5% que no se posiciona en esta escala.

VARIABLES DE CONTROL

También incluimos variables que nos permiten identificar el género (51% mujer, 49% hombre), la edad (34% entre 18 y 34 años, 35% entre 35 y 54 años, 31% 55 años o más), el nivel educacional (35% educación media completa o menos, 34% educación universitaria incompleta, 32% educación universitaria completa) y el nivel socioeconómico (35% bajo, 52% medio, 13% alto) de los entrevistados.

RESULTADOS

A continuación, presentaremos los resultados obtenidos, primero, del análisis de los votantes regulares y esporádicos. Después continuaremos con el análisis de los votantes del Apruebo y el Rechazo.

Votantes regulares y votantes esporádicos

¿Son distintos los votantes regulares a los votantes nuevos o esporádicos? Como señalábamos anteriormente, el plebiscito de septiembre se realizó con voto obligatorio (e inscripción automática), rompiendo con la norma establecida a partir de las elecciones de 2012 que consagró el voto voluntario. Como es bien sabido, el voto obligatorio aumenta los niveles de participación en elecciones y esta ocasión no fue la excepción, llegando a un 86% de las personas con derecho a voto en el país, aumentando el flujo de votantes en más de cinco millones de personas.

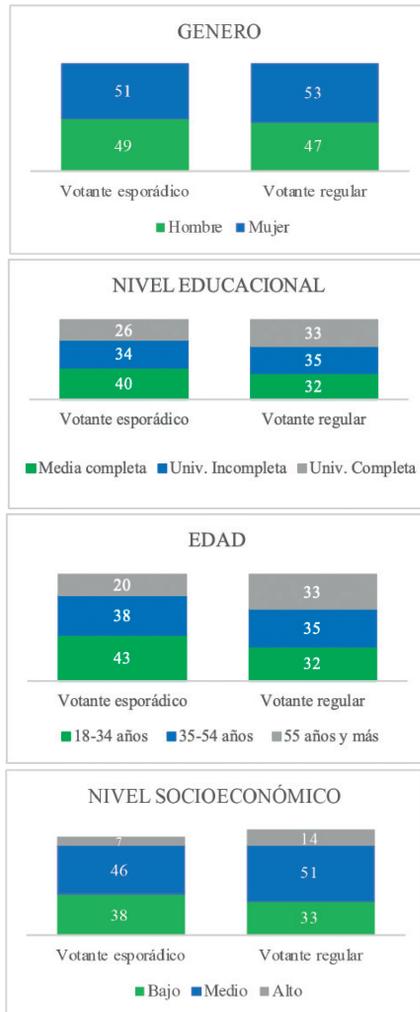
Una parte sustantiva, entonces, de quienes votaron en esta ocasión no lo habían hecho anteriormente o lo hacían en forma esporádica. Lo que no sabemos, sin embargo, es cuáles son las diferencias entre votantes esporádicos y votantes regulares. En este contexto, la pregunta es si estos nuevos votantes son distintos o no a quienes votan regularmente.

Para evaluar estas hipótesis, dividimos a las personas entrevistadas en dos grupos: quienes han votado en forma esporádica (considerando las elecciones de 2020 y 2021) y quienes han votado en todas las elecciones realizadas en este período. Los resultados muestran que un 17,5% corresponde a votantes esporádicos y un 75,8% corresponde a un votante regular (un 6,7% no votó en el plebiscito y no se considera en el análisis).

Comenzamos con el análisis bivariado entre los distintos tipos de votantes y algunas características sociodemográficas y políticas de estos grupos. En particular, los resultados que presentamos en el Gráfico 3 muestran el porcentaje de personas definidas como votantes esporádicos y regulares de acuerdo con su género, edad, nivel educacional y nivel socioeconómico. Los resultados muestran que, al menos en este nivel de análisis, los votantes esporádicos no se distinguen de los votantes regulares respecto de su género ($\chi^2 = 0,34$; $p = ns$), edad ($\chi^2 = 13,38$; $p = ns$) y nivel educacional ($\chi^2 = 4,99$; $p = ns$). Aunque las diferencias por edad no alcanzan significancia estadística, sin embargo, sí es interesante observar que votantes esporádicos tienden a ser más jóvenes, lo que indica que

la brecha en participación por edad se ha mantenido en Chile a lo largo del tiempo.

GRÁFICO 3. PERFIL DEL VOTANTE ESPORÁDICO Y REGULAR POR GÉNERO, NIVEL EDUCACIONAL, EDAD Y NIVEL SOCIOECONÓMICO DE LOS ENTREVISTADOS

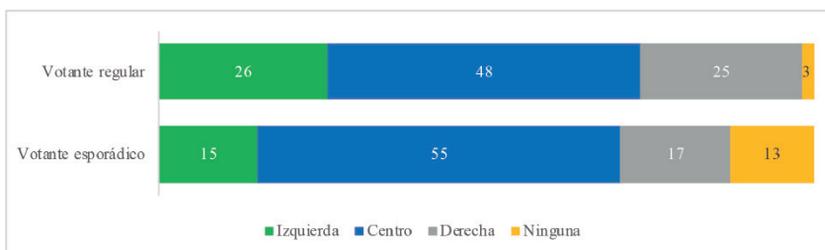


Fuente: Elaboración propia con datos encuesta postelectoral.

Donde sí se observan diferencias es respecto del nivel socioeconómico promedio de estos grupos ($\chi^2 = 36,76$; $p < 0,001$). Tal como se observa en el Gráfico 3, los votantes esporádicos tienden a tener un nivel socioeconómico más bajo, lo que es concordante con resultados obtenidos por otras investigaciones y que muestran este sesgo para votantes y no votantes en Chile.

Las diferencias por posición política también son relevantes. El Gráfico 4 muestra que los votantes esporádicos se identifican, más frecuentemente, con el centro político o no se identifican en el eje izquierda-derecha. Entre los votantes regulares, en cambio, el porcentaje que no se identifica políticamente es significativamente menor, indicando un mayor nivel de politización en este grupo ($\chi^2 = 42,38$; $p < 0,001$).

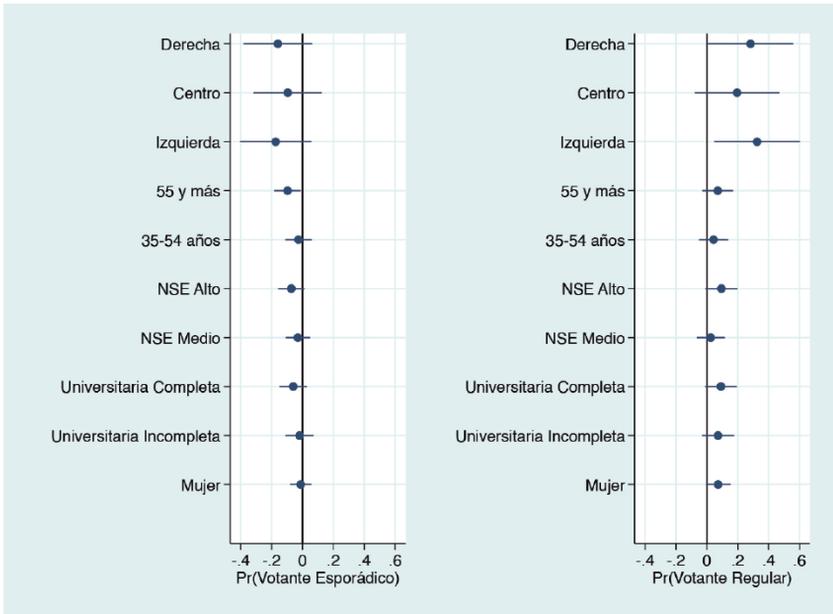
GRÁFICO 4. PERFIL DEL VOTANTE ESPORÁDICO Y REGULAR
POR POSICIÓN POLÍTICA



Fuente: Elaboración propia con datos encuesta postelectoral.

El Gráfico 5, por su parte, muestra resultados obtenidos del análisis multivariado realizado. En particular, utilizamos regresiones logísticas para evaluar el impacto de las variables sociodemográficas e ideológicas en la probabilidad de que una persona sea un votante esporádico o regular.

GRÁFICO 5. EFECTOS MARGINALES SOBRE EL TIPO DE VOTANTE



Fuente: Elaboración propia con datos encuesta postelectoral.

Los resultados muestran que, controlando por otros factores, la probabilidad de ser un votante esporádico es menor entre aquellas personas de 55 años y más y entre quienes son de nivel socioeconómico alto. La probabilidad de ser un votante regular, en cambio, aumenta entre quienes se identifican con la derecha o la izquierda, entre aquellos de NSE alto y entre las mujeres.

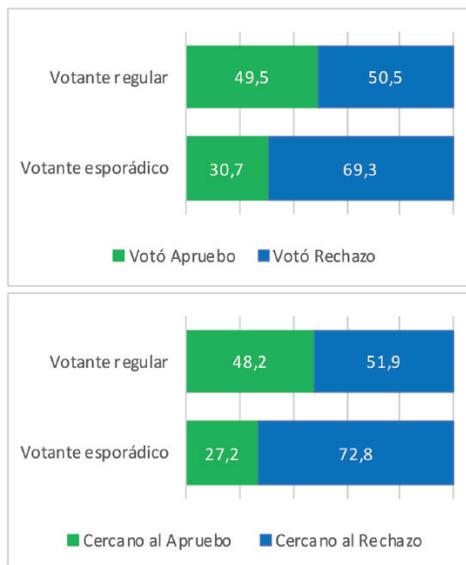
En síntesis, entonces, los datos muestran diferencias importantes entre votantes nuevos y votantes regulares. En este caso en particular, las diferencias se concentran principalmente respecto del nivel socioeconómico y de la posición política con la que se identifican los votantes, y apoyan las expectativas planteadas en las hipótesis 1 y 2 anteriormente.

El votante del Apruebo y del Rechazo

Estas diferencias observadas entre votantes regulares y votantes esporádicos ¿están asociadas al voto por el Apruebo o el Rechazo? ¿Qué otros elementos permiten comprender quiénes votaron por el Apruebo y el Rechazo?

Tal como se observa en el Gráfico 6, los votantes esporádicos votaron y se sienten más cercanos al Rechazo que al Apruebo. En el caso de los votantes regulares, en cambio, las preferencias son bastante más parejas, dividiendo a este tipo de votantes en dos grupos de tamaños similares. Este resultado sugiere que el voto de aquellos que acudieron a los locales de votación en el plebiscito fue central para determinar el resultado de la elección. Si bien es probable que el Rechazo hubiese triunfado incluso en un escenario en que no se incluyeran nuevos votantes, ese triunfo habría sido, con los datos hasta ahora disponibles, bastante más estrecho.

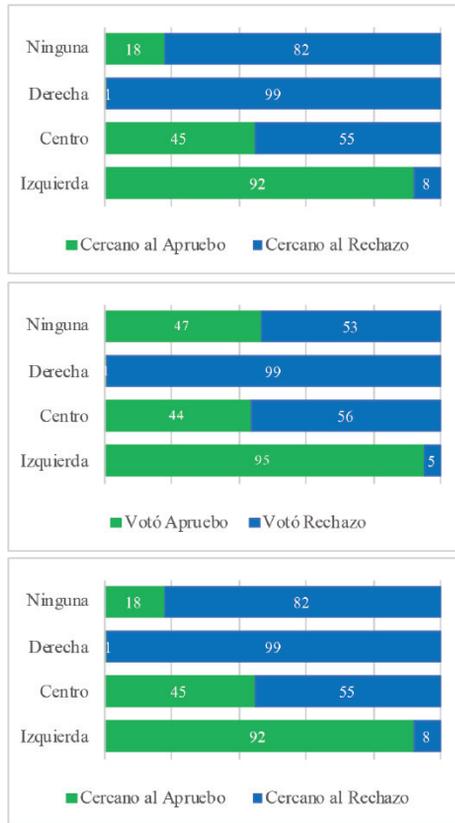
GRÁFICO 6. VOTO Y CERCANÍA AL APRUEBO Y EL RECHAZO SEGÚN TIPO DE VOTANTE



Fuente: Elaboración propia con datos encuesta postelectoral.

También habíamos sugerido previamente que la posición política de los votantes sería un predictor importante del voto constitucional. El Gráfico 7 muestra la relación entre la posición ideológica y el voto y cercanía hacia el Apruebo o el Rechazo. Los resultados indican que existe una fuerte relación entre el voto y la posición ideológica. Quienes se identifican con la derecha o la izquierda votaron por el Rechazo o el Apruebo, respectivamente. Quienes se identifican con el centro político o señalan no identificarse políticamente votaron principalmente por el Rechazo.

GRÁFICO 7. VOTO Y CERCANÍA AL APRUEBO Y EL RECHAZO
SEGÚN POSICIÓN POLÍTICA



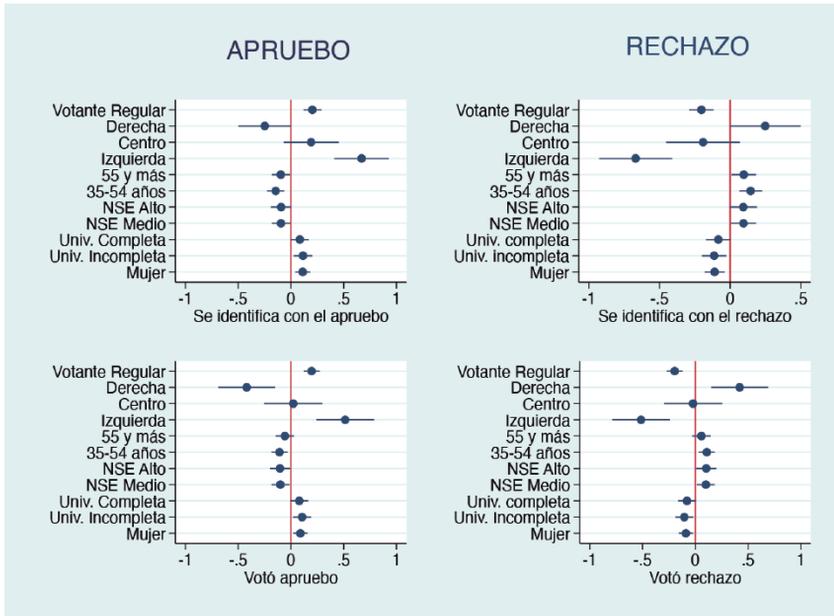
Fuente: Elaboración propia con datos encuesta postelectoral.

Para evaluar si estos resultados se mantienen al controlar otros factores, realizamos un análisis de regresión logística. Aquí las variables dependientes son el voto por el Apruebo o el Rechazo (la variable conductual) y la cercanía con alguna de las dos opciones (la variable actitudinal). Como variables independientes incluimos al tipo de votante (regular o esporádico) y la identificación ideológica de los entrevistados. Como variables de control incluimos el género, edad, nivel socioeconómico y educacional de las personas. El Gráfico 8 muestra los resultados obtenidos.

Tanto si consideramos el voto o la declaración de cercanía con el Apruebo o el Rechazo, los resultados obtenidos son consistentes en cada uno de estos modelos. Partamos por el impacto que tienen las variables sociodemográficas. Tal como se observa en el Gráfico 8, la probabilidad de votar por el Apruebo está más asociada a las mujeres que a los hombres y aumenta entre aquellos con mayores niveles educacionales. Al contrario, el Rechazo parece más asociado a hombres y personas de menor nivel educacional.

El voto también aparece vinculado a la edad y al nivel socioeconómico. En efecto, la probabilidad de votar o identificarse con el Rechazo es mayor, controlando por otros factores, entre personas de edad media (comparando con aquellos menores de 35 años) y entre quienes tienen un nivel socioeconómico medio o alto (versus quienes tienen un nivel socioeconómico bajo).

GRÁFICO 8. EFECTOS MARGINALES EN LA CERCANÍA Y VOTO POR EL APRUEBO Y EL RECHAZO



Fuente: Elaboración propia con datos encuesta postelectoral.

El impacto del tipo de votante y de la posición política en el voto y cercanía a cada opción va en la dirección planteada en las hipótesis de este trabajo. Adicionalmente, estas dos variables son más relevantes que las variables sociodemográficas descritas anteriormente.

Ceteris paribus, el voto y la identificación con el Rechazo están más asociados a los votantes nuevos y esporádicos y a quienes se identifican con la derecha. En cambio, la probabilidad de votar por el Apruebo o de sentirse cercano a esta opción aumenta entre quienes se identifican con la izquierda y entre los votantes regulares.

CONCLUSIONES

El resultado del plebiscito constitucional de 2022 sorprendió a muchos. Por una parte, se observó un aumento en la participación muy sustantivo, más allá de los cálculos más optimistas. Por otra parte, triunfó el Rechazo después de una serie de elecciones que parecían indicar un apoyo mayoritario en la población al cambio constitucional. Incluso para quienes preveían el triunfo del Rechazo (incluidas aquí las proyecciones de las encuestas preelectorales), se esperaba un resultado más estrecho al observado.

Se han discutido públicamente varias interpretaciones y explicaciones a estos resultados. En este trabajo exploramos el impacto de dos factores que son relevantes para explicar la conducta electoral de los votantes. Primero, el rol que jugó el cambio en las reglas electorales. Segundo, el impacto de la identificación ideológica de los votantes. Los resultados obtenidos en esta investigación muestran que ambos elementos son centrales para comprender lo observado el día del plebiscito.

Que los cambios en las reglas electorales producen efectos en las conductas de los votantes no es una sorpresa. El aumento en la participación, por lo tanto, era un efecto previsible del cambio al voto obligatorio que se estableció para esta elección. El aumento en la participación, sin embargo, no necesariamente implica un cambio en las preferencias políticas agregadas. Es así como en la investigación comparada se ha observado que, en algunos casos, mayor participación no resulta en cambios en los partidos triunfadores. Para que esto ocurra, se ha señalado, es necesario que estos nuevos votantes sean «distintos» a los votantes antiguos y que el número de nuevos votantes sea significativo. En el plebiscito constitucional se observó esta segunda condición, con una participación significativamente más alta que la observada en elecciones anteriores.

Pero no había información respecto de estos nuevos votantes. Los datos disponibles previamente indicaban que había diferencias de nivel socioeconómico y de edad entre votantes y no votantes. Pero cómo eso se traducía en preferencias políticas era menos claro. Los datos aquí presentados muestran que los nuevos votantes

tienen posiciones ideológicas más débiles, con mayores porcentajes indicando que no se identifican con ninguna posición política o que se identifican con el centro. Y que, en esta ocasión, el bono electoral de los que no se identifican fue entregado a la opción del Rechazo.

¿Se mantendrá este bono de los que no se identifican hacia la derecha en otras elecciones? No sabemos. Las elecciones del próximo 7 de mayo nos permitirán tener más información para llegar a conclusiones más definitivas en estas materias, aunque es posible que el voto de quienes no se identifican ideológicamente sea más volátil, cambiando de acuerdo con las condiciones de la elección.

Los resultados de este trabajo también indican la relevancia de las preferencias ideológicas en el voto de aquellos votantes que regularmente participan de los procesos electorarios. En la medida en que la elección y sus opciones estén claramente alineadas con la izquierda y/o la derecha, los datos obtenidos indican que las personas votan por aquella opción más cercana a su identificación ideológica.

Este resultado es relevante en el contexto de la disminución sistemática y significativa que se ha observado en la identificación partidaria. Como fue señalado, en Chile muy pocas personas se identifican con un partido político. Pero esta pérdida en la identificación partidaria, al menos en el contexto del plebiscito constitucional, no implica la ausencia o irrelevancia de las preferencias políticas más estables, como es la identificación ideológica.

BIBLIOGRAFÍA

- Acuerdo por la Paz Social y la Nueva Constitución*. 15/Noviembre/2019.
 Disponible en: https://www.bcn.cl/procesoconstituyente/detalle_cronograma?id=f_cronograma-1
- Bargsted, M. y González, A. (2022a). ¿Pesó la desinformación en el rechazo? Una respuesta estadística. *CIPER Chile*, 13 de septiembre de 2022. Disponible en: <https://www.ciperchile.cl/2022/09/13/peso-la-desinformacion-en-el-rechazo-una-respuesta-estadistica/>
- Bargsted, M. y González, A. (2022b). El Votante Medio que Inclino la Balanza en el Plebiscito. *CIPER Chile*, 12 de octubre de 2022. Disponible en: <https://www.ciperchile.cl/2022/10/12/el-votante-medio-que-inclino-la-balanza-en-el-plebiscito/>

- Bernhagen, P. y Marsh, M. (2007). The partisan effects of low turnout: Analyzing vote abstention as a missing data problem. *Electoral Studies*, 26(3), 548-560. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2006.10.002>
- Blais, A. (2006). What affects voter turnout? *Annual Review of Political Science*, 9, 111-125. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.9.070204.105121>
- Campbell, A., Converse, P. E., Miller, W. E. y Stokes, D. E. (1960). *The American Voter*. The University of Chicago Press.
- Carlin, R. E. y Love, G. J. (2015). Who is the Latin American Voter? En R. E. Carlin, M. M. Singer y E. J. Zechmeister (eds.), *The Latin American Voter. Pursuing Representation and Accountability in Challenging Contexts*. The University of Michigan Press.
- Citrin, J., Schickler, E. y Sides, J. (2003). What if Everyone Voted? Simulating the Impact of Increased Turnout in Senate Elections. *American Journal of Political Science*, 47(1), 75-90. <https://doi.org/10.1111/1540-5907.00006>
- Contreras, G. y Navia, P. (2013). Diferencias generacionales en la participación electoral en Chile, 1988-2010. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 33(2), 419-441. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2013000200001>
- Contreras, G., Joignant, A. y Morales, M. (2016). The return of censitary suffrage? The effects of automatic voter registration and voluntary voting in Chile. *Democratization*, 23(3), 520-544. <https://doi.org/10.1080/13510347.2014.986720>
- Corvalán, A. y Cox, P. (2013). Class-Biased Electoral Participation: The Youth Vote in Chile. *Latin American Politics and Society*, 55(03), 47-68. <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2013.00202.x>
- Dassonneville, R., Feitosa, F., Hooghe, M., Lau, R. R. y Stiers, D. (2019). Compulsory Voting Rules, Reluctant Voters and Ideological Proximity Voting. *Political Behavior*, 41(1), 209-230. <https://doi.org/10.1007/s11109-018-9448-6>
- Fisher, S. D. (2007). (Change in) turnout and (change in) the left share of the vote. *Electoral Studies*, 26(3), 598-611. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2006.10.006>
- Fornos, C. A., Power, T. J. y Garand, J. C. (2004). Explaining voter turnout in Latin America, 1980 to 2000. *Comparative Political Studies*, 37(8), 909-940. <https://doi.org/10.1177/0010414004267981>
- Frank, M., Stadelmann, D. y Torgler, B. (s. f.). *Electoral Turnout During States of Emergency and Effects on Incumbent Vote Shares*.
- Geys, B. (2006). Explaining voter turnout: A review of aggregate-level research. *Electoral Studies*, 25(4), 637-663. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2005.09.002>

- García, G. (2022). Decálogo de razones de una gran derrota. *CIPER Chile*, 09 de septiembre de 2022. Disponible en: <https://www.ciperchile.cl/2022/09/09/decalogo-de-razones-de-una-gran-derrota/>
- González, R. (2022). Retorno del voto obligatorio: quiénes fueron los nuevos votantes. *CIPER Chile*, 8 de septiembre de 2022.
- Hansford, T. G. y Gomez, B. T. (2010). Estimating the Electoral Effects of Voter Turnout. *American Political Science Review*, 104(2), 268-288. <https://doi.org/10.1017/S0003055410000109>
- Hill, S. J., Hopkins, D. J. y Huber, G. A. (2021). Not by turnout alone: Measuring the sources of electoral change, 2012 to 2016. *Science Advances*, 7(17), eabe3272. <https://doi.org/10.1126/sciadv.abe3272>
- Jackman, R. W. (1987). Political Institutions and Voter Turnout in the Industrial Democracies. *American Political Science Review*, 81(2), 405-424.
- Leighley, J. E. y Nagler, J. (2014). *Who Votes Now? Demographics, Issues, Inequality, and Turnout in the United States*. Princeton University Press.
- Ley 21.200 (2019). Modifica el Capítulo XV de la Constitución Política de Chile. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1140340>
- Lijphart, A. (1997). Unequal Participation: Democracy's Unresolved Dilemma. *American Political Science Review*, 91(1), 1-14.
- Luna, J. P. (2022). ¿País Polarizado? *Tercera Dosis*, 8 de septiembre de 2022. Disponible en: <https://terceradosis.cl/2022/09/08/claves-para-leer-a-chile-despues-del-plebiscito-3-pais-polarizado/>
- Lupu, N. (2015). Party Polarization and Mass Partisanship: A Comparative Perspective. *Political Behavior*, 37(2), 331-356. <https://doi.org/10.1007/s11109-014-9279-z>
- Mackenna, B. (2015). Composición del electorado en elecciones con voto obligatorio y voluntario: Un estudio cuasi experimental de la participación electoral en Chile. *Revista Latinoamericana de Opinión Pública*, 5, 49-97. <https://doi.org/10.14201/rlop.22307>
- Martinez, M. D. y Gill, J. (2005). The Effects of Turnout on Partisan Outcomes in U.S. Presidential Elections 1960–2000. *The Journal of Politics*, 67(4), 1248-1274. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2508.2005.00359.x>
- Remer-Bollow, U., Bernhagen, P. y Rose, R. (2019). Partisan consequences of low turnout at elections to the European Parliament. *Electoral Studies*, 59, 87-98. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2019.02.003>
- Segovia, C. (2022). Affective polarization in low-partisanship societies. The case of Chile 1990–2021. *Frontiers in Political Science*, 4, 928586. <https://doi.org/10.3389/fpos.2022.928586>

- Singh, S. P. (2021). *Beyond Turnout: How Compulsory Voting Shapes Citizens and Political Parties* (1.^a ed.). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198832928.001.0001>
- Visconti, G. (2021). Reevaluating the Role of Ideology in Chile. *Latin American Politics and Society*, 63(2), 1-25. <https://doi.org/10.1017/lap.2021.3>

CAPÍTULO 4

APOYO A LA OPCIÓN RECHAZO EN EL PLEBISCITO CONSTITUCIONAL DE 2022: CORRELACIONES A NIVEL COMUNAL

Rodolfo Disi Pavlic

Departamento de Estudios Políticos
Universidad de Santiago de Chile

INTRODUCCIÓN

El triunfo de la opción Rechazo el 4 de septiembre de 2022, aunque fue anticipado por las encuestas de opinión pública (Activa, 2022), dio cierre de forma sorprendente al proceso constituyente iniciado durante el estallido social de 2019. Nada hacía presagiar que la opción de rechazar la propuesta de texto elaborada por la Convención Constitucional ganaría de forma tan holgada. Con un altísimo porcentaje de participación (85,9%), un 61,9% del electorado se inclinó por el Rechazo.

¿Qué factores explican este contundente resultado? Aunque se han ofrecido varias respuestas en la esfera pública (Americas Quarterly, 2022; Osborn, 2022; Román, 2022; Titelman y Leighton, 2022), son pocas hasta ahora las explicaciones basadas en evidencia y con rigor académico (Bargsted y González Ide, 2022; Larraín et al., 2023; Piscopo y Siavelis, 2023). Algunas de las explicaciones asocian el resultado a las reglas de elección y redacción de la Convención

Constitucional, al comportamiento de los miembros de la Convención, secciones críticas del texto de la propuesta y la campaña política previa al plebiscito, entre otros motivos.

El objetivo de este capítulo es explicar el resultado del plebiscito analizando información de las 345 comunas del país. Ejemplos como el Plebiscito por la Paz de Colombia y el Brexit demuestran la importancia de las diferencias geográficas para entender los resultados de los plebiscitos (Alaimo y Solivetti, 2019; Becker et al., 2017; Botero, 2017) y la literatura comparada ofrece una serie de factores que varían territorialmente. Asuntos como los intereses y la política local, los valores y cultura de cada territorio, y la experiencia local de conflictos y violencia política son todos determinantes identificados en la experiencia internacional que podrían haber influido en el plebiscito chileno de septiembre de 2022.

A través de análisis de regresión, este estudio encuentra que varios factores a nivel comunal estuvieron asociados de forma significativa con el apoyo al Rechazo. Los hallazgos indican que comunas con mayor cantidad de protestas durante el estallido social, mayor edad, mayor tamaño poblacional, más años de escolaridad y mayor porcentaje de población indígena apoyaron en general menos a la opción Rechazo. Por otro lado, el porcentaje de votos por el candidato de derecha José Antonio Kast en la segunda vuelta presidencial de 2021 estuvo asociada de forma muy sustancial con la preferencia por el Rechazo. Los resultados, por lo tanto, sugieren que el nivel de desarrollo social y las preferencias políticas previas explican en gran medida el resultado del plebiscito.

El resto del capítulo se estructura de la siguiente forma. La segunda sección presenta la discusión teórica sobre los resultados de los plebiscitos, enfocándose en los factores que varían a nivel subnacional y que ayudan a entender la preferencia en estos procesos. La tercera sección presenta las variables del estudio, describiendo su relación con el resultado del plebiscito y explican brevemente por qué podrían ser relevantes para el caso chileno. La cuarta parte muestra los resultados de cuatro modelos de regresión usando mínimos cuadrados ordinarios (OLS) y lineales generalizados (GLM),

además de ilustrar las correlaciones estadísticamente significativas con valores predichos. La última sección discute los resultados y concluye el capítulo.

ANALIZANDO LOS RESULTADOS DE PLEBISCITOS RECIENTES

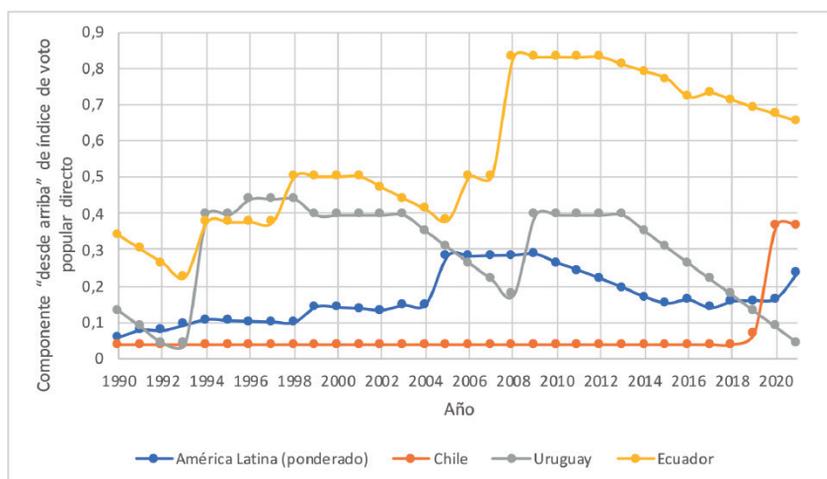
Los plebiscitos son una forma de democracia directa (Altman, 2011) en los que se somete a la voluntad popular una cuestión de interés nacional o local, con el fin de que la ciudadanía exprese su opinión y decida sobre ella a través del voto. En ellos, las personas pueden votar a favor o en contra de propuestas específicas de cambio constitucional, legislativo o administrativo. Los plebiscitos, a diferencia de las iniciativas populares, son «desde arriba» (Altman, 2005, p. 212), o sea que son convocados por las autoridades en el Ejecutivo o Legislativo. El resultado del plebiscito suele determinarse por mayoría simple, es decir, la opción que obtiene la mayor cantidad de votos gana. La literatura distingue entre plebiscitos donde el resultado obliga a las autoridades a realizar algún cambio y los que son de carácter consultivo, donde la preferencia popular no es vinculante (Altman, 2005, p. 214).

Existe una amplia experiencia comparada en los últimos 30 años sobre el uso de plebiscitos para la toma de decisiones y reformas políticas. En Latinoamérica, ejemplos incluyen el plebiscito sobre los Acuerdos de Paz en Colombia (2016), los plebiscitos donde se aprobaron nuevas constituciones en Venezuela y Bolivia (1999 y 2009, respectivamente), la ampliación del canal de Panamá (2006) y el plebiscito en Brasil donde se decidió por una república presidencialista (1993). En el caso ecuatoriano, el uso de estos mecanismos es intenso, con referéndums constitucionales a nivel nacional en 1994, 1995, 1997, 2006, 2007, 2008, 2011, 2017, 2018 y 2023. Fuera de la región, casos recientes son el plebiscito de ratificación constitucional de Irak (2005), el plebiscito de independencia de Sudán del Sur (2011), el voto respecto a la independencia de Escocia del Reino Unido (2014), el referéndum sobre la pertenencia del Reino Unido

a la Unión Europea en 2016 («Brexit») y el plebiscito que redujo la cantidad de escaños del parlamento italiano (2020).

En el caso chileno, la experiencia con los plebiscitos es relativamente escasa. Desde el retorno a la democracia, a nivel nacional solo existen las experiencias de los plebiscitos constitucionales de 2020 y 2022, además de la consulta ciudadana de 2019, iniciativa consultiva organizada por la Asociación Chilena de Municipalidades para preguntar a la ciudadanía sobre el proceso constituyente (El Mostrador, 2019). A nivel regional, está el caso de la Consulta Araucanía de 2021, donde el gobierno regional hizo un plebiscito no vinculante sobre la extensión del estado de excepción constitucional en la región debido al conflicto entre el Estado y el pueblo mapuche (Corvalán y Durán, 2022). Existe una mayor cantidad de ejemplos a nivel municipal, aunque son más bien la excepción que la regla, que tienden a ser mayoritariamente consultivos, y suelen ocurrir en comunas con mayores ingresos (Altman et al., 2014). Como se desprende del Gráfico 1, Chile ha tenido muchas menos instancias plebiscitarias nacionales que Uruguay –país reconocido por el uso de mecanismos de democracia directa (Altman, 2008)–, Ecuador y que Latinoamérica en general, aunque ha aumentado significativamente su uso desde 2019.

GRÁFICO I. USO DE MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA «DESDE ARRIBA» EN AMÉRICA LATINA, CHILE, URUGUAY Y ECUADOR, 1990-2021



Fuente: Elaboración propia sobre la base de V-Dem (2023).

¿Qué explica el resultado de los plebiscitos? Un factor identificado en distintos contextos es la economía. Cuando se realizan en situaciones económicas adversas, los resultados tienden a perjudicar a la opción preferida del oficialismo (Bowler y Donovan, 2000). Más generalmente, los plebiscitos tienden a convertirse en evaluaciones del gobierno de turno. El plebiscito constitucional de Italia de 2016, por ejemplo, terminó convirtiéndose en un reflejo de la popularidad del primer ministro Matteo Renzi, cuyo gobierno terminó cayendo debido al fracaso de la propuesta (Ceccarini y Bordignon, 2017; Pasquino y Valbruzzi, 2017). Además, la evidencia de América Latina sugiere que los resultados tienden a ser más favorables para el gobierno en regímenes autoritarios y mixtos que en las democracias (Altman, 2005, pp. 220-221), lo que indica que en los regímenes competitivos las autoridades no son capaces de controlar estos procesos (Qvortrup, 2000). Otra explicación importante son las preferencias políticas preexistentes, que terminan reflejándose en los resultados (Leduc, 2002, p. 711; Meléndez et al., 2021; Muñoz y Pachón, 2021). En el

caso de plebiscitos donde el margen de victoria fue muy pequeño, hay explicaciones que enfatizan el impacto de las campañas políticas (Botero, 2017; Goodwin et al., 2020), incluyendo el rol que la desinformación podría haber jugado (Bennett y Livingston, 2018).

Para el caso del plebiscito chileno de septiembre de 2022 hay explicaciones que se centran en las características del proceso y del contexto donde ocurrió. Por ejemplo, Piscopo y Siavelis (2023) sostienen que «en medio de crecientes ansiedades políticas y económicas, la mayoría de los votantes prefirió una concepción más diluida y menos expansiva de democracia» (p. 142). Por su parte, Larraín et al. (2023) identifican tres causas relacionadas con las reglas y el funcionamiento de la elección. Primero, los convencionales independientes obtuvieron una cantidad sorpresiva de escaños, lo que dificultó la coordinación y promovió la adición de los temas de cada representante a la propuesta. Segundo, la derecha tuvo magros resultados y no alcanzó a tener poder de veto, además de que fue generalmente excluida de las discusiones dentro de la Convención, lo que motivó al sector a promover la opción Rechazo dentro de su electorado. Tercero, el carácter eminente público y descentralizado de la discusión dentro de la Convención dio la impresión de desorden, lo que disminuyó el apoyo a la propuesta.

Además de las causas más generales o a nivel nacional, hay diferencias subnacionales que también inciden en las preferencias de los plebiscitos. Estas diferencias entre unidades subnacionales pueden explicar los resultados de los plebiscitos porque pueden afectar los intereses, preocupaciones y motivaciones de los votantes.

Muchas veces, las diferencias a nivel local se deben a los efectos distributivos que las opciones pueden tener. En algunos casos, las diferencias socioeconómicas entre regiones o distritos inciden en preferencias distintas (Alaimo y Solivetti, 2019; Becker et al., 2017; Botero, 2017, p. 375), aunque no siempre (Corvalán y Durán, 2022, p. 10; Del Monte et al., 2019). Por ejemplo, los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial contemplados en los acuerdos entre el gobierno colombiano y las FARC habrían tenido consecuencias distintas dependiendo del territorio: «Desde esta perspectiva puramente

presupuestal, hay territorios ganadores y territorios perdedores con los Acuerdos de Paz. No es casualidad que los territorios ganadores hayan tendido a apoyarlos mientras los perdedores no lo hicieron» (Basset, 2018, p. 262). De forma similar, la educación y el desempleo a nivel distrital también explican las preferencias en los plebiscitos (Alaimo y Solivetti, 2019; Becker et al., 2017; Del Monte et al., 2019), así como en algunos casos la división entre áreas urbanas y rurales (Basset, 2018; Becker et al., 2017; Botero, 2017; Rodríguez Pico, 2019).

La experiencia local de violencia política también es importante a la hora de entender las preferencias subnacionales en los plebiscitos. En el caso colombiano, por ejemplo, el «Sí» a los Acuerdos de Paz en Colombia fue particularmente exitoso en las zonas golpeadas por el conflicto con las FARC (Botero, 2017, p. 375). Por ejemplo, Branton et al. (2019, p. 8) encuentran que mayor cantidad de episodios de violencia per cápita aumentó el apoyo al «Sí» no solo en el municipio afectado, sino que también tuvo efectos indirectos en municipios cercanos. Por otra parte, en la Consulta Araucanía, «la partición en la consulta no se relaciona con los niveles comunales de conflicto y violencia» (Corvalán y Durán, 2022, p. 9).

Un factor clave son las preferencias políticas preexistentes. Su importancia radica en que las personas usan actitudes preexistentes (como por ejemplo, su identidad partidaria) como heurística para decir qué posición apoyar (Lau y Redlawsk, 2001). En el caso del plebiscito por la paz de Colombia, el apoyo electoral al presidente Santos, impulsor de la iniciativa, estuvo asociado positivamente con el «Sí». Asimismo, en la zona más afectada por el conflicto, el apoyo al plebiscito también estuvo altamente correlacionado con preferencias electorales previas (Milanese y Serrano, 2019). De forma similar, los porcentajes de votos en 2014 obtenidos por el Partido Laborista y el UKIP en los distritos gubernamentales locales del Reino Unido están asociados negativa y positivamente con el apoyo al Brexit el 2016, respectivamente (Alaimo y Solivetti, 2019, p. 656), reflejando las posturas de los partidos respecto a la Unión Europea. Para los referéndums constitucionales de Italia, el voto

por los partidos a favor de la opción «No» en elecciones anteriores también es un predictor importante de los resultados (Del Monte et al., 2019, pp. 568-569)¹.

Finalmente, la divergencia subnacional en preferencias también se puede deber a los valores e identidades existentes en cada unidad. Se ha argumentado, por ejemplo, que la configuración política, económica y cultural de las zonas rurales de Inglaterra las ha aislado del desarrollo de orientaciones cosmopolitas como en las zonas urbanas del país, lo que explicaría su apoyo al Brexit (Brooks, 2020). Asimismo, el referéndum constitucional de 2005 en Irak, que instauró un modelo más consociativo y descentralizado para acomodar a los tres grupos étnicos principales (sunníes, chiíes y kurdos), fue rechazado en las gobernaciones donde los sunníes son mayoría. Como explican McGarry y O’Leary (2007), el apoyo sunní a un modelo de Estado centralizado «es principalmente de naturaleza etnocéntrica y basada en la nostalgia del Irak que los árabes sunníes controlaron desde su creación» (p. 684).

DATOS Y VARIABLES

Para analizar factores explicativos del resultado del plebiscito de salida de 2022, se usan como unidades de observación las 345 comunas del país. La gran variación en características políticamente relevantes del electorado a nivel comunal puede ayudar a entender el triunfo del Rechazo el 2022. Si bien la decisión de votar por una u otra opción es individual, la preferencia a nivel agregado «es una característica del electorado y no del votante. Y, aunque es cierto que los electorados están hechos de una agregación de votantes, el proceso de agregación no es simplemente uno de añadir características relevantes de los individuos que forman parte de él» (Franklin, 2004, p. 16). Para los análisis se usa una variable dependiente –el

¹ La mezcla de distintos factores también ha sido considerada. Regalia y Tronconi (2017), por ejemplo, consideran que para el plebiscito italiano de 2016 las afiliaciones políticas fueron más importantes en el norte que el sur del país, donde el desempleo jugó un rol mayor.

porcentaje de votos a nivel comunal por la opción Rechazo– y una serie de variables independientes. Variables como las protestas durante el estallido social, el apoyo a Kast el 2021 y la ideología de los alcaldes en ejercicio son dinámicas y cambian en el tiempo, mientras que la edad, tamaño poblacional, pobreza, ruralidad y la población indígena comunal son más estáticas y estructurales. La Tabla 1 detalla las fuentes y estadísticas descriptivas de todas las variables usadas.

TABLA 1. ESTADÍSTICAS DESCRIPTIVAS DE VARIABLES

Variable	Fuente	N	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
Voto por la opción Rechazo, 2022 (%)	Servel (2022)	345	0,67642	0,0943442	0,41774	0,94696
Número de protestas cercanas durante estallido social (2019)	COES (2020)	345	30,9913	75,39233	0	348
Voto por Kast en segunda vuelta presidencial (2021)	Servel (2021)	345	0,47822	0,1223848	0,2422	0,94309
Ideología alcalde (sin independientes)	Lindberg et al. (2022) y Subdere (2023)	239	0,30771	1,492934	-2,667	2,66
Ideología alcalde (con independientes)	Lindberg et al. (2022) y Subdere (2023)	345	0,06968	1,292351	-2,667	2,66
Años de escolaridad (media)	Subdere (2020)	345	36,9684	2,283288	28,7917	43,34
Población (log)	Subdere (2020)	345	10,0015	1,436695	5,36129	13,3531

Población bajo la línea de la pobreza (%)	Subdere (2020)	345	12,7113	7,526008	0,13	41,6
Años de escolaridad (media)	Subdere (2020)	345	8,50648	1,130308	5,93211	13,594
Población rural (%)	INE (2018)	345	36,1297	28,82565	0	100
Población indígena (%)	INE (2018)	345	17,7125	17,71282	2,1	87,8

Elaboración propia

Como se menciona arriba, la variable dependiente es el porcentaje de votos a nivel comunal que la opción Rechazo recibió en el plebiscito constitucional de salida de septiembre de 2022. Los datos provienen del Servicio Electoral de Chile (Servel, 2022). A nivel nacional, el Rechazo obtuvo el 61,89% de las preferencias, mientras que el Apruebo un 38,11%. A nivel comunal el Rechazo fue la preferencia mayoritaria en 337 de las 345 comunas, con el Apruebo ganando solamente en ocho. La Tabla 2 muestra las diez comunas donde ambas opciones obtuvieron más apoyo. En el caso del Rechazo, esta opción obtuvo un nivel alto de apoyo en una combinación de localidades pequeñas del Norte Grande con una alta proporción de población aimara (Colchane, Camiña, General Lagos), comunas urbanas de nivel socioeconómico alto del Gran Santiago (Vitacura, Lo Barnechea) y localidades rurales del centro-sur del país (Negrete, Los Sauces, Coihueco, Pinto, Los Muermos). Por su parte, el Apruebo obtuvo un alto apoyo –e incluso ganó– en comunidades insulares del océano Pacífico (Juan Fernández, Isla de Pascua), comunas populares y urbanas de las regiones Metropolitana y de Valparaíso (Pedro Aguirre Cerda, San Joaquín, Puente Alto y San Antonio) y localidades de clase media y media-alta del Gran Santiago (Maipú, Ñuñoa, San Miguel y La Florida). Aunque estas son solamente veinte comunas con valores extremos, al parecer sí

hay diferencias a nivel comunal en términos del resultado del plebiscito de 2022.

TABLA 2. COMUNAS CON MAYOR Y MENOR PORCENTAJE DE APOYO A LA OPCIÓN RECHAZO EN EL PLEBISCITO DE SALIDA DE 2022

10 comunas con mayor apoyo		10 comunas con menor apoyo	
Comuna	% Rechazo	Comuna	% Rechazo
Colchane	94,70	Juan Fernández*	41,77
Camiña	87,64	Isla de Pascua*	44,19
General Lagos	87,57	Pedro Aguirre Cerda*	45,15
Vitacura	86,14	San Joaquín*	46,11
Negrete	84,00	Maipú*	48,85
Los Sauces	83,95	Puente Alto*	49,03
Coihueco	83,51	Ñuñoa*	49,57
Pinto	83,30	San Antonio*	49,98
Los Muermos	83,23	San Miguel	50,06
Lo Barnechea	83,16	La Florida	50,07

*Ganó la opción Apruebo

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Servel (2022).

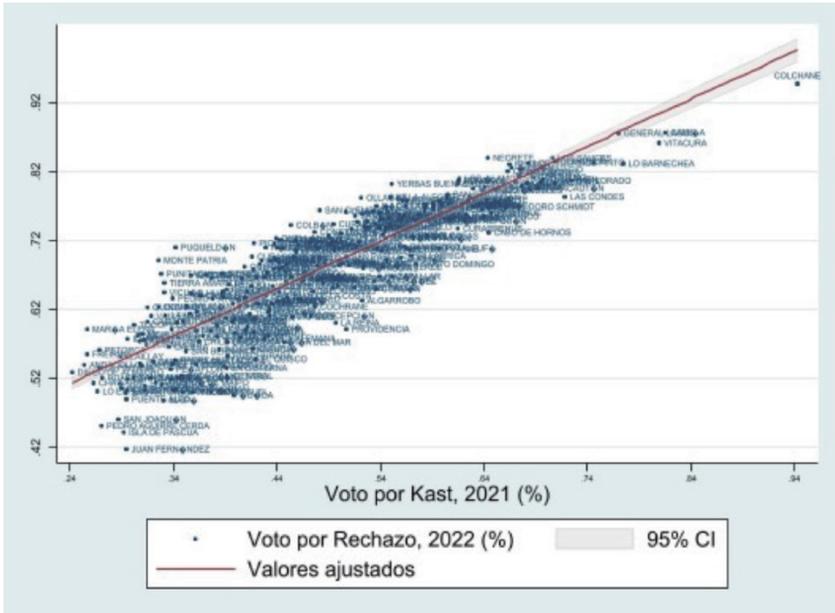
La primera variable independiente se refiere a las protestas durante el estallido social. Como se menciona arriba, en el caso colombiano, la exposición a la violencia del conflicto armado incidió positivamente en el apoyo al referendo por la paz de 2016. La lógica detrás del apoyo sería que las personas en localidades más afectadas «prefieren que sus comunidades sean protegidas de la continuación de la violencia, y apoyarían la noción de paz en general y un acuerdo de paz diseñado para proteger a su comunidad de los estragos de más violencia» (Branton et al., 2019, p. 5). En el caso chileno, por otra parte, varios actores críticos del proceso asociaron su origen directamente a la violencia

del estallido social (Heiss, 2020, p. 5). Hay evidencia, por ejemplo, de que a nivel comunal la cantidad de protestas dentro de cada comuna y en lugares cercanos estuvo asociada a mayor apoyo a la opción Rechazo en el plebiscito de 2020 (Sáez-Vergara et al., 2022, p. 129).

La variable de exposición a protestas se operacionaliza como la cantidad de eventos contenciosos entre el 18 de octubre y el 31 de diciembre de 2019. Usando sistemas de información geográfica (SIG), se ubicaron los eventos de protesta registrados en el Observatorio de Conflictos Sociales del Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (COES, 2020). Luego, se contabilizó la cantidad de estas protestas en cada comuna y en un rango de diez kilómetros del límite comunal. Como se aprecia en el Gráfico 2, la gran mayoría de las comunas (específicamente 112) no tuvo eventos de protesta dentro o cerca de sus límites. Por otra parte, comunas como Santiago y San Miguel experimentaron 348 y 338 eventos, respectivamente. Los valores ajustados de la variable de protestas y del apoyo al Rechazo sugieren una relación negativa: la opción Rechazo habría recibido menos apoyo en localidades donde hubo más protestas durante el estallido social.

La forma en que se incorporan las preferencias políticas preexistentes al análisis es a través del porcentaje por comuna de votos por José Antonio Kast en la segunda vuelta presidencial de 2021 (Servel, 2021). Este porcentaje es de un proceso reciente pero que a la vez indica una actitud relativamente estable en el tiempo: el coeficiente de correlación de Pearson con el Rechazo el 2020 y con el voto por Sebastián Piñera en la segunda vuelta de 2017 es de 0,91 y 0,83, respectivamente, y es estadísticamente significativo en ambos casos. Como se observa en el Gráfico 3, el apoyo al candidato Kast varía desde 24,2% en Diego de Almagro a 94,3% en Colchane. Como muestra la línea de valores ajustados, la relación entre mayor apoyo a Kast el 2021 y al Rechazo el 2022 es positiva y pronunciada.

GRÁFICO 3. APOYO A LA OPCIÓN RECHAZO POR APOYO ELECTORAL A JOSÉ ANTONIO KAST EN LA SEGUNDA VUELTA PRESIDENCIAL DE 2021



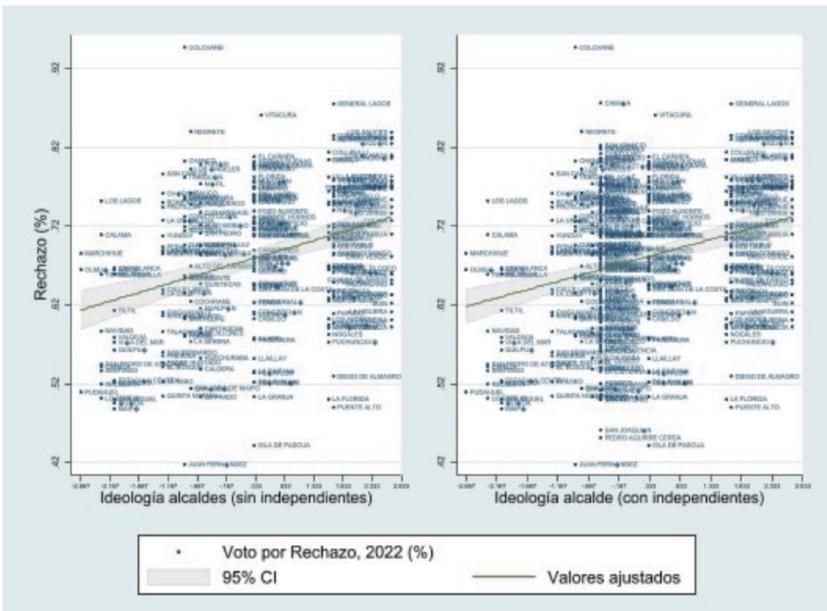
Fuente: Elaboración propia sobre la base de Servel (2021).

La tercera variable independiente se refiere a la ideología de los alcaldes en ejercicio. Su importancia radica en que las autoridades locales pueden usar su popularidad y cargo para movilizar electoralmente a los votantes de su municipio. Hay evidencia de este tipo de mecanismo, por ejemplo, en las elecciones presidenciales, donde los candidatos obtienen mejores resultados en distritos donde la alcaldía o gobernación es de su mismo partido (Ames, 1994; Magar, 2012). En muchos contextos, el factor clave es la activación de redes clientelares locales para apoyar opciones a nivel nacional (Benton, 2003). En el caso chileno, Alcatruz et al. (2020) sugieren que la participación en el plebiscito de 2020 en las zonas rurales de sur del país fue relativamente baja porque las redes clientelares de las autoridades municipales no fueron activadas, dado que la temática del plebiscito no se articuló con los intereses locales de esas zonas. La situación podría haber sido distinta en el caso del 2022, cuando el texto sí tenía implicancias para los gobiernos locales y hubo posturas más claras de los distintos sectores políticos respecto a aprobar o rechazar el trabajo de la Convención. En efecto, 190 alcaldes endosaron públicamente una opción durante la campaña: 105 por el Apruebo y 85 por el Rechazo (Fernández y Guzmán, 2022, p. 16). Se esperaría, por lo tanto, que las autoridades más de izquierda promovieran la opción Apruebo, mientras que los alcaldes más de derecha la opción Rechazo.

La ideología de los alcaldes se operacionaliza de dos formas. En ambos casos, la información proviene de la base V-Party (Lindberg et al., 2022), que categoriza a los partidos políticos en el eje izquierda-derecha, con los valores más bajos siendo de izquierda y los más alto de derecha. Los valores van desde -2,67 para el pacto Dignidad Ahora (Partido Humanista, Partido Igualdad) a 2,66 en el caso de la Unión Demócrata Independiente (UDI). Por otro lado, se revisó la afiliación política en las fichas comunales de cada municipio de la Subdere (2023). Hay datos en V-Party para la mayoría –aunque no para todos– de los partidos políticos chilenos con alcaldes. Por ejemplo, para los alcaldes del Frente Amplio, se asignó el valor correspondiente a Revolución Democrática –el único partido del conglomerado incluido en V-Party–. A su vez, en el caso

de los alcaldes independientes elegidos dentro de pactos electorales, se les asignó el valor promedio de ideología de los partidos dentro del pacto electoral. Para los independientes fuera de pacto electoral, de ser posible, se asignó el valor del último partido en el cual militaron. Esto permitió asignar un valor a 239 comunas (69,3% del total) para la primera versión de la variable de ideología. Para la segunda versión, se asignó para los alcaldes independientes fuera de pacto electoral el valor promedio de la variable de ideología. Aunque no sea realista asumir que todos los independientes puros estén en la media ideológica de los partidos, esto permite analizar todas las comunas del país. Los análisis se harán con ambas versiones de la variable. En el caso de los valores ajustados, con ambas versiones se observa una relación positiva entre ideología más hacia la derecha del alcalde y al Rechazo.

GRÁFICO 4. APOYO A LA OPCIÓN RECHAZO POR IDEOLOGÍA DEL ALCALDE (CON Y SIN INDEPENDIENTES)

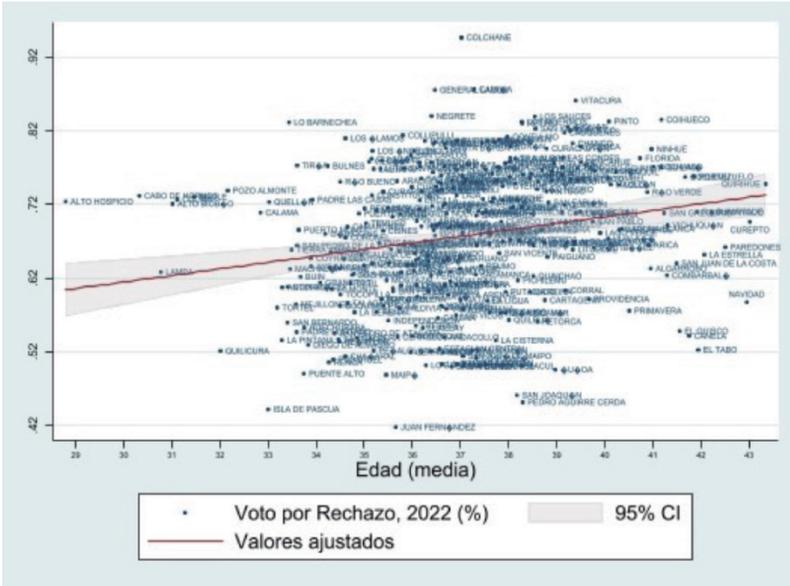


Fuente: Elaboración propia sobre la base de Lind-berg et al. (2022) y Subdere (2023).

La cuarta variable explicativa analiza la asociación con la edad. Una razón por la cual la edad es importante es por su relación con el postmaterialismo (Inglehart, 2015), entendido como un conjunto de valores que enfatizan la autoexpresión y la realización personal, la tolerancia hacia las diferencias culturales y el respeto por los derechos individuales. Las demandas identitarias y postmaterialistas (como las feministas, ecologistas, de la diversidad sexual y de los pueblos indígenas) quedaron plasmadas en la Convención y en el texto resultante (Randi, 2023, p. 359; Titelman y Leighton, 2022), lo que podría haber causado reacciones en distintos grupos demográficos. En el caso de la edad, lugares con población más joven podrían haber votado menos por el Rechazo, dado que los jóvenes con valores postmaterialistas tienden a votar más que aquellos con valores más tradicionales (Scherman y Arriagada, 2012, p. 15) y además se identifican menos con la derecha (Dodds, 2017).

En el caso de la edad, se usa el promedio de edad de los habitantes en el censo de población de 2017 (Subdere, 2020). El promedio va desde 28,8 años en Alto Hospicio a 43,3 en Quirihue. En este caso, la relación lineal entre edad y apoyo al Rechazo, como ilustra el Gráfico 5, es positiva (mayor promedio de edad, mayor apoyo al Rechazo) pero tenue.

GRÁFICO 5. APOYO A LA OPCIÓN RECHAZO POR PROMEDIO DE EDAD COMUNAL DE EDAD COMUNAL



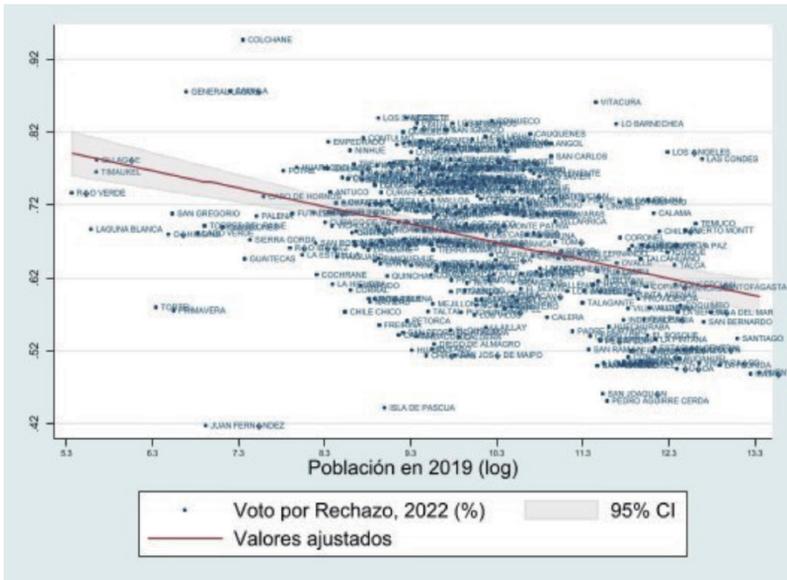
Fuente: Elaboración propia sobre la base de Subdere (2020).

Los análisis también consideran la población de las comunas. Similar a la edad, es posible que localidades más pobladas tengan diferencias valóricas con las más pequeñas, y que estas hayan resultado en preferencias distintas en el plebiscito. Las ciudades grandes, por ejemplo, tienden a atraer habitantes con valores más cosmopolitas y progresistas (Luca et al., 2023; Maxwell, 2019). En la medida que la propuesta constitucional enarbola estos valores (Piscopo y Siavelis, 2023), las localidades populosas podrían haber votado más por el Apruebo.

El tamaño de población se usa en los análisis con proyecciones del censo de 2017 (Subdere, 2020). Sin embargo, dada la gran variación entre comunas en este aspecto (algunas en zonas extremas tienen un par de cientos de habitantes, mientras que otras en áreas metropolitanas tienen varios cientos de miles), se ocupa el logaritmo

natural del tamaño poblacional. De todas formas, el rango de la variable va desde Río Verde a Puente Alto. La relación lineal sugiere que la relación entre mayor población y apoyo al Rechazo es negativa.

GRÁFICO 6. APOYO A LA OPCIÓN RECHAZO POR POBLACIÓN COMUNAL (LOGARITMO NATURAL)



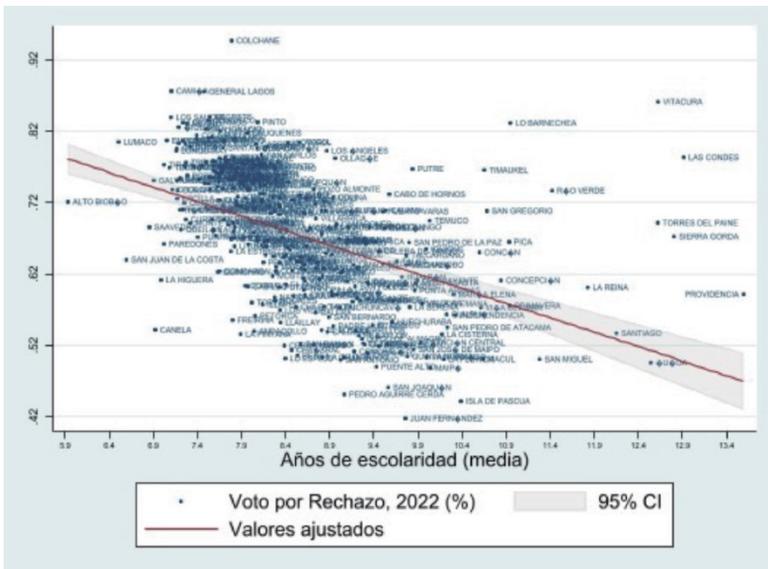
Fuente: Elaboración propia sobre la base de Subdere (2020).

La pobreza es la sexta variable independiente. En este caso, la relación podría ser tanto positiva como negativa. Desde el punto de vista distributivo, los sectores populares podrían haber apoyado la propuesta porque, a diferencia de la actual, presentaba un Estado social de derecho con una mayor cantidad de derechos sociales (Heiss, 2021). Por otra parte, las localidades más pobres del país tradicionalmente han tenido valores y preferencias electorales más conservadoras (Altman, 2004; González Leiva, 1999), lo que podría haber chocado con el contenido progresista y postmaterialista de la propuesta.

asociado en la opinión pública a la educación y las instituciones de enseñanza (Radovic, 2021).

En el caso de la educación, se usa el promedio de años de escolaridad formal de acuerdo con datos del censo de 2017 (Subdere, 2020). El rango de este promedio va desde a 5,9 años de escolaridad en Alto Biobío a 13,6 en Providencia. Para la educación, los valores ajustados indican que la relación con el Rechazo es negativa: mayor escolaridad está asociada negativamente con el apoyo a esa opción.

GRÁFICO 8. APOYO A LA OPCIÓN RECHAZO POR PROMEDIO COMUNAL DE AÑOS DE ESCOLARIDAD FORMAL



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Subdere (2020).

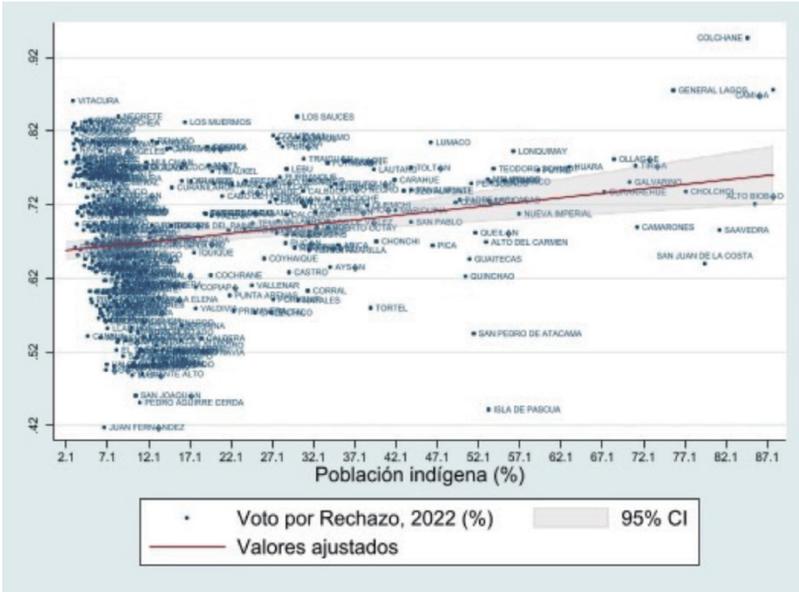
La penúltima variable explicativa considerada se refiere a la ruralidad. Los sectores rurales del país han sido tradicionalmente un bastión del voto de derecha (Morales y González, 2011; Serón, 1993) y en general tienen niveles de tolerancia social más bajos que las ciudades (Luna, 2007, p. 49). Desde el punto de vista distributivo,

como una oportunidad para institucionalizar la representación política de los pueblos indígenas (Bidegain y Tricot, 2021, pp. 8-13). El texto de la propuesta incluyó por primera vez el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas, además de una serie de modificaciones a favor de ellos inspirados en el concepto de plurinacionalidad (Walsh, 2008). De todas formas, hay evidencia de que los pueblos indígenas tienden a votar por la derecha –aunque en el caso del pueblo mapuche no habría asociación (Morales y González, 2011; Toro Jaramillo-Brun, 2014)– y de que es más probable, sobre todo en áreas rurales, que sean evangélicos (Toro et al., 2016, p. 211). La plurinacionalidad, además, fue uno de los elementos más polemizados y criticados de la propuesta (Bargsted y González Ide, 2022; Titelman y Leighton, 2022). Luego del plebiscito, fue destacado por la prensa el hecho de que el Rechazo ganó en todas las comunas con alta población indígena² (Munita, 2022; Ortiz, 2022), provocando un debate sobre la capacidad de los proponentes de la plurinacionalidad de bajar el concepto y sus beneficios a los miembros de los pueblos indígenas (Millaleo, 2022; Pairican, 2022).

Para analizar la relación entre Rechazo e identidad indígena, se usa el porcentaje de población que se identificó con algún pueblo indígena en el censo de 2017 (INE, 2018). Hay lugares de la zona central donde el porcentaje de población indígena no llega al 3% (Pencahue, Lolol, Cauquenes, Vitacura, Ñiquén), mientras que en otras comunas más del 80% es mapuche (San Juan de la Costa, Saavedra, Alto Biobío) o aimara (Colchane, Camiña). A primera vista, los valores ajustados sugieren que, a mayor porcentaje de población indígena, mejor fue el resultado a nivel comunal del Rechazo.

² Salvo en Isla de Pascua.

GRÁFICO 10. APOYO A LA OPCIÓN RECHAZO POR PORCENTAJE DE POBLACIÓN COMUNAL INDÍGENA



Fuente: Elaboración propia sobre la base de INE (2018).

RESULTADOS

Las variables descritas son usadas en una serie análisis de regresión. Como las observaciones son comunas, se pondera por cantidad de votos porque «no es correcto, desde una perspectiva subnacional, incluir dentro de un mismo análisis a todas las comunas de Chile. Eso podría confundirse con una comparación entre peras y manzanas. Sabemos que el comportamiento electoral en comunas pequeñas es diferente al de comunas grandes» (Contreras y Morales, 2015, p. 88). El primer tipo de regresiones usa modelos de mínimos cuadrados ordinarios (OLS) con las dos versiones de la variable de ideología de los alcaldes. En segundo lugar, para evaluar la robustez de los resultados, se aplican también modelos generalizados lineales (GLM) con las dos versiones de la variable de ideología. Las regresiones se realizaron en Stata 17 (StataCorp, 2021) y los datos y archivos de

replicación se encuentran disponibles en el Harvard Dataverse (Disi Pavlic, 2023) Los resultados de estos modelos principales pueden verse en la Tabla 3. Todos los modelos usan errores estándar robustos que consideran potenciales problemas de especificación. En el caso de los modelos OLS, el coeficiente de determinación (R^2) es alto en ambos casos, lo que indica que los modelos explican buena parte de la varianza de la variable dependiente.

TABLA 3. REGRESIONES DE VOTO POR LA OPCIÓN RECHAZO
EN EL PLEBISCITO DE SALIDA DE 2022

	OLS		GLM	
	Sin alcaldes independientes	Con alcaldes independientes	Sin alcaldes independientes	Con alcaldes independientes
Número de protestas cercanas durante estallido social (2019)	-9,41e-05***	-0,000102***	-0,000180	-0,000238**
	(2,87e-05)	(2,47e-05)	(0,000120)	(0,000102)
Voto por Kast en segunda vuelta presidencial (2021)	0,768***	0,745***	3,616***	3,496***
	(0,0303)	(0,0299)	(0,140)	(0,136)
Ideología alcalde	-0,000388	-0,000138	-0,000272	0,000714
	(0,00164)	(0,00175)	(0,00619)	(0,00652)
Edad (media)	-0,00286*	-0,00390***	-0,0154**	-0,0182***
	(0,00162)	(0,00150)	(0,00664)	(0,00613)
Población (log)	-0,00889***	-0,00807***	-0,0387***	-0,0338***
	(0,00330)	(0,00309)	(0,0122)	(0,0115)
Población bajo la línea de la pobreza (%)	-0,000136	0,000169	0,000652	0,00175
	(0,000674)	(0,000538)	(0,00295)	(0,00234)

RODOLFO DISI PAVLIC

Años de escolaridad (media)	-0,0139***	-0,0126***	-0,0748***	-0,0698***
	(0,00306)	(0,00258)	(0,0119)	(0,0102)
Población rural (%)	-4,97e-05	0,000132	-0,000321	0,000508
	(0,000174)	(0,000153)	(0,000728)	(0,000647)
Población indígena (%)	-0,000194	-0,000347*	-0,00117	-0,00185**
	(0,000219)	(0,000201)	(0,00100)	(0,000908)
Constante	0,633***	0,657***	0,665**	0,714**
	(0,0746)	(0,0717)	(0,299)	(0,282)
Observaciones	239	345	239	345
R cuadrado	0.948	0.941		

Errores estándar robustos entre paréntesis. *** $p < 0,001$, ** $p < 0,01$, * $p < 0,05$.

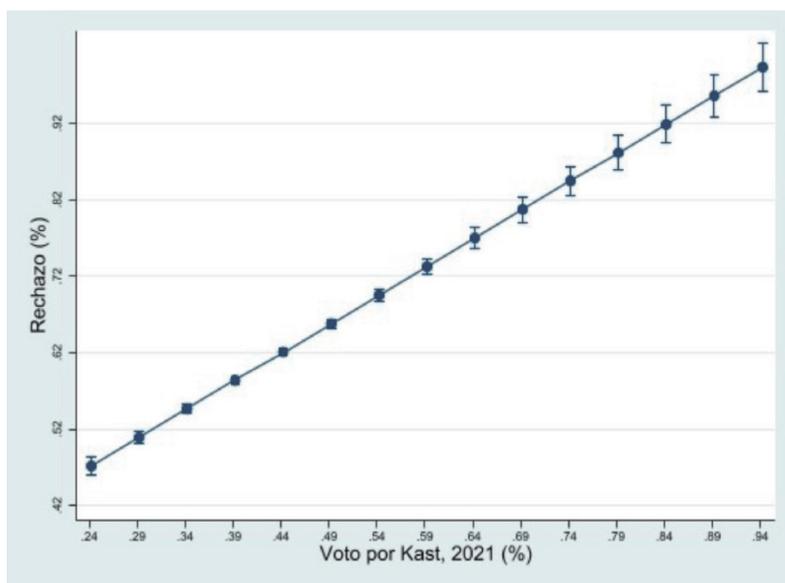
Elaboración propia.

En primer lugar, hay que destacar que la asociación entre protestas en el estallido social y el apoyo al Rechazo es negativa (aunque sustantivamente pequeña) en tres de los modelos: a mayor cantidad de protestas durante el estallido social el 2019, peor le fue al Rechazo en el 2022. Por su parte, el apoyo a Kast en la segunda vuelta presidencial de 2021 también está correlacionado significativamente con el apoyo al Rechazo el 2022, con coeficientes relativamente grandes. En el caso de la edad –y en contra de las expectativas–, mayor promedio de edad está correlacionado con menor apoyo al Rechazo en los cuatro modelos. La asociación también es negativa con el tamaño poblacional: mayor cantidad de habitantes está correlacionado negativamente con más votos por el Rechazo. Otra correlación consistente es la de la educación: a mayor cantidad de años de escolaridad, menor es el apoyo al Rechazo en los cuatro modelos. La última correlación estadísticamente significativa va en contra el discurso en medios: mayor porcentaje de población indígena está correlacionado negativamente con el apoyo al Rechazo

en los modelos con todas las comunas. Por otra parte, la ideología de los alcaldes (en sus dos versiones), la pobreza y la ruralidad no están asociadas significativamente con la preferencia por el Rechazo a nivel comunal.

Finalmente, se presentan los valores predichos de las variables estadísticamente significativas del modelo OLS con alcaldes independientes de la Tabla 3, lo que permite ilustrar los resultados. El resto de las variables se mantienen en sus valores promedio. El Gráfico 11 muestra primero los valores predichos de la única variable asociada positivamente al Rechazo: el voto por Kast en la segunda vuelta de 2021. La asociación entre estas dos votaciones es bastante fuerte. El apoyo al Rechazo sube desde 47,32% cuando un 24,2% de la comuna votó por Kast a un 99,5% cuando el apoyo por Kast fue de un 94,3%.

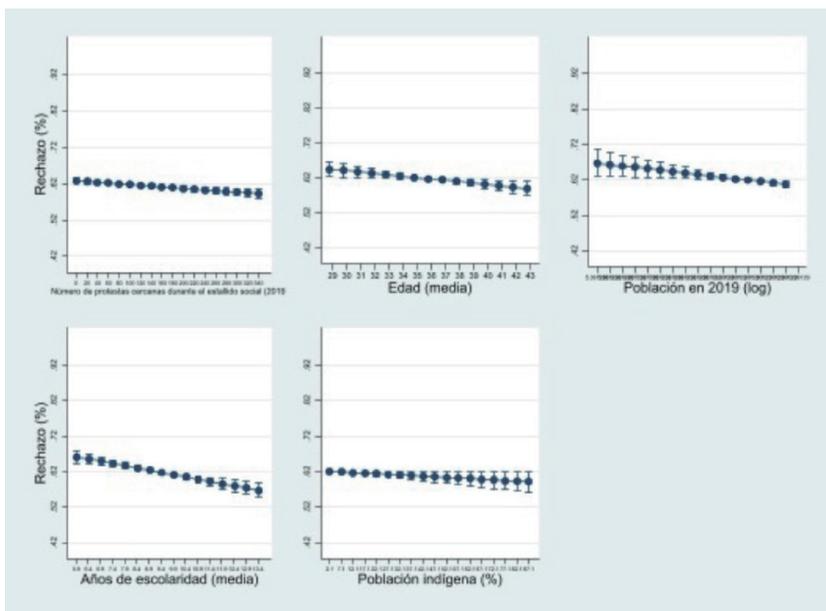
GRÁFICO 11. VALORES PREDICHOS DE APOYO AL RECHAZO PARA VALORES DE VOTO POR KAST EL 2021, CON INTERVALOS DE CONFIANZA DE 95%



Fuente: Elaboración propia.

El Gráfico 12, por su parte, muestra los valores predichos de las variables correlacionadas negativamente con el Rechazo. El voto por esta opción baja de 62,7% sin protestas a 59,2% con 348 protestas. La experiencia más cercana de los efectos del estallido social, por lo tanto, habría influido en apoyar al Apruebo. Similar a lo que ocurrió en Colombia el 2016 (Branton et al., 2019), aprobar la propuesta podría haber sido visto como una forma de evitar conflictos futuros en lugares más afectados. Asimismo, el apoyo al Rechazo disminuye de 64,6% a 59,1% cuando la media de edad va desde el mínimo observado (28,8 años) al máximo (43,3). Aunque es contraintuitivo, este resultado se puede explicar por una combinación de hechos: el voto obligatorio aumentó de forma sustancial la participación del electorado más joven (Unholster, 2022) al mismo tiempo que los votantes primerizos se definieron en su mayoría por el Rechazo (Sandoval, 2022). Por otra parte, una menor edad promedio podría indicar una mayor cantidad de hijos por hogar, lo que está asociado a valores más conservadores (Rodríguez Garcés y Muñoz Soto, 2018; Vogl y Freese, 2020). El voto por el Rechazo, por otro lado, baja de 66,7% cuando la población es similar a la de Río Verde en la Patagonia a 60,7% cuando es comparable con la de Puente Alto en el Gran Santiago. En el caso de la educación, cuando la escolaridad sube una media de 5,4 años de escolaridad formal a 13,4 años, el apoyo al Rechazo disminuye de 66,2% a 56,7%, respectivamente. Finalmente, y en contra de la idea de desoconexión entre Convención e indígenas, el voto por el Rechazo va de 62,1% a 59,1% cuando el porcentaje de población indígena aumenta de 21,% a 87,8%.

GRÁFICO 12. VALORES PREDICHOS DE APOYO AL RECHAZO PARA CORRELACIONES SIGNIFICATIVAS Y NEGATIVAS, CON INTERVALOS DE CONFIANZA DE 95%



Elaboración propia.

¿Por qué la relación bivariada positiva entre población indígena y voto por el Rechazo se vuelve negativa en los análisis multivariados? En comunas pequeñas con porcentaje alto de población indígena la relación tiende a ser positiva, mientras que en comunas grandes con porcentajes menores la asociación es más negativa. La diferencia entre estos tipos de comuna también coincide con diferencias en términos de pobreza, ruralidad, educación y otros factores políticamente relevantes relacionados, por ejemplo, a los valores postmateriales. Así, los resultados apuntan a diferenciación identitaria social y política de los pueblos indígenas en contextos urbanos y rurales (Aravena, 2003; Aravena et al., 2005; Caballero, 2021; González Carrasco, 2021; Salazar et al., 2020).

CONCLUSIONES

Este capítulo contribuye a entender el resultado del plebiscito de septiembre de 2022 en Chile y destaca la importancia de considerar factores a nivel comunal para comprender las preferencias en los procesos plebiscitarios. Aunque el triunfo del Rechazo fue categórico, sí hay diferencias locales relevantes entre quienes prefirieron esta opción y quienes no. Estas diferencias, además, se pueden evidenciar no solamente entre individuos sino también territorialmente.

Los hallazgos contribuyen a la literatura sobre los plebiscitos y otros mecanismos de democracia directa, pero además tienen aprendizajes para otros casos, como el proceso constituyente de 2023 en Chile. Una primera conclusión del trabajo es que los factores analizados explican gran parte de la varianza en el apoyo al Rechazo. Esto indica que las características sociodemográficas y las actitudes previas fueron clave para el triunfo del Rechazo, lo que va en línea con la teoría de los efectos mínimos (Katz y Lazarsfeld, 2006). Por más que haya habido una campaña de desinformación (Piscopo y Siavelis, 2023, pp. 149-150), es difícil por lo tanto asociar el triunfo de Rechazo a efectos directos de los mensajes políticos emitidos antes del plebiscito. Esto se refuerza también por la asociación nula entre el voto por el Rechazo y el color político de los alcaldes.

Un segundo punto tiene que ver con el poder explicativo de las actitudes previas. Entre todas las variables analizadas, la que tuvo una asociación más grande con el Rechazo fue el voto por Kast en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales de 2021. Esto indica que las preferencias políticas preexistentes sirvieron como atajo mental al momento de aprobar o rechazar la propuesta constitucional (Lau y Redlawsk, 2001). Al mismo tiempo, sin embargo, la asociación con las protestas durante el estallido social indica que, aunque el efecto puede ser menor, los actores políticos y el contexto local sí pueden jugar un rol en los resultados (Sáez-Vergara et al., 2022).

Finalmente, los resultados también indican que buena parte de la razón del éxito del Rechazo tuvo que ver con diferencias valóricas o culturales entre la propuesta de la Convención y la ciudadanía en las distintas comunas del país. Al Rechazo le fue peor en zonas

poblacionalmente grandes y con niveles educativos altos –lugares que generalmente tienen actitudes más liberales y postmaterialistas–. Parte del resultado puede haber tenido que ver, por lo tanto, con la colisión entre varios pasajes progresistas de la propuesta constitucional con los valores más materialistas y conservadores de buena parte del país. En este sentido, el contexto y sistema con el que se eligieron los constituyentes el 2021 efectivamente llevó en parte al fracaso del proceso el 2022 (Larraín et al., 2023).

BIBLIOGRAFÍA

- Activa. (2022). Pulso ciudadano electoral: Plebiscito constitucional septiembre 2022. *Activa*. https://chile.activasite.com/wp-content/uploads/2022/08/221687_PULSO_CIUDADANO_ELECTORAL_PLEBISCITO-DE-SALIDA_0814_V2.pdf
- Alaimo, L. S. y Solivetti, L. M. (2019). Territorial Determinants of the Brexit Vote. *Social Indicators Research*, 144(2), 647-667. <https://doi.org/10.1007/s11205-019-02066-3>
- Alcatruz, D., Toro, S. y Valenzuela, M. (2020, abril 11). ¿Por qué las comunas del sur participaron menos en el plebiscito? Testimonios de lugares donde la épica no llegó. *CIPER*. <https://www.ciperchile.cl/2020/11/04/por-que-las-comunas-del-sur-participaron-menos-en-el-plebiscito-testimonios-de-lugares-donde-la-epica-no-llego/>
- Alenda, S. (2020). Las ambivalencias de la derecha en la gestión de la Primavera Chilena de 2019-2020. *Revista Euro latinoamericana de Análisis Social y Político (RELASP)*, 1(1), Art. 1. <https://doi.org/10.35305/rr.v1i1.46>
- Altman, D. (2004). Redibujando el mapa electoral chileno: Incidencia de factores socioeconómicos y género en las urnas. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 24(2), 49-66. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2004000200003>
- Altman, D. (2005). Democracia directa en el continente americano: ¿autolegitimación gubernamental o censura ciudadana? *Política y gobierno*, 12(2), 203-232.
- Altman, D. (2008). Collegiate Executives and Direct Democracy in Switzerland and Uruguay: Similar Institutions, Opposite Political Goals, Distinct Results. *Swiss Political Science Review*, 14(3), 483-520. <https://doi.org/10.1002/j.1662-6370.2008.tb00110.x>
- Altman, D. (2011). *Direct democracy worldwide*. Cambridge University Press.

- Altman, D., Agüero, S. y Salas, V. (2014). Municipalidades, Ciudadanos y Democracia Directa en Chile: Esbozos de una relación fluida. En A. Lissidini, Y. Welp y D. Zovatto (Eds.), *Democracias en movimiento: Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina* (pp. 195-229). UNAM.
- Americas Quarterly & 2022. (2022, septiembre 5). Reaction: Chile Rejects New Constitution. *Americas Quarterly*. <https://www.americasquarterly.org/article/reaction-chile-rejects-new-constitution/>
- Ames, B. (1994). The Reverse Coattails Effect: Local Party Organization in the 1989 Brazilian Presidential Election. *American Political Science Review*, 88(1), 95-111. <https://doi.org/10.2307/2944884>
- Aravena, A. (2003). El rol de la memoria colectiva y de la memoria individual en la conversión identitaria mapuche. *Estudios atacameños*, 26, 89-96. <https://doi.org/10.4067/S0718-10432003002600010>
- Aravena, A., Gissi, N. y Toledo, G. (2005). Los mapuches más allá y más acá de la frontera: Identidad étnica en las ciudades de Concepción y Temuco. *Sociedad Hoy*, 8-9, 117-132.
- Bargsted, M. y González Ide, A. (2022, septiembre 13). ¿Pesó la desinformación en el Rechazo? Una respuesta estadística. *CIPER Chile*. <https://www.ciperchile.cl/2022/09/13/peso-la-desinformacion-en-el-rechazo-una-respuesta-estadistica/>
- Basset, Y. (2018). Claves del rechazo del plebiscito para la paz en Colombia. *Estudios Políticos*, 52, 241-265.
- Becker, S. O., Fetzer, T. y Novy, D. (2017). Who voted for Brexit? A comprehensive district-level analysis. *Economic Policy*, 32(92), 601-650. <https://doi.org/10.1093/epolic/eix012>
- Bennett, W. L. y Livingston, S. (2018). The disinformation order: Disruptive communication and the decline of democratic institutions. *European Journal of Communication*, 33(2), 122-139. <https://doi.org/10.1177/0267323118760317>
- Benton, A. L. (2003). Presidentes fuertes, provincias poderosas: La economía política de la construcción de partidos en el sistema federal argentino. *Política y gobierno*, 103-137.
- Bidegain, G. y Tricot, V. (2021). Escaños reservados para los mapuche en la Convención Constitucional: Una rendija institucional gracias a la revuelta. *Anuario del Conflicto Social*, 12, Art. 12. <https://doi.org/10.1344/ACS2021.12.1>
- Botero, S. (2017). El plebiscito y los desafíos políticos de consolidar la paz negociada en Colombia. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 37(2), 369-388. <https://doi.org/10.4067/s0718-090x2017000200369>
- Bowler, S. y Donovan, T. A. (2000). *Demanding Choices: Opinion, Voting, and Direct Democracy*. University of Michigan Press.

- Branton, Demeritt, Pulido, A. y Meernik. (2019). Violence, voting & peace: Explaining public support for the peace referendum in Colombia. *Electoral Studies*, 61, 102067. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2019.102067>
- Brooks, S. (2020). Brexit and the Politics of the Rural. *Sociologia Ruralis*, 60(4), 790-809. <https://doi.org/10.1111/soru.12281>
- Caballero, I. F. (2021). Génesis y procesos determinantes de la identidad mapuche urbana: Implicancias educativas y políticas. *Entretextos*, 15(29), Art. 29.
- Ceccarini, L. y Bordignon, F. (2017). Referendum on Renzi: The 2016 Vote on the Italian Constitutional Revision. *South European Society and Politics*, 22(3), 281-302. <https://doi.org/10.1080/13608746.2017.1354421>
- COES. (2020). *Observatorio de Conflictos, Acciones de Protesta 2009-2019 [Archivo de datos] (2.0)*. Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social. www.coes.cl
- Contreras, G. y Morales, M. (2015). El sesgo de clase existió y existe. Análisis de la participación electoral en Chile (Municipales 2012 y presidenciales 2013). En PNUD (Ed.), *Condicionantes de la participación electoral en Chile* (pp. 79-114). PNUD.
- Corvalán, A. y Durán, E. (2022). Consulta Araucanía: El uso oportunista de los mecanismos de democracia directa. *Anuario del Conflicto Social*, 13, Art. 13. <https://doi.org/10.1344/ACS2022.13.6>
- Criteria. (2020). *Agenda Criteria Septiembre 2020* (p. 27). Criteria. <https://media.elmostrador.cl/2020/10/Agenda-Criteria-Septiembre-2020.pdf>
- Del Monte, A., Moccia, S. y Pennacchio, L. (2019). Turnout and voting behaviour in constitutional referendums: A regional analysis of the Italian case. *Regional Studies, Regional Science*, 6(1), 557-573. <https://doi.org/10.1080/21681376.2019.1680314>
- Disi Pavlic, R. (2023). Replication Data for «Apoyo a la opción Rechazo en el plebiscito constitucional de 2022: Correlaciones a nivel comunal» [Data set]. *Harvard Dataverse*. <https://doi.org/10.7910/DVN/SRQ1ID>
- Dodds, T. (2017). Efecto del postmaterialismo y nivel sociocultural en el comportamiento de voto chileno. *Ciencia Política*, 12(24), 205-235. <https://doi.org/10.13446/cp.v12n24.63408>
- El Mostrador. (2019, diciembre 15). Más de 2 millones participaron en consulta ciudadana: Mayoría se inclina por nueva Constitución y Convención Constitucional. *El Mostrador*. <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2019/12/15/mas-de-2-millones-de-personas-participaron-en-la-consulta-ciudadana-mayoria-se-inclina-por-una-nueva-constitucion-y-convencion-constitucional/>

- Fernández, M. Á. y Guzmán, E. (2022). *Resultados Plebiscito 2022: Análisis comunal sobre decisión de voto y participación*. Facultad de Gobierno Universidad del Desarrollo. <https://media.elmostrador.cl/2020/10/Informe-Plebiscito-2510-GobiernoUDD.pdf>
- Fernández, M. Á., Guzmán, E. y Andrade, M. (2020). *Informe Participación Plebiscito: Participación y Decisión de Voto Nacional*. Facultad de Gobierno Universidad del Desarrollo. <https://media.elmostrador.cl/2020/10/Informe-Plebiscito-2510-GobiernoUDD.pdf>
- Franklin, M. N. (2004). *Voter Turnout and the Dynamics of Electoral Competition in Established Democracies since 1945*. Cambridge University Press.
- Gatto, M. A. C. y Power, T. J. (2016). Postmaterialism and Political Elites: The Value Priorities of Brazilian Federal Legislators. *Journal of Politics in Latin America*, 8(1), 33-68. <https://doi.org/10.1177/1866802X1600800102>
- González Carrasco, D. A. (2021). Traslados, Adopciones y Permanencias. Hibridación del Habitar Aymara en la Frontera Norte de Chile. *Diálogo andino*, 66, 161-171. <https://doi.org/10.4067/S0719-26812021000300161>
- González Leiva, J. I. (1999). Geografía electoral de Chile: Comportamiento del electorado chileno entre 1932 y 1992. *Estudios Geográficos*, 60(234), Art. 234. <https://doi.org/10.3989/egeogr.1999.i234.557>
- Goodwin, M., Hix, S. y Pickup, M. (2020). For and Against Brexit: A Survey Experiment of the Impact of Campaign Effects on Public Attitudes toward EU Membership. *British Journal of Political Science*, 50(2), 481-495. <https://doi.org/10.1017/S0007123417000667>
- Heiss, C. (2020). Chile: Entre el estallido social y la pandemia. *Análisis Carolina*.
- Heiss, C. (2021). Chile: La Constitución que viene. *Nueva Sociedad*.
- INE. (2018). *Censo de Población y Vivienda 2017*. Instituto Nacional de Estadísticas. https://redatam-ine.ine.cl/redbin/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=CENSO_2017&lang=esp
- Inglehart, R. (2015). *The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles Among Western Publics*. Princeton University Press.
- Katz, E. y Lazarsfeld, P. F. (2006). *Personal influence: The part played by people in the flow of mass communications* (2nd ed). Transaction Publishers.
- Larraín, G., Negretto, G. y Voigt, S. (2023). How not to write a constitution: Lessons from Chile. *Public Choice*. <https://doi.org/10.1007/s11127-023-01046-z>
- Lau, R. R. y Redlawsk, D. P. (2001). Advantages and Disadvantages of Cognitive Heuristics in Political Decision Making. *American Journal of Political Science*, 45(4), 951. <https://doi.org/10.2307/2669334>

- Leduc, L. (2002). Opinion change and voting behaviour in referendums. *European Journal of Political Research*, 41(6), 711-732. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.00027>
- Lindberg, S. I., Dupont, N., Higashijima, M., Kavasoglu, Y. B., Marquardt, K. L., Bernhard, M., Döring, H., Hicken, A., Laebens, M., Medzihorsky, J., Neundorf, A., Reuter, O. J., Ruth-Lovell, S., Weghorst, K. R., Weisheimeier, N., Wright, J., Alizada, N., Bederke, P., Gastaldi, L., ... Sein, B. (2022). *V-Party Dataset v2* [Data set]. V-Dem Institute. <https://doi.org/10.23696/VPARTYDSV2>
- Luca, D., Terrero-Davila, J., Stein, J. y Lee, N. (2023). Progressive cities: Urban–rural polarisation of social values and economic development around the world. *Urban Studies*, 00420980221148388. <https://doi.org/10.1177/00420980221148388>
- Luna, J. P. (2007). *Cultura política de la democracia en Chile: 2006* (M. Seligson, Ed.). LAPOP.
- Magar, E. (2012). Gubernatorial Coattails in Mexican Congressional Elections. *The Journal of Politics*, 74(2), 383-399. <https://doi.org/10.1017/S0022381611001629>
- Maxwell, R. (2019). Cosmopolitan Immigration Attitudes in Large European Cities: Contextual or Compositional Effects? *American Political Science Review*, 113(2), 456-474. <https://doi.org/10.1017/S0003055418000898>
- McGarry, J. y O’Leary, B. (2007). Iraq’s Constitution of 2005: Liberal consociation as political prescription. *International Journal of Constitutional Law*, 5(4), 670-698. <https://doi.org/10.1093/icon/mom026>
- Meléndez, C., Rovira Kaltwasser, C. y Sajuria, J. (2021). Chile 2020: Pandemia y plebiscito constitucional. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 41(2), 263-290. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2021005000114>
- Milanese, J. P. y Serrano, C. E. (2019, agosto). *Consistencia espacio-temporal de los apoyos electorales. Un análisis ecológico de la transferencia de votos en las dieciséis fallidas circunscripciones de paz en Colombia*. X Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Monterrey, México.
- Millaleo, S. (2022, noviembre 23). *Como aprendices de brujo: El rechazo a la plurinacionalidad en Chile*. IWGIA. <https://www.iwgia.org/es/noticias/4965-como-aprendices-de-brujo-el-rechazo-a-la-plurinacionalidad-en-chile.html>
- Morales, M. y González, J. A. (2011). Tendencias electorales de los grupos indígenas en Chile. *EURE (Santiago)*, 37(110), 133-157. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612011000100006>
- Munita, I. (2022, septiembre 5). En todas se impuso el Rechazo: Cómo votaron las comunas con alta población indígena | Emol.com. *Emol*.

- <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2022/09/05/1071958/votos-comunas-poblacion-indigena-plebiscito.html>
- Muñoz, M. y Pachón, M. (2021). ¿«Paz sí, pero no así»? Voter Profiles and Attitudes Toward the 2016 Colombian Peace Agreement. *Latin American Politics and Society*, 63(1), 95-117. <https://doi.org/10.1017/lap.2020.34>
- Ortiz, F. (2022, septiembre 4). *La comuna donde el Rechazo aplastó al Apruebo con el 94,7% de los votos*. BioBioChile-La Red de Prensa Más Grande de Chile. <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/region-de-tarapaca/2022/09/04/la-comuna-donde-el-rechazo-aplasto-al-apruebo-con-el-947-de-los-votos.shtml>
- Osborn, C. (2022, septiembre 9). How Chile's Constitution Revolution Missed the Mark. *Foreign Policy*. <https://foreignpolicy.com/2022/09/09/chile-constitution-referendum-results-reject-boric/>
- Pairican, F. (2022, noviembre 1). Plurinacionalidad: Un punto y seguido. *Le Monde diplomatique*. <https://www.lemondediplomatique.cl/2022/11/plurinacionalidad-un-punto-y-seguido.html>
- Paradela-López, M., Antón, J.-I. y Jima-González, A. (2023). How Much Have We Changed? Long-Term Determinants of Attitudes toward Homosexuality in Chile. *Latin American Research Review*, 1-20. <https://doi.org/10.1017/lar.2023.7>
- Pasquino, G., y Valbruzzi, M. (2017). Italy says no: The 2016 constitutional referendum and its consequences. *Journal of Modern Italian Studies*, 22(2), 145-162. <https://doi.org/10.1080/1354571X.2017.1286096>
- Piscopo, J. M. y Siavelis, P. M. (2023). Chile's Constitutional Chaos. *Journal of Democracy*, 34(1), 141-155. <https://doi.org/10.1353/jod.2023.0009>
- Qvortrup, M. (2000). Are Referendums Controlled and Pro-Hegemonic? *Political Studies*, 48(4), 821-826. <https://doi.org/10.1111/1467-9248.00285>
- Radovic, P. (2021, diciembre 5). Desmitificando al ñuñoísmo. *La Tercera*. <https://www.latercera.com/la-tercera-domingo/noticia/desmitificando-al-ñuñoismo/OZRI65NKLRBMNBSCN6IBQ3ZXVU/>
- Randi, S. A. A. (2023). Juventudes y clases popular-intermediarias en la primavera chilena de 2019: Sujetos y acción colectiva disruptiva en la disputa por la dignidad. *Investigación & Desarrollo*, 31(1), Art. 1. <https://doi.org/10.14482/INDES.31.01.347.521>
- Regalia, M. y Tronconi, F. (2017). Il No in cerca di spiegazioni: Fattori politici e sociali nella distribuzione territoriale del voto. En *La Prova del No: Il sistema politico italiano dopo il referendum costituzionale* (pp. 93-111). Rubbettino.
- Rodríguez Garcés, C. R. y Muñoz Soto, J. A. (2018). Capital humano y factores culturales: Determinantes de la inserción laboral femenina

- en Chile. *Perfiles Latinoamericanos*, 26(52), 1-22. <https://doi.org/10.18504/pl2652-008-2018>
- Rodríguez Pico, C. R. R. (2019). El no ciudadano a la paz: Los casos de Guatemala (1999) y Colombia (2016). *SOCIAL REVIEW. International Social Sciences Review/Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 8(1), Art. 1. <https://doi.org/10.37467/gka-revsocial.v8.2054>
- Román, C. (2022, octubre 2). *Un mes de análisis: Las lecturas que han intentado explicar el holgado triunfo del Rechazo*. Emol. <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2022/10/02/1074359/analisis-razones-triunfo-rechazo-plebiscito.html>
- Sáez-Vergara, R., Godoy, M. y Disi Pavlic, R. (2022). Democracy in Tumultuous Times: Protests, Pandemic and Plebiscite in Chile. *Economía y Política*, 9(2), 101-147. <https://doi.org/10.15691/07194714.2022.009>
- Salazar, G., Riquelme Maulén, W. y Zúñiga Becerra, P. (2020). ¿Indígena campesino o indígena urbano? Aproximaciones desde los procesos de movilidad mapuche en la ciudad intermedia de Temuco (Chile). *Antípoda. Revista de Antropología y Arqueología*, 40, 53-78. <https://doi.org/10.7440/antipoda40.2020.03>
- Sandoval, P. (2022). *Análisis Resultado Plebiscito Constitucional 2022*. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.33074.89282>
- Scherman, A. y Arriagada, A. (2012). *Jóvenes, postmaterialismo y consumo de medios*. 8-17.
- Serón, J. (1993). Análisis de los resultados de las elecciones municipales en 183 comunas de alto índice de pobreza y ruralidad, comprendidas entre la IV y X regiones de Chile. *Política. Revista de Ciencia Política*, 31, 137-169.
- Servel. (2021). *Sitio Histórico Resultados Electorales—Elección de Presidente 2021*. <https://historico.servel.cl/servel/app/index.php?r=EleccionesGenerico&id=236>
- Servel. (2022). *Sitio Histórico Resultados Electorales—Plebiscito 2022*. <https://historico.servel.cl/servel/app/index.php?r=EleccionesGenerico&id=237>
- StataCorp. (2021). *Stata Statistical Software: Release 17*. StataCorp, LP.
- Subdere. (2020). *Sistema Nacional de Información Municipal*. Subsecretaría de Desarrollo Regional, Ministerio del Interior. http://datos.sinim.gov.cl/datos_municipales.php
- Subdere. (2023). *Ficha Comunal*. http://datos.sinim.gov.cl/ficha_comunal.php
- Titelman, N. y Leighton, T. (2022). ¿Por qué ganó el rechazo a la nueva Constitución chilena? *Nueva Sociedad*, 301, 4-14.
- Toro, S., Acevedo, C. y Jaramillo-Brun, N. (2016). *Cultura política de la democracia en Chile y en las Américas, 2014: ¿Tiempo de reformas?* Vanderbilt University.

- Toro, S. y Jaramillo-Brun, N. (2014). Despejando mitos sobre el voto indígena en Chile: Preferencias ideológicas y adhesión étnica en el electorado Mapuche. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 34(3), 583-604. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2014000300004>
- Unholster. (2022, septiembre). *Plebiscito 2022: Tsunami Electoral*. https://static1.squarespace.com/static/6078e332d6af970bb7b95e6f/t/6316875b2e2f387fed950621/1662420833349/Unholster.com_Tsunami_Electoral.pdf
- V-Dem. (2023). *Variable Graph*. V-Dem. https://v-dem.net/data_analysis/VariableGraph/
- Vogl, T. S. y Freese, J. (2020). Differential fertility makes society more conservative on family values. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 117(14), 7696-7701. <https://doi.org/10.1073/pnas.1918006117>
- Walsh, C. (2008). Interculturalidad, plurinacionalidad y decolonialidad: Las insurgencias político-epistémicas de refundar el Estado. *Tabula rasa*, 9, 131-152.

CAPÍTULO 5

¿CUÁNDO DESPERTÓ CHILE?¹

Mauricio Olavarría Gambi
Departamento de Estudios Políticos
Universidad de Santiago de Chile

INTRODUCCIÓN

«Chile despertó» fue la consigna que se escuchó por largos meses, a partir del llamado «estallido social» de octubre de 2019. Los resultados del plebiscito del 25 de octubre de 2020, con que se inauguró formalmente el proceso constitucional, y de la elección de convencionales constituyentes, el 15 y 16 de mayo de 2021, fueron vistos por los propulsores y simpatizantes del «estallido» como una ratificación de su proclama del «despertar chileno», lo que les infundió nuevos bríos a su accionar.

Sin embargo, los resultados del plebiscito del 4 de septiembre de 2022, que determinó el rechazo ciudadano a la propuesta presentada por la Convención Constitucional, fueron vistos por los detractores del «estallido» como un poderoso argumento para rediscutir la visión

¹ Agradezco los muy útiles comentarios y sugerencias hechos por los colegas Jorge Araya, Andrés Dockendorff y Rodolfo Aldea a una versión preliminar de este trabajo. Los errores y omisiones que aún subsisten en este escrito son de absoluta responsabilidad del autor.

de los sucesos de octubre 2019, resignificar el proceso y reorientar su desarrollo.

Los resultados de las distintas contiendas electorales² del proceso han ido sirviendo de fuente argumental en distintos momentos y en direcciones opuestas. Ellos abren espontáneas interrogantes acerca de cómo y por qué se dieron esos resultados que, a primera vista, parecen contradictorios, de los hechos y circunstancias que se fueron sucediendo en el período, las argumentaciones que se entrecruzaron, los propósitos, desempeños e interacciones de los actores protagónicos, la percepción ciudadana que se fue desarrollando en el proceso y los factores relevantes que incidieron en los resultados que se conocieron la tarde del 4 de septiembre de 2022.

Así, dados los pronunciados contrastes entre los plebiscitos de entrada y salida del proceso, la pregunta que naturalmente surge es ¿cuándo despertó Chile?

Para responder esa pregunta, este trabajo analiza evidencia documental acerca del devenir del proceso constituyente chileno de fines de la década de 2010 y principios de la de 2020, sus factores desencadenantes y sus resultados, con el objeto de construir una narrativa acerca de cómo surge y cómo se desarrolla, y exponer una hipótesis interpretativa de cómo y por qué el proceso concluye del modo en que lo hizo. De este modo, el trabajo sigue la lógica

² En el plebiscito de 2020, que abrió el proceso constituyente, votaron 7.573.124 personas de los 14.855.719 habilitados para hacerlo, es decir, un 50,98% del padrón electoral; en tanto en el plebiscito de septiembre de 2022, de decisión ciudadana sobre la propuesta, participaron 13.028.739 ciudadanos, de los 15.173.905 que estaban en condición de sufragar, lo que representó un 85,86% de participación popular (Servel, 2022). En el plebiscito de 2020, que abrió el proceso constituyente, la opción Apruebo obtuvo 5.899.683 votos, lo que representó un 78,31% de los votos versus 1.634.506 votos que obtuvo la opción Rechazo, con un 21,69% de los votos válidamente emitidos (Servel, 2022). En la elección de convencionales constituyentes votaron 6.190.448 personas de los 14.900.190 habilitados para sufragar, lo que representó una participación del 41,55%, pero el 38,35% votó por algún candidato a constituyente no indígena (Servel, 2022). En el plebiscito decisorio, de septiembre de 2022, la opción Apruebo obtuvo 4.859.103 votos, representando 38,11% de respaldo popular, versus 7.891.415 que obtuvo la opción Rechazo, que significó el 61,89% de las preferencias ciudadanas expresadas en esa contienda (Servel, 2022).

de investigación de la teoría fundamentada, que busca interpretar la realidad a partir de la evidencia disponible sin necesario apego a marcos conceptuales previos.

Para ello, luego de esta introducción, el trabajo expone acerca del contexto que da origen al proceso constituyente, desde antecedentes remotos hasta hechos y circunstancias inmediatas que lo desencadenan; del proceso constituyente, tanto en el accionar de la Convención y convencionales, como en el texto ofrecido a la ciudadanía; del contraste de la evidencia disponible y la retórica sobre la cual se fundamentó una propuesta de cambio institucional radical. Las siguientes secciones discuten la evidencia disponible, ofrecen una hipótesis interpretativa de la lógica de los hechos y circunstancias analizados, y, a partir de ello, presenta las reflexiones finales que fluyen del estudio.

EL CONTEXTO

¿Cómo llegamos a instalar un proceso constituyente? Y ¿qué ocurrió entre octubre de 2019 y septiembre de 2022? Estas son preguntas necesarias de responder para poder avanzar en comprender el proceso político chileno en el que las acciones de diseño y redacción de una nueva constitución se insertan.

La previa

El 18 de octubre de 2019 marca un punto de disrupción en la trayectoria que traía Chile desde el 11 de marzo de 1990. Sebastián Piñera Echenique había ganado la Presidencia de la República con el 54,57% de los votos en segunda vuelta, en la elección de diciembre de 2017, habiendo obtenido el 34,64% del apoyo popular en la primera vuelta (Serval, 2022)³. El candidato próximo a su sector

³ La participación en la elección de 2017 de primera vuelta fue del 46,72% de los habilitados para votar y de 49,02% en segunda vuelta (Serval, 2022). La menor participación electoral desde 1990 se produjo en la segunda vuelta

político, que compitió con él en la primera vuelta –José Antonio Kast–, obtuvo una votación de 7,93%, lo que auguraba una difícil contienda de segunda vuelta, pues la coalición que respaldaba a Piñera –incluido el apoyo de los adherentes de Kast– se presentaba a la segunda vuelta con un rendimiento del 42,57% de apoyo popular en primera vuelta (Servel, 2022). Ello, junto con los resultados de la elección parlamentaria, configuró una situación de un gobierno de minoría⁴, en un contexto de creciente polarización y de irrupción de una fuerza política que buscaba diferenciación y protagonismo.

En la elección de 2017 se puso en funcionamiento el nuevo sistema electoral proporcional corregido, con rediseño de los distritos electorales, mayor número de congresistas y con requisitos más laxos a la formación de partidos políticos; todo lo cual dejaba atrás al diseño electoral vigente hasta el momento, caracterizado por un sistema binominal que alentaba la supervivencia de dos grandes coaliciones.

En referencia al contexto señalado, Segovia (2022) observa una creciente desidentificación con los partidos políticos, «un progresivo y sistemático incremento en la polarización⁵ política» (p. 8) a partir de 2007, lo que «hace que la resolución de conflictos sea más dificultosa, extendiendo las diferencias partidistas a la vida diaria» (p.13). Convergentemente, Cox y González (2017) observan un incremento importante en la fragmentación política a nivel de pactos en la Cámara de Diputados, aunque no a nivel de partidos. Cruz y Varetto (2019) apuntan que las elecciones chilenas de 2017 mostraron «un sistema más fragmentado a lo que se acostumbra

presidencial de 2013, con un 41,98%, en que fue electa Michelle Bachelet Jeria como presidenta de la república (Servel, 2022).

⁴ Chile Vamos, la coalición oficialista en el período 2018-2022, obtuvo 73 escaños en la Cámara de Diputados en la elección de noviembre de 2017, en tanto que los grupos opositores lograron 80 puestos; otros dos diputados fueron electos como independientes (Candidaturas Chile, 2017). En el Senado, Chile Vamos contaba con 19 senadores, la oposición con 23 y había un senador independiente que, en el período, recurrentemente se alineó con la oposición al gobierno del Presidente Piñera (Emol, 2017).

⁵ Segovia (2022) usa el concepto de polarización afectiva, definiéndolo como «el nivel de animosidad entre partidarios, dada la tendencia de ver a los seguidores de partidos opuestos negativamente y a los copartidarios positivamente» (p. 1).

en este país» (p. 247). A su vez, el fenómeno de la desidentificación partidaria ha sido una constante de la política chilena desde fines de la década del 2000 (ver: Castiglioni, 2010; Luna y Altman, 2011; Luna y Rosenblatt, 2012; Siavelis, 2016).

La elección de 2017 también marca la irrupción de una fuerza política, competitiva electoralmente, con bríos juveniles, y con ansias de diferenciación, protagonismo y refundación del país. Esta fuerza se formalizó el 21 de enero de 2017 con la creación del Frente Amplio⁶, una coalición integrada por partidos y movimientos cuyas inspiraciones ideológicas se asientan en el postmarxismo, el social-liberalismo, el socialismo althusseriano, y severamente críticos de la socialdemocracia. La génesis de los diversos grupos que dieron origen al Frente Amplio se encuentra en el movimiento estudiantil que alcanzó roles protagónicos en 2011-2012, que movilizó a amplios segmentos del estudiantado universitario, al que se plegaron estudiantes secundarios, y que estuvo principalmente liderado por dirigentes de las federaciones de las universidades emblemáticas del país: FEUC, FECH y FEUSACH⁷.

En la elección de 2017 el Frente Amplio tuvo un buen rendimiento electoral. Obtuvo el 20,27% de los votos con su candidata Beatriz Sánchez en la primera vuelta presidencial y logró elegir 20 diputados y un senador (Serval, 2022).

El movimiento estudiantil fue un duro y tenaz opositor al primer gobierno del presidente Piñera (2010-2014), bajo las proclamas de educación gratuita y de calidad, con las cuales realizó 143 masivos eventos de protesta en 2011 (Disi, 2018). El gobierno siguiente, el

⁶ Los partidos y movimientos que integraron originalmente el Frente Amplio fueron: Revolución Democrática, Partido Humanista, Partido Liberal de Chile, Partido Ecologista Verde, Movimiento Político Socialismo y Libertad (SOL), Movimiento Democrático Progresista, Movimiento Democrático Popular (MDP) Poder Ciudadano, Izquierda Libertaria, Izquierda Autónoma, Movimiento Autonomista, Nueva Democracia, Partido Igualdad y Partido Pirata (BCN, 2022).

⁷ Estas tres siglas expresan lo siguiente: FEUC, Federación de Estudiantes de la Universidad Católica de Chile; FECH, Federación de Estudiantes de la Universidad de Chile; FEUSACH, Federación de Estudiantes de la Universidad de Santiago de Chile.

segundo de la presidenta Bachelet (2014-2018), buscó establecer vínculos con el movimiento estudiantil, a través de las juventudes de los partidos de la coalición oficialista, con la finalidad de contener las movilizaciones estudiantiles, lo que resultó en una pronunciada declinación de estos eventos a 42 en 2015, con menor convocatoria y en una crisis del movimiento (Disi, 2018). Los vínculos incluyeron el otorgamiento de distritos protegidos para asegurar la elección como diputados de líderes del movimiento estudiantil, nombramientos en cargos gubernamentales de alta influencia a altos dirigentes del movimiento, principalmente en el Ministerio de Educación, y designación en altos cargos directivos en gobiernos subnacionales liderados por la coalición oficialista de la segunda administración de Bachelet⁸.

Aunque los grupos que convergieron a dar forma al Frente Amplio habían recibido importantes subsidios políticos en sus etapas iniciales de acción política, pronto quedó claro que el objetivo frenteamplista era desplazar a la Concertación de Partidos por la Democracia del escenario político. En ello, la demonizadora crítica a la obra concertacionista y a los 30 años de políticas públicas impulsadas desde 1990 fue la retórica sostenida por este nuevo actor. Ello también mostró el fracaso del intento de cooptación que puso en práctica la Nueva Mayoría, la coalición oficialista entre 2014 y 2018.

La crítica a los 30 años también hizo mella en la Alianza por Chile, luego Chile Vamos, donde pronto surgieron críticas que «gobernaban con ideas de otros» y que más bien era una continuidad de los gobiernos concertacionistas, en los cuales ellos habían sido oposición.

De este modo, Piñera asumía su segundo mandato en 2018 en un ambiente más complejo y de creciente polarización que el que había enfrentado en su primera administración, con un actor que en su primer mandato había representado sus principales dolores

⁸ La denominación que adoptó esa coalición fue «Nueva Mayoría», que estuvo integrada por los partidos habían dado origen a la Concertación de Partidos por la Democracia y que subsistían a la época (Partido Socialista, Partido por la Democracia, Partido Demócrata Cristiano y Partido Radical), a los que se sumó el Partido Comunista.

de cabeza y que ahora estaba en los espacios de poder institucional, con fuerte y creciente incidencia en el Congreso. En ese ambiente, las relaciones entre gobierno y oposición fueron tensas: el presidente Piñera reclamó tener una oposición obstruccionista (ver, por ejemplo, El Mostrador, 2018; y Emol, 2022a), en tanto que la oposición respondió que no había que «confundir obstruccionismo con desacuerdos» (ver: AdPRENSA, 2018). Ese ambiente también se dejó ver en las nueve acusaciones constitucionales que la oposición presentó contra autoridades de la segunda administración de Piñera, dos de ellas contra el propio presidente⁹, todas lideradas por parlamentarios del Frente Amplio o con alta influencia en ellas.

DEL «ESTALLIDO» AL «ACUERDO»

Se ha denominado «estallido social» a una secuencia de eventos que emergieron con virulencia el viernes 18 de octubre de 2019 y que habían tenido el antecedente de disturbios –en variados casos usando artefactos incendiarios (bombas molotov) contra la policía uniformada– de estudiantes secundarios, principalmente del Instituto Nacional¹⁰ y el Liceo de Aplicación¹¹. A ellos, luego se sumaron

⁹ Las acusaciones constitucionales fueron contra los ministros de Salud, Emilio Santelices y Jaime Mañalich; los ministros de Educación, Marcela Cubillos y su sucesor Raúl Figueroa; el intendente de Santiago, Felipe Guevara; los ex ministros del Interior Andrés Chadwick y Víctor Pérez, y las ya señaladas dos acusaciones contra el presidente Piñera. De ellas, la única que se aprobó, fue la presentada contra el ya ex ministro del Interior Chadwick. La primera acusación constitucional contra el presidente Piñera fue presentada cinco días después de la firma del «Acuerdo por la Paz Social y la Nueva Constitución», por dos diputadas comunistas, dos diputados socialistas y seis diputados del Frente Amplio.

¹⁰ El Instituto Nacional es un liceo emblemático, fundado en 1813, ubicado en el centro de Santiago, muy próximo a la Metro Estación Universidad de Chile. Imparte educación desde el 7° Básico hasta 4° Medio en la modalidad científico-humanista.

¹¹ El Liceo de Aplicación es un establecimiento educacional emblemático, fundado en 1892, que imparte educación para varones y que se ubica en el centro de Santiago, próximo a la Metro Estación República. Imparte educación desde el 7° Básico hasta 4° Medio en la modalidad científico-humanista. El edificio que

grupos identificados como «barras bravas» de hinchas de equipos del fútbol profesional y otros de diversa procedencia.

Esos eventos incluyeron una masiva evasión del pago del pasaje en el Metro de Santiago, ataques a la red de transporte «que dejaron –según el catastro oficial de Metro– siete estaciones completamente incendiadas, 18 parcialmente quemadas, 93 estaciones con múltiples daños» (La Tercera, 2021)¹², violentas protestas en Santiago –principalmente en la Plaza Baquedano y centro de Santiago– y en las grandes ciudades del país. El gobierno respondió con acciones de control de orden público por parte de Carabineros y la aplicación del «estado de excepción constitucional de emergencia», lo que le facultó a ordenar el despliegue de militares para reforzar la labor policial de control del orden público. Los disturbios y violencia fueron el panorama habitual de las grandes ciudades, particularmente en Santiago, con epicentro en la Plaza Baquedano, desde octubre de 2019. Con el inicio de la pandemia del coronavirus, a partir de marzo de 2020, hubo un lenta y progresiva declinación de ellos. Hubo, adicionalmente, varias marchas sin expresiones de violencia en distintos momentos de esos meses, en variadas ciudades del país, siendo la abrumadoramente más multitudinaria la registrada el 25 de octubre de 2019 en Santiago y que también tuvo expresiones multitudinarias en regiones.

Las protestas expresaron un descontento social que evidenció una desconexión entre la élite política y la ciudadanía, donde los motivos de quejas más recurridos fueron la desigualdad, los abusos, las dificultades para obtener atención de salud oportuna y de calidad, las bajas pensiones y la baja calidad de la educación a la que accedían los segmentos de menores ingresos.

En un ambiente de altos niveles de violencia y disrupción, el 12 de noviembre de 2019, por cadena nacional de radio y televisión, el

alberga al Liceo de Aplicación fue declarado Monumento Histórico en el año 2005.

¹² A la fecha de ocurrido los incidentes el Metro de Santiago contaba con 136 estaciones ubicadas en 23 comunas, trasladando diariamente a 2,3 millones de personas aproximadamente (ver: www.dtpm.cl).

presidente Piñera «convocó a todo el país para unirse en tres acuerdos: por la paz y contra la violencia; por la justicia para impulsar una agenda social hacia un Chile más justo; y una nueva constitución en el marco de la institucionalidad democrática» (Prensa Presidencia, 2019). A partir de ello, el Congreso pasó a ser el centro de las negociaciones para materializar una salida institucional a la más intensa crisis social y política ocurrida en Chile desde 1990. En este contexto, el 15 de noviembre de 2019 y «tras más de 15 horas de intensas conversaciones entre parlamentarios del oficialismo y representantes de partidos de oposición, con excepción del PC, elaboraron un itinerario con los principales puntos para un “Acuerdo por la Paz Social y nueva Constitución”» (Senado, 2019).

Con ello se abría institucionalmente un proceso para dotar a Chile de una constitución que reemplazara a la que estaba en vigencia a ese momento.

EL PROCESO CONSTITUYENTE

El proceso constituyente se abrió formalmente con el plebiscito del 25 de octubre de 2020. Dados los resultados del plebiscito, el paso siguiente fue la elección de los convencionales constituyentes, en la que participó el 41,55% de los habilitados para votar, pero donde el 38,35% marcó por algún candidato (Serval, 2022), y en la que la conjunción de fuerzas del Frente Amplio, el Partido Comunista, agrupaciones que asumían el ideario postmarxista y socialistas críticos de la socialdemocracia¹³ obtuvieron una abrumadora mayoría de los escaños de la Convención Constitucional¹⁴.

¹³ Luego de la instalación de la Convención, los convencionales se autoidentificaron como «Colectivo Socialista» y se declararon antineoliberales (BioBio Chile, 2021).

¹⁴ Sobre ello, Massai y Miranda (2021) reportaron para CIPER que «el objetivo que la derecha no alcanzó —manejar un tercio de la convención constitucional— fue superado con holgura por listas que encarnan propuestas de transformación del modelo. Estos grupos también sobrepasaron a la centroizquierda, dejando a la ex Concertación como cuarta fuerza en la convención. Al menos 77 de los constituyentes provienen del pacto de FA (Frente Amplio) y el PC (Partido

En promedio, los convencionales constituyentes no indígenas fueron electos con el 2,37% del universo total de habilitados para votar en sus respectivos distritos; en tanto que los convencionales de la etnia mapuche, la más numerosa de todas, atrajeron el respaldo del 1,03% del universo total de votantes de esa etnia (Olavarría, 2021). Otro tema que estuvo presente en la discusión sobre las reglas aplicadas a la elección de convencionales fue la equiparidad en la representación, particularmente aquellas referidas a la representación indígena. Sobre ello, Olavarría (2022) anota lo siguiente:

Por ejemplo, el distrito 20 tiene un universo de 793.691 electores versus el Pueblo Yagán que cuenta con 170 electores. El distrito 20 eligió 7 convencionales versus un convencional elegido por el pueblo Yagán. Los constituyentes electos en el distrito 20 obtuvieron una votación que osciló entre 9.594 votos (el de menor votación) y 18.430 votos (el de mayor votación) versus los 61 votos que obtuvo la constituyente del pueblo Yagán. Los constituyentes que representan al distrito 20 y al pueblo Yagán tienen las mismas atribuciones, lo que hace que los electores del pueblo Yagán tengan una mayor capacidad de incidir que los electores de cada constituyente del distrito 20. Eso hace que el voto Yagán valga 666,97 veces lo que vale el voto de un ciudadano del distrito 20. Recíprocamente, el voto del elector del distrito 20 vale 0,001499 veces lo que vale el voto Yagán.

Con ello se dibujó el escenario donde transcurrió la trama de la redacción de la propuesta constitucional ofrecida a la ciudadanía el 4 de septiembre de 2022.

Convención y convencionales

El aspecto más visible del proceso constitucional fue la actuación de los convencionales constituyentes, que fue intensamente

Comunista) (28), de la Lista del Pueblo (27), de listas locales (7) y de pueblos originarios (15). Todos impulsan políticas para poner fin al rol subsidiario del Estado, superar la economía extractivista, instaurar la plurinacionalidad, profundizar derechos laborales y cambiar el sistema previsional, entre otras».

reportado por los medios de comunicación y por las redes sociales. Con reiteración fueron los mismos convencionales los que expusieron ante los ciudadanos, a través de sus propias redes sociales, sus actuaciones tanto al interior de la Convención, como fuera de ella.

Aunque el trabajo de la Convención se inició el 4 de julio de 2021, con fuertes bríos, altas expectativas y un panorama favorable para quienes impulsaban un cambio constitucional radical, a fines de agosto de 2021 el 50% de los encuestados por CADEM reportaba tener poco a nada de confianza en el trabajo de la Convención, en tanto que el 48% señalaba tener mucha o bastante confianza (Diario Financiero, 2021). Según BBC News Mundo (2022), las tres razones que explicaban esa percepción en el trabajo de los convencionales eran la falta de acuerdos más amplios, la polarización al interior de la Convención, y la desinformación y problemas comunicacionales. Citando a Claudio Fuentes (académico de la Universidad Diego Portales), la nota destaca que «el aumento de la desconfianza está relacionado con los comportamientos de algunos convencionales (...) y una serie de actuaciones, cuando se muestra a gente cantando o disfrazada que le restan seriedad al proceso. Además, hay polémicas entre convencionales y eso molesta a la ciudadanía».

Las actuaciones de los convencionales no pasaron desapercibidas para la ciudadanía y ello tuvo un fuerte impacto en la percepción de la calidad del trabajo que se hacía en la Convención. Nueve semanas antes del plebiscito que dirimiría el futuro de la propuesta constitucional, Carlos Peña (2022) hacía notar que «es muy difícil olvidar la suma de payasadas, tonterías, necedades, disfraces y desplantes de algunos (no de todos) convencionales, quienes prefirieron la *performance* a la reflexión a la hora de realizar su trabajo». Nicolás Fernández, exdirector de Comunicaciones de la Convención Constituyente, agrega: «Hubo errores y acciones, a mi juicio, infantiles, de parte de muchos convencionales (...) hubo aberraciones que minaron la credibilidad que tenía la convención. De hecho, uno de nuestros principales análisis fue que la marca “Convención” estaba totalmente desfondada a marzo de este año» (2022) (El Mercurio, 2022).

Aunque no fue el único factor desencadenante del resultado final, la desconfianza hacia la Convención se fue traduciendo en las posturas que la ciudadanía fue asumiendo acerca del producto del trabajo de ella: la propuesta constitucional. Luego de instalada la Convención, el reglamento de funcionamiento fue aprobado en general el 14 de septiembre de 2021. Reglamentos particulares y precisiones al reglamento general estuvieron finalmente resueltos el 7 de octubre de 2021. La etapa de deliberaciones se abrió el 10 de noviembre de 2021, con la presentación de una propuesta sobre vivienda digna. Junto a ella, 78 iniciativas populares fueron presentadas hasta el 1 de febrero de 2022, con un mínimo respaldo de 15.000 patrocinios de ciudadanos. Entre el 15 de febrero y el 14 de mayo tuvo lugar la discusión y votación de normas que serían incluidas en la propuesta constitucional. El 14 de junio de 2022 se aprobaron las normas transitorias y el preámbulo de la propuesta. El 28 de junio de 2022 se aprobó el informe de la Comisión de Armonización que redujo el proyecto constitucional de 499 a 397 artículos. El 4 de julio de 2022 la Convención Constituyente entregó a la ciudadanía su propuesta constitucional y se disolvió, según lo previsto en las normas que la crearon.

A lo largo de este período, conforme a lo señalado en los párrafos precedentes, el apoyo ciudadano al producto del trabajo de la Convención fue variando. Diversas encuestas (CADEM, Pulso Ciudadano, Black & White, Studio Público, entre otras) coincidieron en señalar que, mientras en los primeros meses de 2022 había un mayoritario apoyo a la opción Apruebo, a partir de fines de marzo y principios de abril de 2022 la percepción ciudadana se transformó en rechazo, lo que se cristalizó en los meses siguientes. En todo caso, ninguna predijo, con una anticipación de, al menos, un par de semanas, el resultado que finalmente se dio.

De este modo, lo que este recuento deja ver es que las dinámicas internas de trabajo e interacciones de la Convención, las actuaciones de los convencionales, y el tipo y contenido de los debates fueron generando desconfianza hacia la Convención, su trabajo y el producto que debían entregar, todo lo cual fue incidente –aunque no fue el

factor exclusivo— en el resultado que se verificó el 4 de septiembre de 2022.

La propuesta constitucional

El texto definitivo de la propuesta constitucional se hizo público el 4 de julio de 2022, aunque previamente circularon borradores. El proyecto de Nueva Constitución que se sometió a decisión de la ciudadanía constaba de un prólogo, once capítulos y disposiciones transitorias. Los temas abordados en los capítulos eran principios y disposiciones generales, derechos fundamentales y garantías, naturaleza y medioambiente, participación democrática, buen gobierno y función pública, Estado regional y organización territorial, poder legislativo, poder ejecutivo, sistema de justicia, órganos autónomos constitucionales, y reforma y reemplazo de la Constitución.

La campaña del plebiscito fue tensa, confrontacional, dada la importancia de lo que estaba en juego —el diseño institucional de largo plazo del país—, con ambos bandos acusándose mutuamente de esparcir mentiras —*fake news*— respecto de las propuestas y argumentos de la parte contraria.

Los partidarios del Apruebo centraron sus proclamas en los derechos sociales, la ecología, la igualdad, la descentralización, la participación, el feminismo, la plurinacionalidad y reivindicación de indígenas, la oposición al extractivismo, el término de la subsidiariedad, matar al neoliberalismo y dejar atrás la Constitución de la dictadura.

Entre los partidarios de esta opción, por ejemplo, Torrealba (2022) llamaba a votar Apruebo porque, en su opinión, la propuesta constitucional implicaba más derechos para vivir con dignidad, un país verde y de futuro, más igualdad y más libertad, un país descentralizado para todas y todos, y democracia para participar y decidir. Para Bitar (2022), el texto nuevo contenía «avances imprescindibles, un Estado social de derecho, la participación democrática y el afianzamiento de los derechos ciudadanos, la paridad y el empoderamiento de las mujeres, la descentralización, el reconocimiento de los pueblos

indígenas, la defensa de la naturaleza; (...) (tenía) mayor legitimidad nacida de un proceso democrático único en la historia de Chile; (...) los riesgos e insuficiencias se pueden subsanar mediante la dictación de decenas de leyes por el actual Parlamento para transitar a la nueva, y también mediante reformas constitucionales; (...) el Rechazo nos dejaría a merced de sectores partidarios del *statu quo*». Negretto y Gil (2022) resaltaron los cinco siguientes factores para llamar a votar por el Apruebo: «La pertinencia histórica de la propuesta, la ausencia de contenidos que vayan en contra de una profundización democrática, el mayor costo de rechazar comparado con el costo de aceptar las imperfecciones del texto propuesto, la posibilidad de perfeccionar la nueva constitución luego de su aprobación, y la mayor viabilidad política de este proceso de cambio si triunfa el apruebo». Para Ortiz (2022), «la democratización de los medios» era una poderosa razón para votar Apruebo. A su vez, Michelle Bachelet dio su respaldo a la propuesta constitucional señalando «apruebo tener una nueva Constitución que nos dé herramientas para cambiar, al fin, todo lo que haya que cambiar. Apruebo que tengamos seguridades para viviendas dignas, para mejores pensiones, para vivir con bienestar. Apruebo tener una nueva Constitución para que jóvenes y personas mayores miren con el mismo anhelo el futuro que vamos a construir. Apruebo una nueva Constitución escrita por la primera Convención 100% paritaria en el mundo. Apruebo con la serenidad de haber impulsado un proceso constitucional participativo y que confirmó que como país estamos listos» (Diario Financiero, 2022).

La propuesta emanada de la Convención Constitucional recogía el ideario que fue construyendo y expresando a lo largo de una década este nuevo actor político –el Frente Amplio–, que había surgido de las protestas estudiantiles de principios de la década de 2010 y que formalizado en 2017, y en alianza con el Partido Comunista y agrupaciones socialistas renuentes de la socialdemocracia –constituidos como coalición Apruebo Dignidad– se proponía ejecutar «grandes transformaciones» y superar el neoliberalismo; lo que sus detractores caracterizaron como un propósito de refundación del país.

Este nuevo actor político, ya a la cabeza del gobierno, asumió activamente la promoción de la opción Apruebo porque «va en la dirección correcta y al pueblo de Chile le señala un camino que es mucho más claro (...) porque el pueblo de Chile ya se pronunció al respecto, Chile quiere una nueva Constitución» (Diario Financiero, 2022b). La prensa y diversos analistas hicieron notar el involucramiento del gobierno en la campaña de la opción Apruebo (ver, entre otros, ADN, 2022; Emol, 2022c).

Los partidarios del Rechazo, a su vez, resaltaron sus críticas a aspectos como la plurinacionalidad, porque afectaba la integridad de la Nación; las autonomías territoriales, porque afectaban la unidad del Estado; el diseño del sistema político, porque concentraba el poder en la Cámara de Diputados, lo que ponía en riesgo la estabilidad del sistema democrático; la transformación del Poder Judicial en un Sistema de Justicia y la introducción del pluralismo jurídico, porque afectaba al principio de igualdad ante la ley, entre otros.

En esa línea argumental, Ignacio Walker (2022), entre otros partidarios del Rechazo, fundamentó su posición en que lo que se proponía era:

una Constitución partisana y refundacional, que divide a los chilenos; (...) (un) Estatuto indígena (en que) la nación chilena se diluye o disuelve en un conjunto de pueblos indígenas o naciones pre-existentes representativos del 12% de la población; (...) un sistema de gobierno que no existe en ninguna parte del mundo: presidencialismo con bicameralismo asimétrico; (...) (un) Estado plurinacional (que) es una copia de las constituciones de Bolivia y Ecuador; (...) no solo la eliminación del Senado sino también del Poder Judicial, entendido como poder del Estado, lo que produce una *capitis diminutio* en relación al Poder Ejecutivo y Poder Legislativo; (...) (la) eliminación (de) la iniciativa exclusiva económica del Ejecutivo, por lo que dicha iniciativa será compartida entre el Ejecutivo y los parlamentarios; (...) (un diseño) que privilegia el derecho a la educación –con un fuerte sesgo estatal– por sobre la libertad de enseñanza; (que) extiende el derecho a huelga más allá de lo que señala la OIT y “más allá de lo razonable”; (...) (una que) en materia de seguridad social y salud, no queda claro cuál pudiera ser la participación

del sector privado, equiparándose lo público a lo estatal; (...) (que) debilita el derecho de propiedad; (...) sustituye el derecho de aprovechamiento de aguas por el de una simple autorización administrativa; (...) contempla la interrupción voluntaria del embarazo a nivel constitucional, lo que no ocurre prácticamente en ninguna Constitución en el mundo; (...) elimina el Estado de Emergencia, el Estado de Sitio por grave conmoción interior, cualquier referencia al terrorismo.

A su vez, las razones de Velasco (2022) para llamar a votar Rechazo se centraron en que lo que se proponía era «un sistema político de difícil gobernabilidad, proclive a la fragmentación y el conflicto, y que deja muchas puertas abiertas al populismo cortoplacista; (...) omite, incomprensiblemente, el sistema electoral; (...) produciría un parlamento aún más fragmentado (hoy ya son 22 los grupos representados), partidos políticos débiles; (...) un errado diseño descentralizador (...) con un enfoque identitario extremo, (...) (donde) los gobiernos regionales y locales también podría emitir deuda». Weissbluth (2002), a su turno, fundamentó su voto Rechazo en que la propuesta constitucional establecía «un defectuoso sistema político, profundiza la inestabilidad, facilita la violencia, y abre camino a gobiernos totalitarios; el Estado plurinacional engendra violencia, es injusto con los chilenos residentes en las ATI, e induce la fragmentación territorial; la inhibición del desarrollo económico arriesga los derechos sociales; la pérdida de independencia y efectividad del Poder Judicial, esencia de la democracia; la descentralización extrema erosiona la unidad del Estado y la Nación».

Como se sabe, el resultado del plebiscito del 4 de septiembre de 2022 dio un abrumador triunfo a la opción Rechazo, ocasión en que la diferencia en favor de esta opción fue de 23,78% del total de votos por sobre la opción Apruebo.

Análisis recogidos por la prensa, a poco de conocerse el resultado, centraron las explicaciones del rechazo al texto propuesto en que era un texto refundacional y maximalista que no logró sintonía con las aspiraciones ciudadanas; en demandas identitarias, étnicas y de género, con múltiples banderas, que no eran prioritarias para la población, que eran vistas como contrarias a la integridad de la

Nación y al sentido de chilenidad; en la inflación de derechos, que expresaba una multiplicidad de compromisos, pero que generaba dudas en cuestiones concretas como la salud, educación, pensiones y seguridad pública; en un texto extenso, complejo y difícil de comprender y más difícil de explicar; en los temores que generó la Convención con su trabajo, sus «performances» y comunicados que alentaron incertidumbre económica y social; en la introducción del voto obligatorio que hizo participar a quienes no lo habían hecho en las justas electorales previas y que se tradujo en un voto silencioso que privilegió certezas; en los problemas económicos y de seguridad pública y delincuencia, y en el rol protagónico que adoptaron las figuras prominentes del gobierno en la promoción de la opción Apruebo, que transformó el plebiscito en un juicio sobre la gestión de la administración Boric (La Tercera, 2022; Emol, 2022b; Infobae, 2022b).

Aunque las encuestas fueron anticipando un eventual triunfo del Rechazo desde el mes de abril de 2022, lo que sorprendió fue lo holgado de la ventaja que tomó esta opción por sobre la del Apruebo. Ello pone en discusión las interpretaciones que se dieron por entonces acerca del proceso chileno, las fundamentaciones en torno al «estallido social» y al «despertar chileno» y la significación del cambio constitucional.

¿NO SON 30 PESOS, SON 30 AÑOS?

La expresión que se popularizó en el inicio del llamado «estallido social» –y que sirvió de sustento emocional a los disturbios– fue: «No son 30 pesos, son 30 años». Con ello, sus impulsores apuntaban a que el desborde social que se produjo a partir del 18 de octubre de 2019 no se explicaba por los \$30 de alza del Metro de Santiago y Tren Central, sino por los 30 años de democracia que había profundizado el «modelo neoliberal», los abusos y la desigualdad en Chile. Los propulsores de la propuesta constitucional rechazada centraban en esos argumentos la necesidad de una nueva constitución

y con ella buscaban «matar al neoliberalismo»¹⁵, superar los abusos y desigualdades que el «modelo» implementado en esos años había producido, y generar derechos sociales que los 30 años de democracia no habían generado. Así, entonces, es conveniente dar una mirada a la evolución de los indicadores sociales y de calidad de la democracia de esos 30 años.

Pobreza, desigualdad y desarrollo social

¿Han sido esos 30 años generadores de pobreza, desigualdad y retrocesos en el desarrollo social de Chile? Aunque la proclama que sustentó los desbordes de octubre de 2019 y la propuesta constitucional rechazada por la ciudadanía ha insistido en ello, la evidencia disponible contradice esa afirmación.

Chile fue un país pobre y desigual desde su descubrimiento. No había riquezas que atrajeran a los codiciosos y nobles colonizadores y, más bien, los que se aventuraron a la conquista del territorio, que luego sería conocido como Chile, fueron audaces e intrépidos personajes sin destino auspicioso en España, ni en otras tierras americanas.

La estructura social que surgió del proceso colonizador grabó con una marca indeleble el destino de las personas a la cuna de nacimiento. El censo de 1778 –el primero que se hizo en el territorio chileno– señalaba a los españoles en la cúspide de la escala social (luego vendrían los criollos, que no eran identificados como tales en ese censo), seguidos hacia abajo por los mestizos, los indios libres, indios encomenderos, mulatos y zambos libres, y, en el último pedáneo de la escala, los negros y mulatos esclavos¹⁶. En ese contexto, «un hito fundacional de la desigualdad en Chile fue la asignación

¹⁵ Una de las expresiones que se popularizó en la campaña plebiscitaria, y que originalmente fue dicha por el candidato del Frente Amplio en la primaria presidencial de la coalición Apruebo Dignidad –integrada por el Frente Amplio y el Partido Comunista–, fue «Si Chile fue la cuna del neoliberalismo, también será su tumba» (ver, por ejemplo, Navia, 2022).

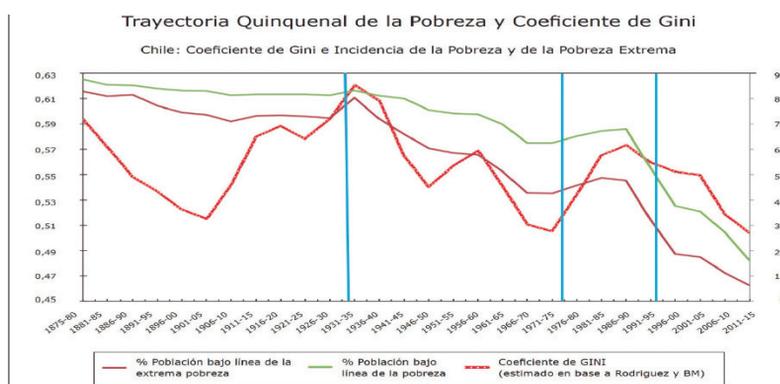
¹⁶ Las expresiones «mestizos», «indios», «mulatos», «zambos» y «negros» han sido tomadas literalmente del censo de 1778.

de tierras que el gobierno colonial realizó a inicios del siglo XVIII y que tuvo por beneficiarios a los españoles y descendientes blancos, en especial aquellos de mayor alcurnia o fama militar (...) (Asimismo,) otro rasgo de largo plazo que contribuyó a la desigualdad en Chile fue la explotación de las riquezas mineras» (PNUD, 2017, pp. 152-153). Como se ve, la estructura social de la Colonia era una de fuertes desigualdades y que generó una herencia social que ha sido difícil de superar.

Durán (2018) reporta que en casi el 90% del período que va de 1850 a 2010 Chile ha tenido una elevada desigualdad de ingresos medidos por el coeficiente de Gini. En ese período, salvo tres excepciones, el coeficiente de Gini estuvo permanentemente por sobre 0,5, como en la década de 1870 con un registro de 0,55 y en la de 1930 con un Gini de 0,60. Las tres excepciones que grafica Durán fueron hacia 1890, con un Gini alrededor de 0,47, el quinquenio 1900-1905, cuando se registró un Gini de 0,44-0,45, y entre los años 1970-1973, cuando «el Gini fluctuó en el intervalo 0,46-0,48» (Durán, 2018, p. 261).

Le Fort (2017) también reporta altos niveles de desigualdad en la distribución del ingreso. En el período 1875-2015 el coeficiente de Gini estuvo por sobre 0,50, con un máximo de alrededor de 0,62 alrededor de 1935-1936, y con mínimos de alrededor de 0,50 en 1901-1905, 1966-1975 y 2011-2015. Le Fort también muestra que altos niveles de pobreza y extrema pobreza han formado parte del habitual panorama social chileno, y que las reducciones sostenidas y pronunciadas de estos indicadores se producen a partir de 1990.

GRÁFICO I. EVOLUCIÓN DE POBREZA, EXTREMA POBREZA Y COEFICIENTE DE GINI, CHILE 1975-2015



Fuente: Le Fort (2017, p. 37).

Le Fort (2017) estima que en el quinquenio 1875-1880 el 87,75% de la población chilena era pobre y un 82,72% era extremadamente pobre; en el quinquenio 1931-1935 lo eran el 83,11% y 80,28%, respectivamente, en tanto que en el decenio 1966-1975 el 62% era pobre y el 42% era extremadamente pobre.

Datos de la encuesta CASEN muestran que a 1987 el 45,1 de la población era pobre y el 17,4% era extremadamente pobre, que a 2017 la pobreza total era de 8,6% y la pobreza extrema era de 2,3%, y que a 2020 –en pandemia– el total de pobres (que incluye la pobreza extrema) era del 10,8% y la pobreza extrema era de 4,3%. CASEN también muestra que el coeficiente de Gini (basado en la distribución del ingreso monetario de los hogares) hacia 2015-2017 alcanzó el menor indicador que registra la serie, con 0,48, aunque hacia 2020 se incrementó a 0,51, presumiblemente como consecuencia de la pandemia¹⁷. Otros indicadores de desigualdad reportados

¹⁷ Disponible en: http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs/casen/2020/Resumen_de_resultados_de_Pobreza_por_Ingresos_y_Distribucion_de_Ingresos_revisado2022_09.pdf. Sitio web visitado en diciembre de 2022.

por CASEN también muestran reducciones hacia los años señalados, como el índice 20/20 y 10/10.

El Banco Mundial (The World Bank, 2023) reporta que a 1990 Chile mostraba un coeficiente de Gini de 0,57, que a 2017 era de 0,44 y que a 2020 se habría incrementado a casi 0,45. De este modo, de acuerdo con las estimaciones del Banco Mundial, a 2017 Chile presentó el menor indicador de desigualdad en la distribución del ingreso, al menos, desde 1850. Asimismo, a 2021, Chile ocupaba el noveno lugar de menor desigualdad, medida por el coeficiente de Gini, de los 19 países latinoamericanos analizados (Statista, 2021).

Dadas las críticas de Tony Atkinson (1970) al coeficiente de Gini, en el sentido de que otorga más peso a la parte central de la distribución, y las de Creedy (1998), que señala que ese coeficiente no es consistente con una función de bienestar social que valore aversión a la desigualdad, Olavarría (2012) estimó adicionalmente los índices de Atkinson 0,5, 1 y 2, Entropía Generalizada y Theil, concluyendo que en el período 1987-2006 todos ellos muestran mayor reducción que el coeficiente de Gini, particularmente el índice Atkinson 2¹⁸. Ese trabajo expone que el índice 10/10 también muestra una tendencia a la disminución en el período, mayor a la que registran los índices 20/20 y 10/40.

De este modo, aunque desde 1990 Chile muestra sostenidas y pronunciadas reducciones de la pobreza, pobreza extrema y desigualdad en la distribución del ingreso, alcanzando –antes del «estallido social» y la pandemia– los menores registros de su historia, los niveles de desigualdad están todavía por sobre las expectativas de los chilenos y los niveles de desarrollo económico alcanzados por el país. Aun así, el argumento de que una de las principales razones

¹⁸ Las estimaciones de Olavarría (2012, p. 40) señalan que mientras la desigualdad del ingreso total de los hogares, entre 1987 y 2006, se redujo en 7,77% aplicando el coeficiente de Gini, los cálculos usando otros índices arrojan reducciones mayores: el índice Atkinson 0,5 da cuenta de una reducción de 13,75%, el índice Atkinson 1 muestra una disminución de 13,65%, el índice Atkinson 2 deja ver que la reducción fue de 35,32%, el índice de Entropía Generalizada muestra una disminución de 17,28% y el índice de Theil expresa una caída de 12,78% de la desigualdad en el ingreso total de los hogares en el período ya señalado.

que explicarían la ocurrencia del «estallido social» estaría en la alta desigualdad actual de Chile, profundizada por el modelo aplicado en los 30 años de la postdictadura, no tiene respaldo en la evidencia disponible y es, más bien, contradicha por esta.

Otros indicadores sociales chilenos del período muestran la evolución que se expone en la Tabla 1.

TABLA 1. INDICADORES SOCIALES SELECCIONADOS. CHILE Y AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 1990-2019

Indicador	1990		2019		Fuente
	Chile	América Latina y el Caribe	Chile	América Latina y el Caribe	
Esperanza de vida	73	68	80	75	Banco Mundial
Tasa de natalidad	22 por 1.000	27 por 1.000	12 por 1.000	16 por 1.000	Banco Mundial
Población con acceso a electricidad	92,3%	---	100%	98	Banco Mundial
Tasa de mortalidad	11 por 1.000		6 por 1.000		Banco Mundial
Mortalidad infantil	16 por 1.000	43 por 1000	6 por 1.000	14 por 1.000	Banco Mundial
Mortalidad en menores de 1 año	9 por 1.000	23 por 1.000	5 por 1.000	9 por 1.000	Banco Mundial
Mortalidad en menores de 5 años	19 por 1.000	55 por 1.000	7 por 1.000	17por 1.000	Banco Mundial
Mujeres que sobreviven los 65 años de edad	84%	75%	90%	86%	Banco Mundial
Hombres que sobreviven los 65 años de edad	71%	64%	84%	75%	Banco Mundial

¿CUÁNDO DESPERTÓ CHILE?

Población con acceso a internet	0		86%		Banco Mundial
PGB per cápita (PPP USD constante 2021)	9.702	10.577	24.917	16.085	Banco Mundial
Años de escolaridad	8,9		11,2		CASEN (1990-2017)

Fuente: Banco Mundial (<https://databank.worldbank.org/reports.aspx?source=2&series=SP.DYN.CDRT.IN&country=CHL,LCN#>).

La visión que arrojan los datos de la Tabla 1 son consistentes con los reportado por el Índice de Desarrollo Humano (IDH, 2019). Mientras el IDH de Chile era 0,706 en 1990, ubicando al país en el lugar N°50 en ese *ranking*, en 2019 el puntaje de Chile era 0,851, con el lugar N°43 del *ranking* mundial del IDH. Según este índice, Chile tenía el más alto desarrollo humano de América Latina a 2019. Los países con los que tradicionalmente se compara a Chile lograban índices menores: Argentina obtenía 0,845 puntos y la ubicación N°46, Uruguay alcanzaba un puntaje de 0,817 y el puesto N°55 y Costa Rica obtenía 0,810 y el lugar N°62 del *ranking*.

Asimismo, los datos disponibles muestran un creciente acceso a la educación. CASEN reporta que a 1990 el promedio de escolaridad en Chile era de 8,9 años y de 11,2 años en 2017, la última disponible antes del «estallido social» y el proceso constituyente. A su vez, datos de CASEN, reportados en la Tabla 2, muestran un creciente acceso a la educación superior, particularmente de los estratos de menores ingresos.

TABLA 2. COBERTURA DE EDUCACIÓN SUPERIOR (CORREGIDA) SEGÚN QUINTIL DE INGRESO, 1990-2017 (%)

Quintiles de ingreso	Años	
	1990	2017
I	4,4	42,1
II	7,7	47,7
III	12,4	50,0
IV	22,0	57,7
V	40,7	86,9
Total	16,2	53,5

Fuente: CASEN 1990 y 2017.

Así, lo que reportan estos indicadores es una mejora constante y pronunciada en el bienestar social de la población.

Abusos

La existencia de abusos ha sido expuesta como hipótesis explicativa adicional de la ocurrencia del «estallido social» y, consecuentemente, de la necesidad de implantación de una nueva Constitución que no solo los destierre, sino que reivindique y otorgue poder y posición a minorías y grupos abusados.

Barañaño (2020) expone diversas situaciones que fueron percibidas o señaladas como abusos entre mediados de la década del 2000 y 2019. Olavarría (2023) destaca que el abuso «se daría en la relación que dan las empresas a sus clientes, órganos de la administración pública a los ciudadanos; en las actitudes negligentes y de falta de empeño, parciales y sesgadas los órganos de justicia hacia sus usuarios; (...) en el aprovechamiento de fueros de órganos sindicales, gremiales y de representación; en las acciones de apropiación

indebida de recursos en el Ejército y Carabineros; y, también, en las prácticas clientelares, de patronazgo y de promoción de intereses propios por parte de miembros de la élite política de todo el espectro»¹⁹ (p. 10). En un informe sobre este tema, el PNUD (2017, pp. 211 y 223) reporta que los malos tratos son prodigados principalmente por «un desconocido (43%), los funcionarios públicos (34%) y los jefes (26%); (...) (que) son los más pobres quienes reportan más experiencias de discriminación y menoscabo, y la probabilidad de no tener esta experiencia de irrespeto en el espacio social aumenta considerablemente si se forma parte de estratos económicos altos» (p. 10).

Siguiendo a Capponi (2019), todas estas situaciones de abuso y malos tratos afectan el bienestar emocional de las personas y, en un ámbito global, el bienestar subjetivo social²⁰. A partir de ello, Capponi (2019) concluye que el bienestar emocional –personal y colectivo– es bajo en Chile. De este modo, aunque la evolución de indicadores muestre una tendencia hacia mejores estadios de desarrollo social, los efectos de situaciones de abuso y maltrato, que son más directamente sentidas por las personas, tienden a anteponerse y a prevalecer respecto de mejoras en los indicadores.

El traslado de estas emociones a la política, naturalmente genera una consecuencia en la evaluación de las instituciones que reportan las encuestas de opinión, y que en el caso chileno mostraron un permanente deterioro a lo largo de la década de 2010, por un lado, y, por otro, puede ser usado como argumento en intentos de

¹⁹ Esta descripción genérica de una diversidad de situaciones incluye acciones concretas que fueron generando el hastío ciudadano y ahondando el creciente distanciamiento entre la élite política y económica y personas comunes, cuyas posibilidades de un mejor bienestar se han asentado tradicionalmente en la creencia en el esfuerzo, mérito y cumplimiento de las normas. Estas prácticas abusivas, de todo el espectro político, se han expresado, entre muchos otros, en hechos como «los falsos exonerados» (ver, por ejemplo: *El Líbero*, 2020; CIPER, 2013; La Tercera, 2013); «el Caso Penta» (CIPER, 2015a), «el Caso SQM» (CIPER, 2021a), «el Caso Universidad Arcis» (CIPER, 2014), «el Caso CAVAL» (CIPER, 2015b).

²⁰ Capponi (2019) define al bienestar subjetivo social (BSS) como el «nivel de bienestar que siente el sujeto con su comunidad, con su sociedad, su país y sus instituciones» (p. 498).

refundación institucional. Sobre ello, Capponi (2019, p. 499) reporta que sociedades con más bajo bienestar social subjetivo «son inestables políticamente, machistas, con poco respeto a los derechos humanos y, en general, con conflictos internos».

Sobre ello, Navia (2019) expone que «muchos equivocadamente pretenden usar el descontento como evidencia del fracaso del modelo social de mercado que ha predominado en el país desde el retorno de la democracia (...) Pero una lectura más responsable –y basada en la evidencia– sugiere más bien que los chilenos reclaman porque quieren que el modelo funcione mejor y en una cancha pareja para todos».

Así, la hipótesis del abuso y el descontento que ello ha generado aparece como un argumento fuerte en el desarrollo de la dinámica política sobre la cual se fundó el proceso constituyente y la propuesta constitucional que emergió de ella.

Calidad de la democracia

En este clima de descontento social, variados autores tendieron a ver nostálgicamente a la vieja democracia chilena –aquella que se extinguió en 1973– como un modelo de mejor calidad democrática que la contemporánea. Así, la nueva democracia –la que emergió en 1990– fue vista por esos autores como limitada, semisoberana, una continuación o consolidación del diseño autoritario, una dictadura constitucional de la burguesía y como una que generó un debilitamiento de los actores sociales (ver: Garretón, 2003 y 2013; Huneus, 2014; Pinto, 2019; Illanes, 2019; Delamaza, 2011). Olvidando que la vigente es la Constitución más reformada en el historia de Chile y que al momento de promulgar la reforma de 2005 el presidente Lagos señaló que «tenemos hoy por fin una Constitución democrática, acorde con el espíritu de Chile, del alma permanente de Chile» (CNN Chile, 2020); esta narrativa de una vieja democracia de mejor calidad que la contemporánea alimentó, adicionalmente, el llamado a «recoger la experiencia histórica de un siglo y medio, (que) se puso en sintonía con las demandas más sentidas de sus pueblos» (Illanes,

2019, p. 40) y a crear una nueva constitución que respondiera a esa expectativa.

Sin embargo, «en el caso chileno, la comparación intertemporal revela que, como un todo, la “nueva” democracia chilena es más robusta que la “vieja”» (Olavarría y Levick, 2021, p. 14). Estos autores agregan que «la diferencia entre la vieja y la nueva democracia es más pronunciada entre aquellos índices que adoptan una perspectiva legal procedimental (; pero que) cuando se toma una perspectiva más amplia que enfatiza resultados, como igualdad e inclusión, la relativa ventaja del nuevo régimen es menos pronunciada» (p. 10).

DISCUSIÓN

¿Cómo explicar un proceso político paradójico, con la irrupción de disturbios violentos, expresiones ciudadanas multitudinarias y pacíficas exigiendo cambios, con un plebiscito que ratifica la aspiración de cambios institucionales, con la elección de convencionales que pareció consolidar la idea de cambios, pero con un plebiscito de salida que rechaza los cambios propuestos? ¿Será que los ciudadanos querían cambios, pero no los propuestos? ¿Será que el proceso constitucional surge y se desarrolla en un contexto particular, único e irrepetible, y que de vuelta a la normalidad las percepciones cambian? O ¿será que al avanzar a un contexto de normalidad cívica y con voto obligatorio, un mayor número de ciudadanos participa de la decisión y con ello los simpatizantes de cambios radicales pierden peso relativo en la decisión final?

Dada la convergencia de factores, es difícil separar el rol de un actor político que emerge a principios de la década de 2010, con una visión demonizante de la estrategia de desarrollo implementada desde 1990 en el país y con crecientes bríos refundacionales, de los sucesos de octubre de 2019 y el proceso constitucional que emerge desde entonces.

El grupo de jóvenes dirigentes universitarios que lideraron y condujeron las protestas estudiantiles de 2011-2012 se constituyó en un actor atractivo, audaz y desafiante de la élite política que

conducía al país en la postdictadura. Surgido como «movimiento estudiantil», luego se consolidó como un actor político en 2017, en la conjunción de una variedad de pequeños partidos que dieron forma a una alianza que denominaron Frente Amplio. A partir de ello, lograron crecientes cuotas de poder institucional desde la elección presidencial y parlamentaria de 2017, logrando constituirse como la tercera fuerza política chilena por entonces, hasta alcanzar el gobierno en la elección presidencial de 2021. Su retórica desafiante, su actuar desembozado y estampa informal no solo atrajo a amplios sectores juveniles, sino también a grupos postmarxistas y críticos de las visiones socialdemócratas, y con ello, junto al Partido Comunista y dos pequeños partidos –Federación Regionalista Verde Social y Acción Humanista–, constituyó una influyente coalición, denominada Apruebo Dignidad, que se identificó con las consignas que surgieron para fundamentar el «estallido social».

En un contexto de creciente polarización (Segovia, 2022), la retórica y acción del Frente Amplio y sus coaligados se constituyeron en factores que favorecieron su expansión y acceso a mayores cuotas de poder. Aunque la evidencia disponible contradice la retórica de este actor, la persistencia de su mensaje, la frontalidad de la objeción a la obra concertacionista y a sus impulsores, la promesa de igualdad, bienestar, reivindicación de minorías y protección medioambiental, y la energía (juvenil) y virulencia discursiva que expusieron, generaron una autocensura y acallamiento de los constructores del progreso de los «30 años», a la vez que irradiaron una interpretación negativa de esos «30 años» que se conectó con hechos y circunstancias de malestar subjetivo individual y social²¹ e idealismo, particularmente juvenil. Fueron exitosos en instalar un relato –que no fue contradicho por sus esperables contradictores–, que fue profusamente diseminado por los medios de comunicación. Se configuró, de este modo, una

²¹ La expresión «malestar subjetivo individual y social» hace referencia a la dimensión negativa del «bienestar subjetivo» y «bienestar subjetivo social». Para mayor detalle, ver Capponi (2019).

«Coalición Promotora»²² sobre la base de un sistema de creencias compartidas que buscaba reemplazar al sistema de creencias que rigió durante los «30 años». Con ello, crearon una realidad subjetiva que logró anteponerse a la realidad racional-tecnocrática que mostraban los indicadores y análisis sustentados en evidencia. La élite política, perpleja, reaccionó ante esta realidad subjetiva con la expresión «no lo vimos venir» (ver, por ejemplo, Sanhueza, 2019; La Tercera, 2019).

Aunque la evidencia es concluyente en mostrar grandes y sostenidas mejoras en el bienestar de la población entre 1990 y 2019, diversas situaciones no resueltas por la élite política, como las largamente esperadas reformas de pensiones y del sistema sanitario, mejoramiento de la educación pública para que proveyera mejores oportunidades de vida a quienes acceden a ella, fueron también circunstancias que hicieron atractivo en segmentos ideologizados, principistas y sectores con desventajas sociales la proclama refundacional enarbolada por ex líderes estudiantiles.

Así, el escenario político que se dibujó hacia 2019-2020 fue uno que difirió sensiblemente de lo que acontecía desde 1990: presencia de un actor con retórica y afanes refundacionales, élite política perpleja y paralogizada, la alianza socialdemócrata y socialcristiana –que había gobernado al país 24 de los criticados 30 años– en franca y rápida declinación, y un gobierno débil, con minoría en el Congreso y creciente desaprobación ciudadana. A ello se añadían una creciente desaprobación ciudadana de las principales instituciones de la república²³, reglas electorales que establecían el voto voluntario y un sistema electoral proporcional corregido que alentaba el fraccionalismo en la representación. En este escenario, en el que luego apareció la pandemia del coronavirus y sus efectos,

²² Sobre el concepto de Coalición Promotora ver: Sabatier, 1995; Sabatier y Jenkins-Smith, 1999.

²³ Ver, entre otros, Estudios de Opinión Pública, en www.cepchile.cl/opinion-publica/; Plaza Pública CADEM, en <https://cadem.cl/plaza-publica/>. Esta desaprobación ciudadana de las instituciones aparece asociada a los abusos comentados en la sección correspondiente de este capítulo y que, a su vez, fue acrecentando el divorcio entre la élite política y económica y los ciudadanos.

fue en el que surgió y luego se desarrolló el proceso constitucional y la trama de la Convención Constituyente.

La pandemia ahondó la crisis social y política que se había desatado con el estallido social. Aunque análisis posteriores resaltaron el buen manejo de la pandemia por parte del gobierno del presidente Piñera (ver, por ejemplo, La Tercera, 2022), el período 2020-2021 fue crítico y de alto desgaste para el gobierno, con el sistema de salud funcionando al límite de sus capacidades, con fuertes restricciones al desplazamiento y libertades personales, con violentos disturbios al atardecer de los viernes en Plaza Baquedano de Santiago y sectores emblemáticos de varias ciudades, y con consecuencias económicas que llevaron al gobierno a establecer planes de ayuda a las familias por 17 mil millones de dólares²⁴, al Congreso a usurpar atribuciones presidenciales²⁵ para aprobar retiros de los fondos previsionales almacenados en las AFP y a rechazar o dilatar la tramitación de varias iniciativas de ley orientadas al control del orden público y a enfrentar la situación²⁶. Una lógica consecuencia de ello fue la creciente desaprobación a la gestión del presidente y del gobierno que fueron mostrando las encuestas de opinión pública.

De este modo, en un contexto de pandemia, con altos niveles de contagio, con el clima del estallido social aún vigente, alta polarización y un actor que había alcanzado gran protagonismo e influencia, con una retórica desafiante que prometía grandes transformaciones, derechos sociales y solución a problemas largamente sentidos por la población, en un momento de angustia ciudadana, se dio inicio al proceso constituyente con el plebiscito que expresaría la voluntad

²⁴ En cadena nacional de radio y televisión, el presidente Piñera anunció «dos planes económicos y sociales para enfrentar la emergencia que involucran más de US\$17 mil millones y representan cerca del 7% del PIB» (MINSAL, 2020).

²⁵ En la época se acuñó la expresión «parlamentarismo de facto» (ver, por ejemplo, T13, 2020; San Francisco, 2020; Pérez, 2021).

²⁶ Entre ellas se ubican la reforma a la ley antiterrorista, el proyecto de ley sobre infraestructura crítica, antirrobo de madera (que luego de una larga tramitación fue aprobada como Ley N°21.400 y promulgada el 20 de septiembre de 2022), modernización del sistema de inteligencia, persecución al crimen organizado y reforma de la Ley N°20.000 sobre combate al narcotráfico.

popular de redactar una nueva constitución y luego la elección del cuerpo que asumiría esa tarea.

En este contexto, en el plebiscito que dio inicio al proceso constituyente participó el 50,98% del padrón, de los cuales el 78,31% de los electores aprobó redactar una nueva constitución. En la elección de convencionales constituyentes participó el 41,55% del padrón, pero el 38,35% marcó preferencia (SERVEL, 2022).

Chile Vamos, la coalición oficialista, obtuvo menos de un tercio de la representación, lo que lo convirtió en un actor intrascendente en la Convención Constituyente, dado que no alcanzó el quórum mínimo que se necesitaba para incidir en la definición de iniciativas en debate. Como contraparte, listas que impulsaban cambios radicales a la institucionalidad obtuvieron la mitad de los escaños (CIPER, 2021b) y un grupo significativo de los 41 convencionales restantes convergió con ellos, particularmente quienes se autodenominaron como independientes no neutrales y socialistas. A su vez, la composición de la Convención mostró fragmentación de la representación, con pequeños grupos con baja representatividad y que expresaban intereses de minorías.

En términos generales, salvo excepciones, los convencionales actuaron sin sujeción a estructuras institucionalmente reguladas, no demostraron experiencia ni cercanía con las labores de Estado y los asuntos públicos, ni capacidad para integrar intereses de minorías en una visión integral de país, del Estado y para generar reglas que permitieran dar gobernabilidad y gobernanza efectiva a la sociedad chilena.

De este modo, lo que parece haberse constituido es una situación en que un actor que logra alta visibilidad con una retórica desafiante, demonizadora de la estrategia de desarrollo implementada en el país desde 1990 y de los resultados que arrojó en materia de bienestar social –retórica que sedujo a una parte significativa de quienes impulsaron esa estrategia, los autoflagelantes–, encuentra una coyuntura favorable para impulsar con fuerza su promesa de grandes transformaciones basada en su sistema de creencias. A esa coyuntura concurre un «estallido social», el ambiente, percepciones, estado de ánimo político y predisposiciones que generó, un sistema electoral

que favorece la fragmentación y representación de pequeños grupos, las circunstancias provocadas por la pandemia en un momento de alto contagio y mortalidad, y la vigencia de normas que establecieron la voluntariedad de sufragar. Así, «la tasa de participación en el plebiscito de 2020 pudo verse afectada por el Covid-19» (Fuentes en La Tercera, 2022), en la que «los más jóvenes acudieron más a votar y los mayores menos (...) las personas entre 65 y 69 años bajaron su participación en un 12% en comparación con 2017 (...) y en el rango entre 75 y 79 años disminuyeron su asistencia en un 18% (...) las zonas extremas tuvieron bajísimos niveles de votación (...) (y) las regiones con menor participación fueron Aysén, Araucanía y Magallanes» (La Tercera, 2022). Adicionalmente, la elección de convencionales, en un contexto similar al plebiscito de entrada, tuvo la más baja participación electoral desde 1990²⁷, en comparación a las elecciones presidenciales y parlamentarias ocurridas desde entonces en Chile.

De este modo, la pregunta por el contrafactual surge espontáneamente: ¿se habrían registrado los mismos o similares resultados en un contexto de ausencia del ambiente provocado por el «estallido social», sin pandemia y con voto obligatorio? Esta pregunta trae a la memoria la campaña «Marca AC», que promovía la convocatoria a una Asamblea Constituyente en la elección presidencial de 2013, la que «en primera vuelta logró casi un 8% de los votos marcados a nivel nacional y cerca de un 10,2% en segunda vuelta» (Vota Inteligente, s.f.)²⁸.

La coyuntura originaria del proceso constituyente dio paso a un ambiente de creciente normalidad, con el avance de la estrategia de

²⁷ La elección con menor participación registrada desde 1990 hasta la elección de convencionales había sido la segunda votación en la elección presidencial de 2013, con un 41,9% del padrón, en la que fue electa Michelle Bachelet para su segundo mandato (ver: SERVEL).

²⁸ Ver, también, Cooperativa.cl (2013). Tanto en la nota de Vota Inteligente, como en la de Cooperativa.cl aparecen fotografías con personeros que jugarían roles relevantes en el proceso constituyente 2019-2022. En la foto de Cooperativa.cl se observa a Giorgio Jackson, Javiera Parada y Gabriel Boric. En la foto de Vota Inteligente se puede ver a Fernando Atria, entre otros.

vacunación de la población y la necesidad de poner a la economía en funcionamiento nuevamente.

En este contexto, el proceso político fue recobrando normalidad también. La elección parlamentaria y presidencial de noviembre de 2021 generó resultados sorprendentes: el Congreso quedó prácticamente empatado entre la coalición que apoyó al presidente Piñera y grupos opositores a su gestión; en tanto que el actor emergido de las protestas estudiantiles de principios de la década de 2010, con un discurso rupturista, que ofrecía grandes transformaciones, en consonancia con la propuesta de los grupos más radicalizados de la Convención Constituyente, alcanzó la segunda mayoría con un 25,82% de los votos (SERVEL, 2022), imponiéndose luego en la segunda votación, con una retórica socialdemócrata, alcanzando con ello el gobierno.

El ascenso al gobierno de este actor, de carrera meteórica, y las coincidencias de ideario con los sectores radicalizados de la Convención Constituyente auguraban un cambio revolucionario en la institucionalidad, en la estrategia de desarrollo que había seguido el país por 30 años y en el sistema de creencias que la sustentaba. Era, finalmente, un cambio cultural revolucionario.

Con la revolución en marcha, en un contexto de creciente normalidad cotidiana y alta sintonía entre el nuevo gobierno y la Convención Constitucional, el proceso fue progresivamente tomando una dirección contraria a la deseada por sus principales impulsores.

Diversos análisis coinciden en identificar cuatro factores concurrentes a la dirección que tomó el proceso en su recta final: las «performances» de los convencionales, la radicalidad de la propuesta de nueva Constitución, el desempeño de la administración Boric y la sintonía con la mayoría de la Convención, y el contexto económico, social y de seguridad en el que se dio la campaña del plebiscito de salida.

Dada la dificultad de separar al texto del autor, las performances de los convencionales afectaron la percepción ciudadana acerca de la calidad del texto y de si este coincidía con sus aspiraciones (ver, por ejemplo, El Dínamo, 2022). Asimismo, el texto emanado de la

Convención generó una extendida percepción de que la propuesta constitucional ponía en riesgo intereses, valores, emblemas y aspectos altamente valorados por los ciudadanos. Entre ellos: la insistencia en la preponderancia de intereses identitarios de minorías (Svensson, 2022); la propiedad y heredabilidad de los fondos de pensiones como consecuencia del rechazo por parte de la Convención a la iniciativa popular de norma «Con mi plata NO» (CIPER, 2022); la propuesta sobre «pluralismo jurídico», que fue visto como concesión de privilegios que afectaba el principio de igualdad ante la ley; el fin a los 200 años de bicameralismo, aspecto fuertemente asentado en la cultura política chilena; una percepción de integridad territorial amenazada a partir de las normas sobre autonomías territoriales y «restitución de tierras indígenas»; la discusión sobre el derecho de los padres a elegir la educación de sus hijos; normas sobre la gestión financiera del Estado y la responsabilidad fiscal. De este modo, el rechazo a la propuesta constitucional se conformó a partir de una sumatoria de pequeños rechazos: muchas razones para que diversos ciudadanos rechazaran por distintos motivos.

El desempeño de la administración Boric, su falta de experiencia en la gestión del Estado, los errores cometidos y su identificación con la propuesta constitucional y campaña a favor de su aprobación plebiscitaria es otro importante factor que contribuyó al triunfo del Rechazo. Diversas encuestas fueron mostrando, desde abril 2022, una alta correlación entre la desaprobación del gobierno y el rechazo a la propuesta constitucional. Esta percepción de errores y falta de solución a problemas sentidos por los ciudadanos se potenció en el contexto en que se dio la campaña del plebiscito: alta inflación, lenta recuperación del empleo, pronóstico de recesión, severos problemas de orden público y delincuencia, graves problemas de inmigración irregular que no se abordaban y que persistentemente se expusieron asociados a acciones orientadas a frenar iniciativas de la administración Piñera cuando integrantes de la administración Boric eran oposición.

Así, lo que el proceso constituyente y las circunstancias que lo rodearon más propiamente muestran es la perseverante retórica de

un actor político que logra instalar en el imaginario colectivo un relato demonizador de los «30 años», que se identifica y promueve las consignas del «estallido social» y juega roles claves para contener y neutralizar la reacción del Estado, que encuentra una coyuntura excepcional favorable a sus propósitos²⁹ para instalar un sistema de creencias a través de una nueva Constitución y que, en este contexto, accede al poder del gobierno; pero que en un escenario de creciente normalización del país, de ejercicio de los cargos de gobierno y del órgano redactor de la propuesta constitucional, por parte de este actor y sus coaligados, y de divulgación del texto de la propuesta, la excepcional coyuntura favorable se difuminó (o la ventana de oportunidad se cerró) y el brioso, voluntarioso y juvenil actor se encontró impensada e indeseadamente con una fuerte reprobación popular.

Aunque desde cinco meses antes del plebiscito las encuestas persistentemente fueron adelantando el resultado, el gobierno, en vez de tomar distancia de la Convención y su producto, fue un activo promotor de la propuesta constitucional y esta, en vez de morigerar el texto, mantuvo su radicalidad. Así, como la élite política y tecnocrática «no vio venir» el «estallido social», la juvenil élite gobernante, coaligados y grupo dominador de la Convención Constituyente «no vio venir» el contundente rechazo ciudadano a sus pretensiones de un radical cambio institucional del país.

Aunque triunfos y derrotas nunca son definitivos, el resultado del plebiscito del 4 de septiembre de 2022 no solo fue una derrota electoral para la administración Boric, coaligados y grupos rectores de la Convención, dado que no consiguieron mayoría de votos; fue también una derrota política, en tanto su proyecto político fue rechazado por amplia mayoría; sino que fundamentalmente fue una derrota cultural, porque no lograron instalar un sistema de creencias

²⁹ Esa coyuntura favorable, o ventana de oportunidad, estuvo constituida por un persistente contexto de revuelta violenta, pandemia, ausencia de participación electoral de segmentos de mayor edad que normalmente votan, sistema electoral que favorece la representación con escaso apoyo electoral, sistema político fragmentado, y un gobierno débil y debilitado. Sobre el concepto de «ventana de oportunidad» ver Kingdon (1995 y 2011).

que reemplazara al que sustentó los «30 años»³⁰, a lo que tanto empeño habían puesto durante una década.

REFLEXIONES FINALES

El proceso constituyente chileno concluido el 4 de septiembre de 2022 puede analizarse desde dos perspectivas temporales: una próxima y otra larga –que incluye la mirada corta–. La perspectiva próxima se centra en los hechos y circunstancias acaecidos desde el plebiscito de entrada al plebiscito de salida. La perspectiva larga aborda ese período, pero también inquiere acerca de hechos, circunstancias, acciones e interacciones claves que llevaron a instalar la idea de redactar una nueva Constitución en una expresión cierta de la voluntad popular.

La perspectiva desarrollada por este trabajo identifica como un propulsor clave al grupo de líderes estudiantiles que, con una demonizadora crítica de la estrategia de desarrollo seguida por el país desde 1990, en un proceso largo y con persistencia, lograron construir un relato acerca de la necesidad de un cambio institucional radical e instalar un sistema de creencias basadas en el ideario postmarxista que logró persuadir a sectores juveniles y otros ideológicamente afines o cercanos y ubicar el tema en muy alta prioridad en la agenda política del Estado. La ventana de oportunidad para la transformación radical que ambicionaban apareció con el «estallido social», como evento catalizador de voluntades hacia su proclama, que ellos aprovecharon para sus propósitos. La pandemia, la ley electoral y el voto voluntario fueron factores facilitadores del despliegue de su estrategia. De este modo, una coyuntura excepcional de caos social, crisis política, restricciones a los desplazamientos y temor al contagio configuró un contexto que les permitió avanzar en la captura de importantes espacios de poder institucional desde los cuales concretar la refundación institucional del país.

³⁰ Esta idea también la expuse en otro trabajo, titulado «Felicidad, Democracia y Progreso», el que al cierre de este trabajo aún no había sido enviado a publicación.

El contexto de excepcionalidad dio paso a un ambiente de creciente normalización, cuestión que junto con la instauración del voto obligatorio expandió la participación e incorporó a segmentos ciudadanos, que previamente se habían omitido, al debate sobre la cuestión constitucional.

Así, la evidencia disponible muestra que mientras una coyuntura excepcional se constituyó como contexto propicio para la ensoñación con propuestas radicales, la creciente normalidad abrió espacio a un amplio debate y participación popular y, con ello, al despertar ciudadano.

Visto en perspectiva larga, una interpretación del proceso político iniciado a inicios de la década del 2010 podría indicar que ante la persistencia de una crítica demonizadora del desarrollo chileno postdictadura y el balbuceo de una propuesta de grandes transformaciones, la ciudadanía chilena haya decidido darle la oportunidad de mostrar en la realidad concreta el funcionamiento de su proclama, pero al pasar del balbuceo a una propuesta de diseño institucional documental y ver el desempeño de los proponentes en el ejercicio del poder del Estado los ciudadanos hayan querido cancelar la oportunidad concedida.

Quizás este haya sido el precio que los chilenos hayan querido pagar para volver al eje extraviado.

BIBLIOGRAFÍA

- ADN. (2022). «Chile Vamos denuncia al presidente Boric por compartir publicación sobre el Apruebo: la Moneda acusa “error del equipo”», 20 de julio de 2022. Disponible en: <https://www.adnradio.cl/politica/2022/07/20/chile-vamos-denuncia-a-presidente-boric-por-compartir-publicacion-sobre-el-apruebo-la-moneda-acusa-error-del-equipo.html>. Sitio web visitado en enero de 2023.
- Agenda de Prensa (AdPRENSA). (2018). «Senador Harboe responde a dichos de Piñera: «Aquí no hay obstruccionismo de la oposición, el diseño del gobierno es evitar al Parlamento»», 1 de julio de 2018. Disponible en: <https://www.adprensa.cl/politica/senador-harboe-responde-a-dichos-de-pinera-aqui-no-hay-obstruccion-de-la-oposicion-el-diseno-del-gobierno-es-evitar-al-parlamento/>. Sitio web visitado en diciembre de 2022.

- Atkinson, A. (1970). «On the Measurement of Inequality». *Journal of Economic Theory*, 2(3), 244-263.
- Baraño, J. (2020). «¿Qué nos pasó, Chile?». Editorial TC.
- BBC News Mundo. (2022). «Convención Constituyente: 3 razones que explican la caída en el apoyo que trabaja en la nueva Constitución de Chile». Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-61015040>. Sitio web visitado en diciembre de 2022.
- Biblioteca del Congreso Nacional (BCN). (2022). «Partidos, Movimientos y Coaliciones. Frente Amplio». Disponible en: https://www.bcn.cl/historiapolitica/partidos_politicos/wiki/Frente_Amplio. Sitio web visitado en diciembre de 2022.
- Biobío Chile. (2021). «Constituyentes PS se autodefinen como “Colectivo Socialista” y se declaran antineoliberales». Biobio.cl, 6 de junio de 2021. Disponible en: <https://www.biobiochile.cl/especial/una-constitucion-para-chile/noticias/2021/06/06/constituyentes-ps-se-autodefinen-como-colectivo-socialista-y-se-declaran-antineoliberales.shtml>. Sitio web visitado en diciembre de 2022.
- Bitar, S. (2022). «Por qué votaré apruebo en el plebiscito». *El Mostrador*, 7 de julio de 2022. Disponible en: <https://www.elmostrador.cl/destacado/2022/07/07/por-que-votare-apruebo-en-el-plebiscito/>. Sitio web visitado en diciembre de 2022.
- Candidaturas Chile. (2017). «Informe: Composición del Congreso Nacional 2018-2022». Disponible en: <https://www.duna.cl/media/2017/11/INFORME-FINAL-Candidaturas-Chile-20NOV-.pdf>. Sitio web visitado en diciembre de 2022.
- Capponi, R. (2019). *Felicidad sólida*. Zig-Zag.
- Castiglioni, R. (2010). Chile y el giro electoral: «La vergüenza de haber sido y el dolor de ya no ser». *Revista de Ciencia Política*, 30(2), 231-248.
- CIPER. (2022). «Los cuatro días que llevaron al Rechazo al tope de las encuestas y los cinco meses de campaña para mantener esa ventaja», 5 de septiembre de 2022. Disponible en: <https://www.ciperchile.cl/2022/09/05/los-cuatro-dias-clave-que-llevaron-al-rechazo-al-tope-de-las-encuestas-y-los-cinco-meses-de-campana-para-mantener-esa-ventaja/>. Sitio web visitado en enero de 2023.
- CIPER. (2021a). «Platas políticas de SQM: la evidencia que acumuló la Fiscalía contra los 34 imputados que zafaron del juicio», 4 de agosto de 2021. Disponible en: <https://www.ciperchile.cl/2021/08/04/platas-politicas-de-sqm-la-evidencia-que-acumulo-la-fiscalia-contra-los-34-imputados-que-zafaron-del-juicio/>. Sitio web visitado en enero de 2023.
- CIPER. (2021b). «La mitad de la convención: 77 constituyentes electos provienen de listas que impulsan cambios radicales al sistema», 18 de mayo de 2021. Disponible en: <https://www.ciperchile.cl/2021/05/17/>

- la-mitad-de-la-convencion-77-constituyentes-electos-provienen-de-listas-que-impulsan-cambios-radicales-al-sistema/. Sitio web visitado en enero de 2023.
- CIPER. (2015a). «Caso Penta: La caja negra de las platas políticas que sacude a la UDI», 5 de enero de 2015. Disponible en: <https://www.ciperchile.cl/2015/01/05/caso-penta-la-caja-negra-de-las-platas-politicas-que-sacude-a-la-udi/>. Sitio web visitado en enero de 2023.
- CIPER. (2015b). «Las huellas de Sebastián Dávalos en otros negocios de CAVAL: petróleo, minería y luminarias LED», 23 de septiembre de 2015. Disponible en: <https://www.ciperchile.cl/2015/09/23/las-huellas-de-sebastian-davalos-en-otros-negocios-de-caval-petroleo-mineria-y-luminarias-led/>. Sitio web visitado en enero de 2023.
- CIPER. (2014). «Crisis en la Universidad ARCIS: cómo entró y salió el Partido Comunista del negocio de la Educación Superior», 12 de agosto de 2014. Disponible en: <https://www.ciperchile.cl/2014/08/12/crisis-en-la-universidad-arcis-como-entro-y-salio-el-partido-comunista-del-negocio-de-la-educacion-superior/>. Sitio web visitado en enero de 2023.
- CIPER. (2013). «Exonerados políticos en dictadura: pensiones bajo sospecha», 7 de junio de 2013. Disponible en: <https://www.ciperchile.cl/2013/06/07/exonerados-politicos-en-dictadura-pensiones-bajo-sospecha/>. Sitio web visitado en enero de 2023.
- CNN Chile. (2020). «Reformas de 2005: Por qué le llaman la “Constitución de Lagos” y qué tan distinta es de la original de 1980», 15 de octubre de 2020. Disponible en: https://www.cnnchile.com/plebiscito2020/reformas-2005-por-que-constitucion-lagos_20201015/. Sitio web visitado en enero de 2023.
- Cooperativa.cl. (2013). «Campaña llama a marcar el voto para exigir Asamblea Constituyente», 6 de mayo de 2013. Disponible en: <https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/politica/elecciones/campana-llama-a-marcar-el-voto-para-exigir-asamblea-constituyente/2013-05-06/174926.html>. Sitio web visitado en enero de 2023.
- Cox, L. y González, R. (2017). «La elecciones 2017 en frío. El día después». En *Puntos de Referencia*, N°417, Centro de Estudios Públicos.
- Creedy, J. (1998). *The Dynamics of Inequality and Poverty: comparing income distributions*. Edward Elgar.
- Cruz, F. y Varetto, C. (2019). Crónica de un cambio anunciado. Las elecciones de 2017 en Chile frente al cambio del sistema electoral. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 54, 233-258.
- Delamaza, G. (2011). Espacio público y participación ciudadana en la gestión pública en Chile: límites y posibilidades. *Polis*, 10(30), 45-75.

- Diario Financiero. (2022a). «Bachelet publica carta con sus razones para votar “Apruebo y dice que la opción hace más fácil conducir transformaciones”», 24 de julio de 2022. Disponible en: <https://www.df.cl/df-constitucional/bachelet-publica-carta-con-sus-razones-para-votar-apruebo-y-dice-que>. Sitio web visitado en diciembre de 2022.
- Diario Financiero. (2022b). «Boric destaca acuerdo oficialista si gana el apruebo y asegura que gobierno impulsará cambios concordados», 12 de agosto de 2022. Disponible en: <https://www.df.cl/df-constitucional/boric-destaca-acuerdo-oficialista-si-gana-el-apruebo-y-asegura-que>. Sitio web visitado en enero de 2023.
- Diario Financiero. (2021). «Cadem: Crece al 50% la desconfianza en el trabajo de la Convención Constituyente», 30 de agosto de 2021. Disponible en: <https://www.df.cl/economia-y-politica/pais/cadem-crece-al-50-la-desconfianza-ante-el-trabajo-de-la-convencion>. Sitio web visitado en diciembre de 2022.
- Disi Pavlic, R. (2018). Sentenced to debt: explaining student mobilization in Chile. *Latin American Research Review*, 53(3), 448-465.
- Durán, G. (2018). Desigualdad y salarios en perspectiva histórica, Siglos XIX y XX. En: I. Jaksic, A. Estefane y C. Robles, *Historia de Chile, 1810-2010. Tomo III. Problemas económicos* (pp. 239-278). FCE y Universidad Adolfo Ibáñez.
- El Dínamo. (2022). «Ex convencional de la Lista del Pueblo se disculpa: “El resultado electoral es de exclusiva responsabilidad de la Convención”», 8 de septiembre de 2022. Disponible en: <https://www.eldinamo.cl/politica/2022/09/08/ex-convencional-de-la-lista-del-pueblo-se-disculpa-el-resultado-electoral-es-de-exclusiva-responsabilidad-de-la-convencion/>. Sitio web visitado en enero de 2022.
- El Líbero. (2020). «“Falsos exonerados”, las investigaciones en las que no perseveró la fiscal Ximena Chong», 9 de octubre de 2020. Disponible en: <https://ellibero.cl/actualidad/falsos-exonerados-las-investigaciones-en-las-que-no-persevero-la-fiscal-ximena-chong/>. Sitio web visitado en enero de 2023.
- El Mostrador. (2018). «Piñera acusa actitud “obstruccionista” de la oposición tras amenaza de rechazos a Reforma Tributaria», 28 de agosto de 2018. Disponible en: <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2018/08/28/pinera-acusa-actitud-obstruccionista-de-la-oposicion-tras-rechazo-a-reforma-tributaria/>. Sitio web visitado en diciembre de 2022.
- El Mercurio. (2022). «La marca “Convención” estaba totalmente desfondada en marzo», *Crónica Constitucional*, p. 5, viernes 19 de agosto de 2022.
- Emol. (2022a). «Mandatario Piñera le asegura “al futuro Presidente que seremos una oposición firme, pero constructiva”, 6

- de enero de 2022. Disponible en: <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2022/01/06/1043178/sebastian-pinera-por-futuraoposicion-yboric.html>. Sitio web visitado en diciembre de 2022.
- Emol. (2022b). «Un mes de análisis: las lecturas que han intentado explicar el holgado triunfo del Rechazo», 2 de octubre de 2022. Disponible en: <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2022/10/02/1074359/analisis-razones-triunfo-rechazo-plebiscito.html>. Sitio web visitado en diciembre de 2022.
- Emol. (2022c). «Más rechazo que el Rechazo: el momento de Boric y sus cartas para atraer a los desencantados de su Gobierno a Apruebo», 25 de agosto de 2022. Disponible en: <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2022/08/25/1070856/presidente-boric-campana-apruebo-analisis.html>. Sitio web visitado en enero de 2023.
- Emol. (2017). «Cómo está quedando conformado el Senado: Distribución de fuerzas y radiografías de sus integrantes». Disponible en: <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2017/11/19/883845/Interactivo-del-nuevo-Senado-Como-queda-conformada-la-Camara-Alta.html>. Sitio web visitado en diciembre de 2022.
- Garretón, M. A. (2013). «Sentido, régimen y actores de la política. Cambios, continuidades y perspectivas». En R. Lagos (ed.), *Cien años de luces y sombras*, Vol. 2. Editorial Taurus.
- Garretón, M. A. (2003). *Incomplete Democracy: Political Democratization in Chile and Latin America*. The University of North Carolina Press.
- Huneus, C. (2014). *La democracia semisoberana: Chile después de Pinochet*. Random House.
- Índice de Desarrollo Humano (IDH). (2019). Chile—Índice de Desarrollo Humano—IDH. Disponible en: <https://datosmacro.expansion.com/idh/chile>. Sitio web visitado en enero de 2023.
- Illanes, M. A. (2019). Water rights for sale. Contrarreforma en las aguas dulces y resistencia de los pueblos. Chile, 1967-2017. En J. Pinto (ed.), *Las largas sombras de la dictadura: a 30 años del plebiscito*. LOM.
- Infobae. (2022). «Por qué pasó, qué viene y qué pasará con el gobierno en Chile luego del rechazo a la nueva Constitución», 5 de septiembre de 2022. Disponible en: <https://www.infobae.com/america/america-latina/2022/09/05/por-que-paso-que-viene-y-que-pasara-con-el-gobierno-en-chile-luego-del-rechazo-a-la-nueva-constitucion/>. Sitio web visitado en diciembre de 2022.
- Kingdon, J. (2011). *Agendas, Alternatives, and Public Policy*, Updated 2nd edition. Longman, Pearson.
- Kingdon, J. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policy*, 2nd edition. Harper Collins.

- La Tercera. (2022a). «Se busca una explicación: siete razones del triunfo del rechazo», 9 de septiembre de 2022. Disponible en: <https://www.latercera.com/la-tercera-sabado/noticia/se-busca-una-explicacion-siete-razones-del-triunfo-del-rechazo/XAQJEM35Y5HVDHVL4RE-HVYFF7E/>. Sitio web visitado en diciembre de 2022.
- La Tercera. (2022b). «Chile obtiene galardón internacional por manejo de la pandemia de Covid», 5 de abril de 2022. Disponible en: <https://www.latercera.com/nacional/noticia/en-premiacion-en-eeuu-chile-obtiene-galardon-internacional-por-manejo-de-la-pandemia-de-covid/A6E457K6KVAG7OO2ID35WTYNEA/>. Sitio web visitado en enero de 2023.
- La Tercera. (2022c). «Los números que marcaron el plebiscito de entrada: los que más votaron y dónde la brecha fue mayor», 3 de septiembre de 2022. Disponible en: <https://www.latercera.com/la-tercera-pm/noticia/los-numeros-clave-que-marcaron-el-plebiscito-de-entrada/FLQLQ5A7XVAD3H6FXGMGYPN5A/>. Sitio web visitado en enero de 2023.
- La Tercera. (2021). «¿Quién quemó el Metro? La gran interrogante sobre los hechos de violencia que paralizaron Santiago», 18 de octubre de 2021. Disponible en: <https://www.latercera.com/earlyaccess/noticia/quien-quemo-el-metro-la-gran-interrogante-sobre-los-hechos-de-violencia-que-paralizaron-santiago/MULQOG4C3BBK-NIC6BWFVAU7YMQ/>. Sitio web visitado en enero de 2023.
- La Tercera. (2019). «Piñera reconoce que estallido social “no lo vi venir y acusa ola de violencia sistemática, profesional y organizada”», 12 de diciembre de 2019. Disponible en: <https://www.latercera.com/politica/noticia/pinera-confiesa-no-vio-venir-estallido-social-acusa-ola-violencia-sistemica-profesional-organizada/935757/>. Sitio web visitado en enero de 2023.
- La Tercera. (2013). «Presidente de comisión de exonerados políticos: “En total son 160 mil y 100 mil son falsos”», 30 de mayo de 2013. Disponible en: <https://www.latercera.com/noticia/presidente-de-comision-de-exonerados-politicos-en-total-son-160-mil-y-100-mil-son-falsos/>. Sitio web visitado en enero de 2023.
- Le Fort, G. (2017). *Chile: desde la miseria a la trampa de los ingresos medios*. Universidad Miguel de Cervantes.
- Luna, J. P. y Altman, D. (2011). Uprooted but stable: Chilean parties and the concept of party system institutionalization. *Latin American Politics and Society*, 53(2), 1-28.
- Luna, J. P. y Rosenblatt, F. (2012). ¿Notas para una autopsia? Los partidos en el Chile actual. En J. Díaz y L. Sierra (eds.), *Democracia con partidos. Informe para la reforma de los partidos políticos en Chile* (pp. 115-267). Centro de Estudios Públicos y CIEPLAN.

- Massai, N. y Miranda, B. (2021). «La mitad de la convención: 77 constituyentes electos provienen de listas que impulsan cambios radicales al sistema». CIPER. Disponible en: <https://www.ciperchile.cl/2021/05/17/la-mitad-de-la-convencion-77-constituyentes-electos-provienen-de-listas-que-impulsan-cambios-radicales-al-sistema/>. Sitio web visitado en diciembre de 2022.
- MINSAL. (2020). «Presidente Piñera anuncia paquete de ayuda para enfrentar la pandemia del Coronavirus y la crisis económica», 17 de mayo de 2020. Disponible en: <https://www.minsal.cl/presidente-pinera-anuncia-paquete-de-ayuda-para-enfrentar-la-pandemia-del-coronavirus-y-la-tesis-economica/>. Sitio web visitado en enero de 2023.
- Navia, P. (2022). «Matar al neoliberalismo». *El Líbero*, 1 de noviembre de 2022. Disponible en: <https://ellibero.cl/opinion/patricio-navia-matar-al-neoliberalismo/>. Sitio web visitado en enero de 2023.
- Navia, P. (2019). «El imperio autoflagelante contraataca». *El Líbero*, 13 de diciembre de 2019. Disponible en: <https://ellibero.cl/opinion/patricio-navia-el-imperio-autoflagelante-contraataca/>. Sitio web visitado en diciembre de 2022.
- Negretto, D. y Gil, D. (2022). «Las razones para aprobar la propuesta de nueva constitución». *La Tercera*, Opinión, 23 de agosto de 2022. Disponible en: <https://www.latercera.com/opinion/noticia/las-razones-para-aprobar-la-propuesta-de-nueva-constitucion/XXSLSE77ORDGXLFN45LANXCNGM/>. Sitio web visitado en diciembre de 2022.
- Olavarría Gambi, M. (2022). Propuesta Constitucional: ¿Es un diseño que avanza en calidad de la democracia para Chile?. Centro de Estudios Democracia y Progreso. Disponible en: <https://www.democraciay-progreso.org/propuesta-constitucional-es-un-diseno-que-avanza-en-calidad-de-la-democracia-para-chile/>
- Olavarría Gambi, M. (2021). «Legitimidad y Representatividad de la Convención Constituyente». *El Mercurio*, Columna de Opinión, p. A2, 6 de agosto de 2021.
- Olavarría Gambi, M. (2012). Beyond income: analysis of inequality in Chile from 1980 to 2000 decades. *Tékhne – Polytechnical Studies Review*, 10(1), 39-53.
- Olavarría Gambi, M. y Levick, L. (2021). Re-democratization in Chile: is the «new» democracy better than the «old»? *International Journal of Public Administration*. DOI: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01900692.2021.2003814?src=&journalCode=lpad20>
- Ortiz, M. (2022). «La democratización de los medios: más razones para votar Apruebo». *Interferencia*, 25 de agosto de 2022. Disponible en: <https://interferencia.cl/articulos/>

- la-democratizacion-de-los-medios-mas-razones-para-votar-apruebo. Sitio web visitado en diciembre de 2022.
- Peña, C. (2022). «Payasadas y Constitución». *El Mercurio*, Crónica Constitucional, Opinión, p. 3, viernes 1 de julio de 2022.
- Pérez, C. (2021). «Parlamentarismo de facto». *Diario Financiero*, 30 de abril de 2021. Disponible en: <https://www.df.cl/opinion/columnistas/clemente-perez/parlamentarismo-de-facto>. Sitio web visitado en enero de 2023.
- PNUD. (2017). *Desiguales. Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile*. PNUD.
- Prensa Presidencia. (2019). «Presidente Piñera convoca a todo el país a un Acuerdo por la Paz y a condenar la violencia de forma categórica», 12 de noviembre de 2019. Disponible en: <https://prensa.presidencia.cl/comunicado.aspx?id=134377>. Sitio web visitado en diciembre de 2022.
- Sabatier, P. (1995). An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein. En D. C. McCool, *Public Policy Theories, Models, and Concepts: An Anthology* (pp. 339-379). Prentice Hall.
- Sabatier, P. y Jenkins-Smith, H. C. (2019). The Advocacy Coalition Framework: An Assessment. En P. A. Sabatier, *Theories of the Policy Process* (pp. 117-166). Westview.
- San Francisco, A. (2020). «Parlamentarismo de facto en Chile». *La Tercera*, 19 de marzo de 2021. Disponible en: <https://www.latercera.com/opinion/noticia/parlamentarismo-de-facto-en-chile/Q657QUJW2ZBCTDOO4KPKEJ3NNI/>. Sitio web visitado en enero de 2023.
- Sanhueza, C. (2019). No lo vimos venir. Los expertos bajo escrutinio. En M. Folchi (ed.), *Chile despertó. Lecturas desde el estallido social de octubre* (pp. 43-51). Universidad de Chile.
- Segovia, C. (2022). Affective polarization in low-partisanship societies. The case of Chile 1990-2021. *Frontiers in Political Sciences*. DOI 10.3389/fpos.2022.928586
- Senado. (2019). «Logran histórico acuerdo para Nueva Constitución: participación ciudadana será clave», 15 de noviembre de 2019. Disponible en: <https://www.senado.cl/noticias/constitucion/logran-historico-acuerdo-para-nueva-constitucion-participacion>. Sitio web visitado en diciembre de 2019.
- Servicio Electoral (SERVEL). (2022). «Resultados Electorales». Disponible en: <https://historico.servel.cl>. Sitio web visitado en diciembre de 2022.
- Siavelis, P. (2016). Crisis of representation in Chile? The institutional connection. *Journal of Politics in Latin America*, 8(3), 61-93.
- Statista. (2021). Desigualdad en la distribución de ingresos basado en el coeficiente de Gini en América Latina y el caribe en 2021, por

- país. Disponible en: <https://es.statista.com/estadisticas/1267584/latinoamerica-coeficiente-gini-desigualdad-de-ingresos-por-pais/>. Sitio web visitado en diciembre de 2022.
- Svensson, M. (2022). «Cómo la política identitaria corrompió el proceso constituyente». *CIPER Chile*, 6 de septiembre de 2022. Disponible en: <https://www.ciperchile.cl/2022/09/06/politica-identitaria-y-proceso-constituyente/>. Sitio web visitado en enero de 2023.
- T13. (2020). «Presidente del Senado: “Si Piñera quiere seguir debe aceptar un parlamentarismo de facto”», 13 de marzo de 2020. Disponible en: <https://www.t13.cl/noticia/politica/presidente-del-senado-si-pinera-quiere-seguir-debe-aceptar-parlamentarismo-facto>. Sitio web visitado en enero de 2023.
- The World Bank. (2023). «Gini index–Chile». Disponible en: https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI?locations=CL&name_desc=false. Sitio web visitado en enero de 2023.
- Torrealba, F. (2022). «5 razones para votar #Apruebo». *El Desconcierto.cl*, 13 de julio de 2022. Disponible en: <https://www.eldesconcierto.cl/opinion/2022/07/13/5-razones-para-votar-apruebo.html>. Sitio web visitado en diciembre de 2022.
- Velasco, A. (2022). «Razones para votar Rechazo». *Ex-Ante*, 9 de julio de 2022. Disponible en: <https://www.ex-ante.cl/razones-para-votar-rechazo-por-andres-velasco/>. Sitio web visitado en diciembre de 2022.
- Vota Inteligente. (s.f.). «Marca AC», sin fecha. Disponible en: <https://votainteligente.cl/organizacion/marcaturvoto>. Sitio web visitado en enero de 2023.
- Waissbluth, M. (2022). «Mis motivos para votar Rechazo». *Ex-Ante*, 2 de agosto de 2022. Disponible en: <https://www.ex-ante.cl/mis-motivos-para-votar-rechazo-por-mario-waissbluth/>. Sitio web visitado en diciembre de 2022.
- Walker, I. (2022). «Por qué votaré Rechazo». *El Mostrador*, Opinión, 26 de junio de 2022. Disponible en: <https://www.elmostrador.cl/destacado/2022/06/26/por-que-votare-rechazo/>. Sitio web visitado en diciembre de 2022.

CAPÍTULO 6

COMUNICACIÓN MORAL Y GRUPOS EN EL ENTORNO INTERNO DE LA CONVENCION CONSTITUCIONAL

Nelson Paulus Santibáñez
Departamento de Estudios Políticos
Universidad de Santiago de Chile¹

Amigos, sólo hagan todo con seriedad y amor. (Goethe)²

En la actualidad, más bien tendríamos que asustarnos al escuchar en la campaña electoral de algún partido político que: «La gente sólo quiere saber quiénes son los buenos y quiénes son los malos; nosotros para eso estamos». (Luhmann)³

«Nosotros vamos a poner los grandes temas porque nosotros representamos a la gente. Los que ganamos representamos a la gente» [...] «los grandes acuerdos los vamos a poner nosotros y que quede claro, y los demás tendrán que sumarse. Nosotros, los que no somos de derecha, para que quede clarito, para que no nos empeemos a dar vueltas»⁴.

¹ Universidad de Santiago de Chile, USACH. Agradecimientos a DICYT, Código Proyecto N° PS032255.

² Goethe citado en Staheli (1997). «Friends, do everything you do seriously and with love...» Traducción en el pie de página en el original del alemán *Freunde, treibet nur Alles mit Ernst und liebe...*

³ Luhmann, N. (1998). Sistemas sociales: lineamientos para una teoría general. *Sistemas sociales*, 1-445.

⁴ El Mostrador (24/05/2021). Daniel Stingo, el constituyente más votado: «Nosotros vamos a poner los grandes temas. Aquí no ganó la derecha». El

INTRODUCCIÓN

Estimando la Convención Constitucional (CC) como una instancia organizada de particular especificidad, el presente ensayo aborda la forma en la cual en el marco del desarrollo de su labor, su desempeño (o al menos aquel identificado como tal por parte importante de la ciudadanía) fue interferido por un tipo de comunicación especial como es aquel organizado en torno a la semántica de la moral.

Entendiendo que desde la Teoría de Sistemas Sociales (TSS), las semánticas suelen condensar orientaciones y significados que guían y probabilizan/improbabilizan el desarrollo de las comunicaciones, y a partir de material extraído de una revisión de prensa, otros medios de comunicación, tres libros escritos por exconstituyentes⁵ y una serie de columnas publicadas de manera paralela al desarrollo del proceso por otro convencional, se abordan en este ensayo algunos tópicos y episodios manifiestos de comunicación moral y la forma en la cual esta reconfiguró en términos de sus expectativas aquello que fue el desempeño de la Convención.

En lo efectivo, se reflexiona sobre el hecho de que la dinámica de la comunicación moral (comunicación moralizante) a (largos) ratos pareciera haber capturado lo que se esperaba fuese la Convención, pudiendo ser el caso de que esto (en tanto dimensión performativa) agudizase cierta decepción de expectativas asociadas a la evaluación del desempeño de su funcionamiento. Esto no es raro si, desde una perspectiva organizacional, entendemos ciertas características de la

Mostrador. Disponible en: <https://www.elmostrador.cl/dia/2021/05/24/daniel-stingo-el-constituyente-mas-votado-nosotros-vamos-a-poner-los-grandes-temas-aqui-no-gano-la-derecha/>

⁵ Miembros electos que fueron partícipes activos de la Convención Constitucional. Al respecto, cabe destacar que habida cuenta de que la CC como organización puede ser distinta a la experiencia de algunos de sus miembros, para efectos de la reconstrucción de aquello que ocurrió en materia comunicacional, y aunque no sea lo óptimo, vale la pena reparar en lo que en aquellos escritos se señala, en tanto se privilegie la función descriptiva desarrollada en ellos, por sobre las opiniones de los autores, relevando dichos textos como documentos capaces de caracterizar algunos episodios del proceso.

reciente CC estimada como una formación organizacional, excepcional, efímera, con acotados plazos y con explícita y perentoria fecha de vencimiento; y en cuyo interior albergó grupos en intensa dinámica, muchas veces de conflicto. Así visto, desde una sociología sistémica, con un énfasis en lo comunicativo, se pretende observar cuáles fueron las condiciones de posibilidad para que esto ocurriese, relevando en específico cuáles fueron los rieles semánticos a lo largo de lo cual la dinámica moralizante fluyó.

PROCESOS CONSTITUCIONALES: ENTRE EL SISTEMA POLÍTICO Y EL JURÍDICO

Conforme a lo señala Corsi (2016), las constituciones son una invención evolutiva muy reciente que se ha difundido por el mundo con sorprendente velocidad (en perspectiva evolutiva), adquiriendo un estatus casi sacro en la era contemporánea. No obstante, no debe olvidarse que se trata de un artificio instrumental normativo, derivado de decisiones y sujetos a enmiendas; donde destaca su dimensión contingente (Mascareño, 2019), en tanto aquello que resulte en una constitución es resultado de procesos (más o menos) organizados de tomas de decisiones, coordinados al interior de una organización formal.

Cabe precisar que desde la TSS se entienden las constituciones no como dispositivos cuya función sea proveer fundamentos o constituir ordenamientos (como podría entenderlo el sistema legal), sino como un dispositivo que «regula» el acoplamiento estructural (Baraldi, Corsi y Esposito, 2021) entre los sistemas funcionalmente diferenciados de la ley y la política (Knudsen, 2007), lo cual solo podría ser logrado de una forma circular (no-lineal), tautológica (no heterológica) y así eminentemente paradójica (Corsi, 2016), donde «el derecho supera su propia paradoja de normatividad autorreferencial al externalizarla a través de la constitución en política, y viceversa, cómo la política externaliza su paradoja de la soberanía sin restricciones en el derecho y sus procedimientos» (Valenzuela Gascón, 2018).

Este acoplamiento entre las estructuras (Baraldi, Corsi y Esposito, 2021) de la legalidad y la política determina que la parte de la ley que puede ser políticamente relevante, y viceversa, aquella parte de la política que puede ser de relevancia para la ley, debe pasar necesariamente de la constitución (Corsi, 2016), aunque siempre respetando la autonomía de cada sistema. En el mundo occidental, la expectativa es que en esta conjunción el sistema político sea democrático y su amparo legal sea codificado en términos positivos.

Debido a sus privilegiadas relaciones con la sociedad civil por una parte, y con el poder político por otro, la constitución fue aplicada de diferentes maneras convergentes. Por los jueces como un herramienta para garantizar la identidad de sus decisiones, por actores políticos como el principal criterio para definir los límites de las intervenciones legales, y por el público como la norma institucionalizada principal para defender el reconocimiento abstracto de nuevos derechos o la eliminación de restricciones previas (Febbrajo y Corsi, 2016, p. 1),

Así visto, el desarrollo del ámbito constitucional oscila entre la lógica política de intereses y la legitimización legal de estos en una dinámica circular reversible (Febbrajo y Corsi, 2016, p. 2). Con respecto a los acoplamientos estructurales y los espacios intersticiales derivados de dichos acoplamientos, es en este contexto donde se ubican las instituciones y organizaciones (y al interior de estas últimas, grupos) asociadas a dicho acoplamiento. En el caso que nos atañe, es en el espacio que deja el acoplamiento entre el sistema funcional de lo legal, con el sistema diferenciado de la política, donde se ubica institucional y organizacionalmente (Knudsen, 2007) una realidad como la de una CC, articulando el poder político con el marco general institucional de lo que será la ley⁶. Con respecto al particular momento y el proceso constituyente, Bregvadze (2013) nos ilustra

⁶ Otros espacios intersticiales entre sistemas están configurados por el acoplamiento Política/Economía: Banco Central (Poder/Dinero), y entre Derecho/Economía: Propiedad, (Ley/Dinero), pudiendo observarse que, tan o más importante que la forma en la cual se acoplan los sistemas funcionales, destacan las imbricadas relaciones entre los medios de comunicación simbólicamente generalizados: Dinero, Ley y Poder. (Ver Baraldi, Corsi y Esposito, 2021).

cómo en el marco de la TSS las constituciones pueden ser estimadas como el acoplamiento estructural entre el sistema legal y político, relevando en dicho acoplamiento un componente dinámico en donde, además de elaborarse una constitución, de manera simultánea esta se constituye en el ápice del sistema legal, aunque entendida siempre como derivada de un proceso político.

LA CONVENCION CONSTITUCIONAL COMO INSTANCIA ORGANIZADA

Entendidas como sistemas sociales (Kuhl, 2017; Arnold, 2014) y así como sistemas comunicativos, las organizaciones encuentran sus límites definatorios en la dimensión social del sentido, y así en la distinción entre miembros/no-miembros de la red de comunicaciones en torno a la cual se configura la referida organización (membrecía).

De esta forma, en el contexto de la teoría sistémica, la CC puede ser entendida como un sistema organizacional que se ubica en el intersticio sistémico donde se acoplan estructuralmente el sistema funcionalmente diferenciado de la política con el sistema legal. Así, en términos de su organización, la CC se inserta en el intersticio paradójico entre el sistema político y el sistema legal, donde en virtud de un acto político (Acuerdo por la Paz Social y la Nueva Constitución de noviembre de 2019) se mandata la consulta a la ciudadanía y la eventual confección de un texto legal, en virtud de un cuerpo constituido políticamente, a partir de procedimientos legales de elección. Más específicamente, en términos organizacionales, podemos concebir la CC como un órgano colegiado, compuesto por 155 miembros electos (en un inicio), dotado de un mandato específico en el contexto de un proceso excepcional, acotado en el tiempo y con fecha de vencimiento.

La sola existencia y procedencia de dicho órgano deriva de un acuerdo político en el contexto de crisis, por el que se acordó la realización de un plebiscito (20 de octubre de 2020), en el cual por abrumadora mayoría se resolvió que procediese la existencia de dicha órgano mandatado a la redacción de una nueva Constitución Política de la República. Su creación y regulación fueron efectuadas a

través de la Ley N°21200, como asimismo el formato efectivo de su composición (elecciones de entrada), efímera (no permanente) dotada de un importante grado de autonomía para efectos de darse, a través de su misma operación, sus propios reglamentos de funcionamiento, de votación, así como elegir sus presidentes y vicepresidentes. La CC inició su funcionamiento el 4 de julio de 2021, y tras una prórroga de tres meses finalizó sus funciones, declarándose disuelta justo un año después.

Junto con lo anterior, destaca en el caso de la CC el hecho de que desde su entorno había asociado un alto paquete de expectativas, entre las cuales destaca el que, basada en dinámicas de consenso, se pudiese generar una propuesta de nueva constitución posible de ser ratificada por medio de un plebiscito de salida, lo cual finalmente no sucedió.

Al respecto, conforme lo señala Azócar (2016), las necesidades y demandas de los actores son en principio externos a la política misma; los actores (como un alter) proponen determinados contenidos; la política en tanto desde la posición de ego acoge dichos elementos para ser reprocesados en virtud de su propia lógica, creando un correlato interno de la demanda de alter. Esto lo realiza por medio de la creación de un «público» entendido como un imaginario que le permite comprender las demandas externas y ponerlas en relación con otras estructuras propias de lo político, tales como el aparato de administración de lo público, el proceso legislativo y los partidos. Por medio de la internalización y su procesamiento, dichas demandas se procesan como problemas (demandas) sociales. «La semántica política juega, por tanto, un rol fundamental en la construcción de problemas sociales, para los cuales se diseñan política pública y legislación» (Azocar, 2016).

Conforme a lo antes señalado, no resulta difícil caracterizar organizacionalmente a la CC como un cuerpo colectivo organizado consistente en lo esencial por sus convencionales y acompañado por asesores y un acotado staff de apoyo, que en virtud de su autonomía pudo dotarse en un primer momento de un cuerpo normativo que (auto)regulaba su funcionamiento.

Con respecto a la relación de la CC con los sistemas funcionalmente diferenciados, la especificidad de su mandato nos remite a una función legislativa (sistema legal/formulación de la ley mayor), no obstante el hecho de que en la expectativa general estuviese contenida tanto en su génesis como en lo asociado a su desarrollo, la expectativa cierta de su acoplamiento al sistema funcionalmente diferenciado de la política; algo que desde la TSS es distinto al intuitivo entender del sistema formal de funcionamiento de la política tradicional⁷. Al respecto, cabe destacar la posibilidad que abrió el acuerdo de noviembre de 2019, de que fuesen electos como constituyentes, candidatos que hubiesen prescindido de la membresía y/o apoyo de los partidos políticos. Dicha situación fue celebrada en su momento como una potente señal de un distanciamiento respecto a las formas, normas y usos del sistema político tradicional local, elementos cuyos vicios fueron sindicados, en su momento, como uno de los factores generadores de la crisis en cuestión de octubre de 2019.

La expectativa general asociada, así vista, no era la de un órgano neutral ni apolítico. Por el contrario: la expectativa asociada era que tuviese un acoplamiento privilegiado a la política, aunque (en tanto expectativa) una política distinta a la «vieja política», en cualquier caso más virtual (y virtuosa) que real. Capítulo aparte, y el que por su especificidad excede el alcance del presente texto, merece la reflexión de si, desde la teoría política moderna, la Convención estaría dotada del poder constituyente del cual (según algunos) hubiese estado dotado si se hubiese procedido con una Asamblea Constituyente.

⁷ Para la adecuada comprensión de este punto, resulta imprescindible poder distinguir entre la Política (entendida como la idea abstracta de un sistema funcionalmente diferenciado propio de las sociedades contemporáneas) del sistema político nacional y contingente.

LA COMUNICACIÓN MORAL Y LA CONVENCION CONSTITUCIONAL

Según von Groddeck (2013), al interior de las organizaciones, los valores rara vez son capaces de regular el flujo decisional propio de ellas, pues estos deben mantener su contingencia (pudiendo ser esto lo otro) aunque, cuando se requieren decisiones, estas últimas siempre demandan una consideración de los valores relevantes puestos en el contexto. En este sentido, los valores pueden ser estimados como necesarios, pero no suficientes frente a la contingencia de las decisiones. Esto resulta relevante, si consideramos que, en el caso que nos atañe, el texto constitucional será resultado de un proceso más o menos organizado de toma de decisiones coordinados organizacionalmente.

Conforme a lo que indica Laflamme (2016), la comunicación moralizante, en torno a valores, debe ser tratada con cierto escepticismo, no pudiendo esperarse que la semántica moral constituya el fiato integral de la sociedad. Complementariamente, Andersen (2016) indica que, al no tener un medio (sustrato) específico, la función de la comunicación moral suele ser (inopinadamente) la de incrementar el conflicto. Para Laflamme, moralizar es una actividad que parece más apta para promover conflictos en la sociedad que para promover integración en tanto en los conflictos moralizados, ambos lados usualmente reclaman tener el monopolio de lo que es bueno y correcto en orden de desacreditar públicamente y excluir al otro lado. Tal estrategia solo puede poner un alto a las comunicaciones y a otros contactos (ver Laflamme, 2016, p. 197).

Lo anterior resulta particularmente álgido en el caso de las organizaciones, si pensamos que, sistémicamente, estas han de ser entendidas como sistemas sociales y comunicativos, en los que se estabilizan formas de acción (o expectativas de esta) a través de comunicaciones, decisiones y reglas que regulan su quehacer interno y su membresía. Con respecto a esta última, las organizaciones entendidas como sistemas sociales encuentran sus límites definitorios en la dimensión social del sentido, y así en la distinción entre miembros/

no-miembros (membrecía) de la red de comunicaciones en torno a la cual se configura la referida organización.

No obstante lo anterior, en el caso que se analiza, también resulta particularmente relevante abordar otro tipo de sistema social, no siempre afín al canon luhmanniano de la TSS, pero que ha llamado la atención en una última época en términos de su potencial, como son los grupos cuya dimensión definitoria del sentido también se encuentra en su dimensión social, y así también basada «en la no-identidad en la relación entre quienes comunican y constituye el horizonte de posibilidad en la tensión entre “alter” y “ego” [...] Semánticamente se relaciona con formas generalizadas de diferencias entre “nosotros” y “ellos”» (Andersen, 2003).

No obstante compartir la relevancia de la dimensión social en su constitución, a diferencia de las organizaciones, el criterio rector de la conformación de grupos está dado por la idea de «pertenencia», el cual, en lo concreto, es más difuso en su caracterización que la especificidad que acota la membresía para los sistemas organizacionales (Cadenas, 2014). Según el mismo autor, dicha difusividad determinaría la indispensable supervisión de quienes pertenecen al grupo y quienes no. Para Cadenas (2014), lo sustantivo de la comunicación al interior de los grupos es la apelación a una «pertenencia» del individuo, constitutiva de una «pertenencia compartida» capaz de consolidar la idea de un nosotros que pueda aglutinar personas como compañeros (Cadenas, 2014), a través de un mecanismo análogo al que opera en las comunidades imaginadas de Anderson (2021), aunque por cierto a un nivel micro y con la posibilidad cierta (aunque no necesaria) de interactuar presencialmente. Por lo antes expuesto, «la comunicación dominante de los grupos tiene la tendencia a ser particularista y enfocada en determinados rasgos que se atribuyen a personas en la comunicación» (Cadenas, 2014, p. 159), debiendo apoyarse en la memoria o en una cultura para «supervisar» su existencia efectiva más allá de la capacidad eminente de los grupos de existir de manera latente (Cadenas, 2014b). La apelación a dichos dispositivos de culturales y/o de memoria nos remite, en el contexto de la TSS, al concepto de semántica, el que en este caso

oficiaría como un repositorio temático para enlazar comunicaciones de pertenencia/no pertenencia.

SEMÁNTICA, ORGANIZACIONES Y GRUPOS

En el contexto de la TSS, la semántica puede ser entendida como la totalidad de las formas que pueden ser usadas para generalizar el sentido de una comunicación en la sociedad (Baraldi, Corsi y Esposito, 2021), pudiendo ser el aparato semántico utilizado como el repositorio de reglas para el procesamiento de sentido generalizable (aquello que hace sentido) y disponible (Staheli, 1997). Lo que es importante en este punto es la repetibilidad de esta semántica, permitiendo cierta durabilidad y memoria de las selecciones realizadas previamente, pudiendo agregarse el potencial de enlazabilidad con comunicaciones ulteriores (Staheli, 1997), lo que en el caso de los grupos permite permanecer en estado latente, sin desaparecer. La semántica así vista puede ser definida como aquel conjunto de tópicos (temas) que permite que las comunicaciones se conecten, disponiendo conceptos, ideas, imágenes y símbolos que el flujo comunicacional estima dignos de ser preservados y así no desechados (Luhmann, 1998; Andersen, 2011). No obstante lo anterior, Andersen (2011) destaca que, en última instancia, la propuesta sistémica en su desarrollo se ha enfocado en la forma en la cual las semánticas decantan en conceptos cuyos sentidos están disponibles para ser comunicados y que son entendidos como una forma dual (una distinción) que releva un lado de una forma por sobre su contrario, donde el sentido del concepto está inextricablemente vinculado al sentido de su reverso, no existiendo de esta forma conceptos inmanentes libres de ambigüedad (Luhmann, 2015).

Así visto, en la TSS, deben distinguirse siempre las estructuras de los sistemas sociales de las semánticas que «fluidizan» las comunicaciones que constituyen dichos sistemas (Luhmann, 1998; Andersen, 2003). Lo que distingue a la semántica de las estructuras sociales es que el sentido que está generalizado en semánticas y que abarca posibles expectativas en diversas situaciones específicas opera allí de

un modo relativamente inespecífico en cuanto a la distinción entre expectativas cognitivas y normativas (Stichweh, 2016).

De manera más concreta y con ciertas licencias, el concepto de semántica es análogo a aquello que otros autores indican como discursos (Andersen, 2003), pudiendo, entre otros, identificarse semánticas del amor, de la teoría organizacional, del dinero, etc. En el caso que aquí nos atañe, permítasenos incluir la semántica de lo moral, con algunas específicas coordinadas temáticas, en el marco del contexto institucional/organizacional provisto por la CC y los grupos internos que animaron su quehacer.

COMUNICACIÓN MORAL Y SEMÁNTICA

Si bien, en términos sistémicos, la moral no es un sistema funcionalmente diferenciado (Luhmann, 1992), es un tipo de comunicación que puede emerger en distintos contextos funcionales de la sociedad, tales como la ciencia, la economía, la política, etc. Oficia así como un sustrato para un tipo de comunicación, aunque no cuente con un sistema estructurado al interior del cual operar. Así, la moral «se mantiene como médium disponible para cualquier circunstancia, desde las interacciones cotidianas hasta los escándalos que difunden las noticias de la prensa» (Morales, 2020, p. 2).

Conforme a lo que señala Morales (2020), Luhmann (1992) define la moral como un tipo de comunicación que distingue (atribuye) bondad/maldad a la persona y deriva de esta atribución estima/desprecio. Así, la distinción básica asociada cualquier comunicación en torno a la moral se encuentra referida al respeto y estima por la gente.

De acuerdo con Laursen, Hrate y Roth (2022), la comunicación moral, en tanto distribuye estima/desprecio, faculta un mecanismo eficaz de inclusión/exclusión en la sociedad. Los mismos autores indican que el propio Luhmann (1998a) prevenía respecto al hecho de que para la comunicación es más aconsejable proceder con una abstinencia de la moral e incluir consideraciones morales solo cuando el resultado deseado es la ruptura de la comunicación.

Pareciera que lo anterior releva en la comunicación moral tanto el potencial del consenso como el del disenso (Luhmann, 2013). A saber:

Así como puede estar relacionada con la integración a partir de valores que se asumen como compartidos por un grupo social, la comunicación moral posee al mismo tiempo rasgos «polemogénicos» (es decir, que surge de conflictos y genera conflictos), pues quien comunica el menosprecio se expone a recibir una respuesta equivalente acerca de su propia persona, lo cual arrastra fácilmente al confrontamiento (Morales, 2020, p. 2).

Así, como un tipo de comunicación, la comunicación moral contemporáneamente desvinculada de fundamentos ultraterrenos oficia como un sustrato transversal y disponible para una diversidad de contextos comunicacionales que van desde las interacciones cotidianas hasta escándalos mediáticos, donde los valores de lo religioso o de lo político no son necesariamente los valores de la moral (Morales, 2020); no obstante, cabe señalar que la moral pareciera tener particular sintonía con temas especialmente álgidos y contagiosos, tales como este caso que nos remite a las definiciones constitucionales (Luhmann, 1992).

En este contexto, un poderoso interés sociológico estribaría en «investigar cómo varía la semántica de la moral según el tipo de sistema social y, sobre todo, de acuerdo con la evolución sociocultural» (Luhmann, 1998, p. 221). Así visto, lo interesante es que podemos observar la evolución histórica de las semánticas morales, siendo clave para esto la esquematización en un código, que permita un acoplamiento contingente con otros códigos sistémicos (Luhmann, 1992).

Laflamme (2016) también entiende que moralizar (sistémicamente, comunicar en función de la moral) es un actividad que parece más apta para promover conflictos que para promover integración, en tanto la moralización, en el contexto de un conflicto, determina que aquellos bandos (grupos) en disputa se arroguen de manera exclusiva (o prioritaria) el monopolio de la distinción entre el bien/

mal, lo que lo faculta para desacreditar y excluir al otro lado⁸. Lo anterior conecta con el hecho de que los grupos, en su conformación y dinámica comunicativa, tienden a enfocarse en los rasgos atribuidos a las personas, incluso más que en los roles de estas (ver Cadenas, 2014). De esta forma, la estima nos refiere a una persona estimada como un todo global, que puede ganarla o perderla para sí misma, «aunque en las sociedades antiguas, la pertenencia a un grupo era importante como condición previa de la estima/desestima» (Luhmann, 1998, p. 219). La estima/desprecio en torno a una persona procedería así con una codificación anclada en lo emocional, donde dicha codificación reduciría la complejidad de experimentar a un otro ser humano en uno de dos lados, pero no ambos lados a la vez (Lafflame, 2016, p. 213).

Gran parte del debate público respecto a los tópicos políticos está basado en esta suerte de esgrima virtual, el cual por un lado siempre permite encontrar algunos argumentos para blandir contra el adversario político, mientras por otra parte continuamente conforma la impresión de que en última instancia es solo una cuestión de intereses partisanos. Pero esta es la forma en la cual la democracia funciona, aunque no hay garantía de que el público siempre permanecerá interesado en las cuestiones así tratadas (Corsi, 2016, pp. 18-19).

Conforme lo señala Lafflame (2016), ya el propio Luhmann advertía que la comunicación moral en el contexto de la sociedad moderna contenía un alto potencial disruptivo, constituyendo las posiciones moralizantes algo para ser observado con detención. Sin embargo, según la misma autora, la comunicación moral no desaparece sino que se transversaliza, pudiendo el control social de la desviación (moral) tomarse cualquier sistema funcionalmente diferenciado (legal, político, económico, etc.)⁹ y en lo eventual en cualquier otro sistema comunicativo (interaccional u organizacional), circunstancia en la cual siempre se puede moralizar sobre una

⁸ Piénsese de manera radical, por ejemplo, en la práctica de la cancelación (ver Lafflame, 2016, p. 197).

⁹ Ver Lafflame (2016, p. 198).

comunicación y, en particular, sobre quienes participan en ella. Al respecto, cabe destacar que la moralización sobre una comunicación regula expectativas recíprocas entre quienes participan de una comunicación, reconduciendo el flujo de los procesos comunicativos.

ANALIZANDO LA COMUNICACIÓN MORAL

En el contexto de la TSS y conforme a lo antes revisado, la comunicación moral puede ser analizada a través de una observación de segundo orden, como cualquier otro tipo de comunicación en la sociedad (Laursen, Harste y Roth, 2022), Ahora bien, como un tipo de comunicación referida a un concepto (y no a un objeto) en su tratamiento siempre debe hacer referencia al reverso, relevando de esta forma claramente una asimetría, que enfatiza aquella parte de la distinción que, en el contexto específico, se considera positiva; una «asimetría como premisa de la capacidad de las distinciones para imponerse en la evolución. Se piensa en la figura y el fondo, el sistema y el entorno, arriba y abajo, bueno y malo, derecha e izquierda, afecto y aversión» (Luhmann, 2016, p. 31). De esta forma, lo moral puede ser conceptualizado como un tipo de comunicación que se codifica (aportando información al indicar un lado y no el otro) de manera binaria, y que se predica respecto a conductas y/o personas en términos de estima/desprecio. Lafflame (2016) indica que en el contexto de la TSS, toda comunicación moral finalmente nos remite a la cuestión de si y bajo qué circunstancias un ser humano estima o desprecia a otro. «Un sistema social no puede pensarse independiente de aquello que los seres humanos piensan uno del otro ni independiente de cómo integran recíprocamente la complejidad y la libertad de decisión del otro, siempre distinto, en su propia autocomprensión» (Luhmann, 1998, p. 222).

La moral funciona sólo si logra acoplar ambas formas de interpenetración, es decir, si logra entrelazar las condiciones bajo las cuales uno se puede comprometer personal y humanamente con otro para construir un sistema social común (o para vivir en un sistema social determinado) (Luhmann, 1998, p. 222).

Para el autor, esquematizar la codificación binaria estima/desprecio requiere que su asignación «sea adecuada y no resultado de un juicio del tipo: ligero, humanamente cálido, intelectualmente por debajo del nivel» (Luhmann, 1998, p. 219). Ahora bien, cabe destacar que si bien la codificación de estima/desprecio puede estabilizarse en el tiempo, los programas para su correcta asignación en el contexto de distintos sistemas funcionalmente diferenciados sí pueden variar, limitando de esta forma las posibilidades de especificación operativa de estos (Laflamme, 2016; Luhmann, 1998). Al respecto, el punto clave para el análisis evolutivo de la semántica de la moral pareciera estar en la forma en la cual los programas de correcta atribución mutan, permitiendo el paso de un lado a otro del código, lo cual también permite el acoplamiento con otros códigos (Luhmann, 1992).

Con todo lo visto, podría hablarse de un tráfico codificado o de un «mercado» de la estima regulado socialmente, suponiendo que la autoestima y la estima de otros se encontrarían en la parte positiva del código. De esto depende cualquier potencia integrativa de la moral, y supone que quien quiera moralizar debe estar dispuesto a ser sujeto (naturalmente) de un escrutinio moralizante (Luhmann, 1992):

Sólo una perspectiva superficial y unilateral puede calificar a la moral como un aglutinante social de los seres humanos. La moral también rechaza y dificulta la solución de problemas —experiencia ante la que se reaccionó, entre otras cosas, con la separación entre derecho y moral. En todo caso, la función de la moral no se determina por la referencia a la necesidad de integración social. La sociedad, por suerte, no es una cuestión de moral (Luhmann, 1998, p. 219).

A manera de convención en el análisis siguiente, se intentará establecer de la manera más nítida posible los ejes como una esquematización binaria. No obstante, cuando esto no sea posible, se relevará en el esquema algo más parecido a un contrapunto que a la codificación dual de un concepto. Finalmente, en el desarrollo del análisis se utilizarán con libertad las *cursivas* como forma de enfatizar algunas expresiones y palabras muy ilustrativas para el análisis.

Con respecto a una estrategia de anonimato, el propio Luhmann (1998) indica en un pie de página: «Renuncio a documentar la cita (lo que se debería hacer si uno quisiera relacionarla con un juicio moral y disponer de estima y desestima.) Al respecto surge la pregunta ¿Puede uno permitirse, en un texto como este, renunciar a la cita? Probablemente sí, (y con la salvedades que demanda la debida referencia de los documentos revisados) si lo que desea es enfocarse en la semántica de la moral y, al menos de momento, sustraerse de alguna forma de una dinámica moralizante. Para ello cuando sea posible los nombres o apellidos (salvo una inicial) se enmascararán con esta seña “[...]”».

Los grupos

En términos generales, previamente a ahondar en el análisis y la caracterización de la semántica moral desarrollada en el contexto de la Convención Constitucional, resulta indispensable relevar la forma en la cual desde su inicio estuvo compuesta por grupos de diversa procedencia y sensibilidad.

Esta Convención, en lo medular, es una gran disputa al interior de las *izquierdas*. Salvo los 37 representantes de Chile Vamos, el resto de los 155 convencionales pertenece a alguna de sus órbitas. Una parte enfatiza la idea del poder originario, de la asamblea soberana, *refundacional*, llamada a pensar el país de nuevo, sin limitaciones de ninguna especie. En buena medida esa energía revolucionaria proviene del *estallido social* y como la elección de los constituyentes se produjo cuando sus fuerzas estaban todavía muy vivas, consiguieron una representación mayor de la que probablemente encontrarían en el clima actual (Fernández, 10/10/2021).

En opinión de uno de los convencionales, la CC «estaba lleno de grupos que habían ingresado a pelear por causas específicas, por reivindicaciones particulares y algunos, los menos, incluso para defender cuestiones increíblemente pequeñas» (Baradit, 2022, p. 36). Al respecto, pareciera que la construcción de identidades parciales

(y anatematización de otras) fue una dinámica básica de la CC desde su inicio:

En esos primeros tiempos de la Convención, las ansias de fijar identidades primaron por sobre la búsqueda de los acuerdos. Se estaba redibujando el mapa político y sus contornos. Dejar en claro aquello que no se era resultaba más relevante que fijar los puntos de encuentro. De este modo, *los siete miembros del Apruebo* quedaron arrinconados entre una derecha que los invitaba y una izquierda con la que varios de ellos querían construir en conjunto, matizándola, que los repelía (Fernández, 13/02/2022).

Sin embargo, lejos de estabilizarse en una dinámica estable, la lógica de conformación de grupos se mantuvo volátil y veleidosa en algunos espacios y momentos avanzados del desarrollo de la CC:

Días después, la Lista del Pueblo prácticamente desaparecía del panorama convencional y se creaba el colectivo Pueblo Constituyente. Pocos días después volvía a quebrarse y los descolgados crearon la Coordinadora Plurinacional y Popular: los integrantes más ultraizquierda de la ex Lista del Pueblo sumados a los escaños indígenas más radicales (Baradit, 2022, p. 59).

Los convencionales socialistas formaban parte de una nueva camada, mientras que varios de los del Apruebo eran rostros conocidos y hasta emblemáticos del ciclo político que terminaba de quedar atrás. Aunque compartieran muchas aproximaciones, al apartarlos evidenciaban su voluntad de construir nuevas complicidades. Algo parecido hicieron los No Neutrales, donde había varios que, proviniendo de la misma matriz, ahora también apostaban por dejar en las espaldas ese pasado común (Fernández, 13/02/2022).

La intensa dinámica de grupos (centrífuga) constituyó en su momento uno de los principales obstáculos al momento de promover una indispensable convergencia (centrípeta) en la CC:

Son muchos más los puntos de acuerdo que los en disputa entre estos grupos. De hecho, no es fácil reconocer las diferencias a la hora de pensar en el texto constitucional y, no

obstante, los vicios de la política parlamentaria, esa que vive de la medición de fuerzas y el gusto de ganarle al equipo de en frente se filtra con más frecuencia de la deseable. En cada uno de estos lotes hay a su vez disputas internas entre aquellos que responden a lógicas políticas más tradicionales y quienes entienden que estamos ante un evento de características muy propias y únicas, donde no hay éxito posible si no es compartido por una inmensa mayoría (Fernández, 24/10/2021).

Al parecer, la dinámica de grupos determina que aquellas prácticas de la «vieja política» (denostadas agriamente en el contexto del «estallido social») no han sido desechadas del todo en el marco de la CC:

Los gallitos son permanentes, nadie quiere verse pasado a llevar y no siempre es la razón quien prima en los debates, sino más bien las rabias y los miedos, las inseguridades y las arrogancias (Fernández, 30/01/2022).

Los cuchillos independientes resultaron más largos y su capacidad de desconocer acuerdos dejó desconcertados a los propios militantes de partido. Aun así, hasta el último día muchos de ellos siguieron sintiéndose con *altura moral* como para cuestionar a «*los de la vieja política*». Entraron rechazando esas prácticas, pero las usaron hasta el cansancio. Al final, en muchos casos resultaron ser peores. Usaron *códigos tribales* muy básicos como la *cancelación*, la *ley del hielo*, la *mentira directa*, entre otros. Eso fue desgastando las relaciones a muy poco andar y hacia el final muchas de las decisiones se tomaban entre personas y *grupos* que ya no se soportaban (Baradit, 2022, p. 95).

Hubo muchas discusiones ásperas en el trabajo de la Convención, pero una de las palmas en tal sentido se la llevó la que ocurrió con ocasión de tener que aprobar las asignaciones y viáticos de los constituyentes: la izquierda, empeñada en aumentarlas, y la derecha en dejarlas en un mínimo, y ambas acusándose recíprocamente de faltar a la ética. No fue el único ping-pong moral que presenciamos, porque ya sabemos lo que pasa. Nos comportamos de manera maniquea, y, claro, los buenos son los de nuestro lado y los malos del otro (Squella, 2022, p. 88).

Da la impresión de que: «Los aplausos responden a la complicidad partidaria. Un buen número le habla a su público, para hacerse ver o dejar un rastro» (Fernández, 21/02/2022). Al parecer, la intensa dinámica grupal fue algo que persistió durante toda la Convención:

Y en esa discusión bizantinas nos trabamos todo el resto de la tarde, porque los unos no estaban dispuestos a darle punto a los otros, perdiéndonos en un pantano de recriminaciones que poco tiene que ver con el trabajo constituyente, o, al menos, con el que cada vez con más urgencia nos convoca (Fernández, 05/12/2021).

De manera paralela, se observa también el desarrollo de recriminaciones internas al interior de los grupos, los cuales tensionan el quehacer de estos, siendo tradicionalmente la más amarga de estas recriminaciones la de ser un traidor y/o un vendido:

R[...]¹⁰ jugó un papel atemperador en el grupo de la Convención que representó a Vamos por Chile, y por mostrarse moderado dentro de su grupo fue considerado *traidor*, lo mismo que L[...]¹¹, la primera de los constituyentes que abandonó el colectivo de la Lista del Pueblo (Squella, 2022, pp. 22-23).

(...) vivimos en tiempos donde el *melodrama* abunda. Donde todo es atroz, violento o definitivo. Donde, llevado al mundo constituyente, todo «se acabó» con esa decisión, el constituyente «se me cayó» con esa votación o «todo se terminó» después de tal o cual decisión que me parecía fundamental. Tenemos ya constituyentes «*traidores*» por haber votado algo que a alguien no le gustó, y constituyentes que «seguramente» ya se habrían «*vendido*», porque no fueron lo suficientemente revolucionarios en algún punto de las miles de indicaciones vistas en el pleno (Baradit, 2022, p. 139).

La reacción de una parte menor pero bulliciosa de los constituyentes fue, por decir lo menos, impropia. [...] Comenzaron a gritarnos «*¡traidores!*» en el hemiciclo. Acto seguido, hubo una convencional que salió a buscar prensa para funar

¹⁰ Convencional Independientes-RN-Evópoli.

¹¹ Convencional Lista del Pueblo.

nuestra opción leyendo los nombres de aquellos que no habíamos votado como ella quería, agregando que tendríamos que «responderle a todo el país, a todos los territorios que están faltos de agua, a todo un mundo que se calienta y que está en situación de no poder seguir viviendo». Otro acusó que respondíamos a órdenes externas, a una estrategia para debilitar el proceso constituyente y los avances sociales, respondiendo a poderes económicos e intereses de los medios de comunicación. E[...]¹² acusó a los socialistas de intentar trabar los cambios en todas las comisiones para mantener el modelo, lo que justificaría estas acciones de condena (Fernández, 25/04/2022).

Esta indignación se tradujo, además, en gritos e insultos en contra de quienes calificaron como «*traidores*» [...] Casi una hora después de terminada la jornada, los socialistas respondieron las críticas y los gritos en su contra. Atribuyeron su decisión a la mala calidad de las propuestas. Cuestionaron la forma en la que fueron interpelados durante la tarde. Lamentablemente la tónica de hoy día han sido la persecución, la funa y el matonaje (Garín, 2022, p. 166).

Los integrantes del Colectivo Socialista quizá fueron los más abucheados, su postura conservadora en conflicto con lo que se supone debiese ser un socialista los llevó a ser acusados de *traidores* a gritos en el hemiciclo y otras veces en la calle. Tanto así que a la salida trasera de la convención, aquella pequeña puerta de fierro forjado que da a Morandé, comenzamos a llamarla «la salida socialista», porque por ahí evacuaban para evitar las funas (Baradit, 2022, p. 55).

¹² Convencional Coordinadora Constituyente Plurinacional y Popular.

Derecha/no derecha

Tras la instalación de los grupos, una de las dinámicas que muy pronto se instala es la de la anatematización de la derecha y su consecuente remisión a la irrelevancia, dada además su desmedrada condición numérica en la CC (solo 37 convencionales). No obstante no es el caso que esta dinámica sea original en el contexto de la CC, de alguna forma estaba instalada ya en sus momentos previos.

Hubo quienes desde el primer día mostraron su indisposición a construir con aquellos a los que responsabilizaban de su marginación: la *derecha*, los concertacionistas¹³, todos quienes a sus ojos representaban al mundo del poder establecido y la toma de decisiones que no los habían considerado. Y los segregaron de tal manera, que fueron progresivamente experimentando, al interior de la Convención, el mismo resentimiento que ellos acarreaban largamente. Así lo que debía ser un proceso de encuentro, activó una dinámica de *polarización* indeseable (Fernández, 10/05/2022).

En comisiones o en el pleno, el asunto es rudo. Concederle la razón en algo a los representantes de ese sector, es para una parte de la izquierda un acto *despreciable*. Ni hablar de darles un voto. Encarnan la casta *opresiva*, la defensa de los *privilegios*, la herencia *pinochetista*. No son todos lo mismo, pero provienen de un mismo planeta. Con unos puede haber más simpatía, pero jamás complicidad. El más mínimo asomo de ella es considerado un acto de *traición* (Fernández, 06/02/2022).

En este contexto, parecía que la sola acusación de «hacerle el juego a la derecha» era objeto de amargas recriminaciones personales:

(...) me ocurrió algo parecido: «Eres apocalíptico», me acusó un día un compañero constituyente a raíz de algunas críticas que había hecho en la prensa, «y además le haces el juego a la derecha con tu portada en el diario La Segunda» (Squella, 2022, p. 79).

¹³ Los cuales, cabe decir, también fueron resistidos aunque no anatematizados.

Eres un insoportable, deja tranquila a mis compañeras y deja de trabajar para la derecha, debieses quedarte en casa y no venir más (L[...]¹⁴, en Garín, 2022, p. 139).

«Quisiéramos saber si aquí hay disposición de apoyar alguna norma de la derecha, porque nosotros no estamos dispuestas», dijo la representante de Movimientos Sociales al comenzar una reunión para acordar –entre todos los colectivos de oposición, menos El Apruebo¹⁵–, las normas que votaríamos «en general» al día siguiente (Fernández, 06/02/2022).

Lo cierto es que para una parte de la Convención, la derecha es vista como una especie *venenosa*. Mientras están en el patio, pueden ser considerados interlocutables, aunque no todos. B[...]¹⁶ ha dado cátedras de cómo preparar el mate, rodeada de plurinacionales. Hay, sin embargo, quienes nunca se han fumado un cigarrillo con los del frente. Porque no fuman, por desprecio o por miedo (Fernández, 06/02/2022).

No obstante, es posible observar que el tópico del miedo no es gratuito en esta dinámica de desprecio, el cual se ve agudizado por la irritante participación de un miembro de Unidos por Chile en la connotada comisión de Derechos Humanos:

Difícil entender por qué la derecha puso ahí al almirante A[...]¹⁷, ex edecán de Augusto Pinochet, teniendo una mayoría de convencionales sin el menor vínculo con la dictadura. «*Para provocar*», responden casi todos los convencionales. Y lo lograron, porque bastó que dicha comisión comenzara a sesionar para que su presencia despertara las furias, mientras él las contemplaba como si nada (Fernández, 01/08/2021).

Su presencia es inaceptable y no podemos dejar de plantearlo, por respeto a las familias y a las víctimas, sobrevivientes y a la memoria de Chile (...) Permitir la integración de este convencional es fallarle a nuestra memoria, es darles la espalda a

¹⁴ Convencional Pueblo Constituyente.

¹⁵ Resistidos.

¹⁶ Convencional Independientes-RN-Evópoli.

¹⁷ Convencional Unidos por Chile.

las familias y luchadores históricos de derechos humanos, que han entregado sus vidas a la visibilización de las atrocidades de la dictadura. Acá nadie está olvidado (G[...]18 en Garín, 2022, p. 41).

En un evidente gesto de hostigamiento, la bancada de derecha, hasta ese momento un bloque único de 37 convencionales, decidió instalar en la Comisión de Derechos Humanos nada menos que al almirante J[...]19, miembro activo de la dictadura militar del que recordábamos su frase dicha en televisión: «Pescar un fusil, subir a un cerro y matar comunistas». Por supuesto, consiguieron lo que buscaban: una nueva polémica, gente que se sintió agredida con su presencia, reclamos de vuelta y más ruido en prensa (Baradit, 2022, p. 55).

En oportunidades, el rechazo a la derecha más dura y sus figuras cobró particular virulencia:

Como se cumple un nuevo aniversario del asesinato de Jaime Guzmán, militantes de la UDI pidieron un minuto de silencio. H[...]20, B[...]21 y otros, una vez terminado, pidieron la palabra para reclamar por un gesto que lejos de merecido, consideraban que ofendía a la convención. G[...]22 argumentó que en Alemania a nadie se le ocurriría hacerlo para recordar a un nazi ajusticiado (Fernández, 03/04/2022).

La aguda animadversión por parte de ese sector se mantuvo hasta las instancias de cierre de la CC:

La derecha desaprovechó la oportunidad de convertirse en una derecha liberal, transformadora y democrática, y optó por asociarse a la derecha colombiana, la del *odio, homofobia y discriminación* (M[...]23, en Quezada, 26/06/2022).

18 Convencional Frente Amplio + Independientes.

19 Convencional Unidos por Chile.

20 Convencional Chile Digno.

21 Convencional Chile Digno.

22 Convencional Chile Digno.

23 Convencional Chile Digno.

Lamento terminar confirmando que la derecha chilena, la del *Rechazo*, es la misma de siempre; la de la *codicia*, la *mentira* y el *engaño*, que no trepidó en venir aquí a defender los *privilegios* y el saqueo realizado hasta hoy por la oligarquía de la que son parte (H[...] ²⁴, en Quezada, 26/06/2022).

Hubo derechistas que llegaron con buena disposición y que, al cabo de meses mordiendo el polvo del desprecio, vieron despertar ahí la misma rabia hija del desdén que los otros habían acumulado en sus vidas y las de sus antepasados (Fernández, 10/05/2022).

A la derecha le cuesta mucho entender esta convención. Es cierto que no son recibidos con cariño, aunque tampoco con violencia, salvo que la falta de afecto lo sea (Fernández, 01/08/2021).

«La derecha juzgadora pasó al banquillo de los acusados. Los históricamente marginados, la marginaron y obligaron a experimentar esa misma furia hija de la exclusión», dijo F[...] ²⁵ (Quezada, 24/06/2022).

Por supuesto, dicha animadversión será correspondida por la derecha:

Z[...] ²⁶ le respondió en el pleno con un tono muy agresivo: «Lo que usted hace, señor B[...] ²⁷, es un acto de mala fe. Es una pequeñez política, una mezquindad, un acto de poca cosa. Pero no me extraña, porque usted es *comunista* y lo único que usted quiere es empobrecer a la ciudadanía y acá lo que está haciendo es llenarse los bolsillos de plata con las asignaciones». (Baradit, 2022, p. 56).

Los miro y veo a aspirantes a revolucionarios rusos, a dictadores africanos, a guerrilleros caribeños, a burócratas soviéticos, pero no veo a nadie que aspire a ser un trabajador chileno,

²⁴ Convencional Chile Digno.

²⁵ Convencional Colectivo Socialista.

²⁶ Convencional Un Chile Unido.

²⁷ Convencional Chile Digno.

no veo a nadie orgulloso de lo que somos. (...) ustedes aman la muerte, aman el aborto y la eutanasia, ustedes aman la pobreza y quieren multiplicarla, aman la ignorancia y quieren difundirla, ustedes aman el pasado y temen que la modernidad los deje obsoletos, ustedes aman la esclavitud y le tienen miedo a la libertad, ustedes aman la injusticia y la violencia, y este borrador las promoverá quitándole tierras, agua y ahorros a miles de chilenos (R[...])²⁸ en Baradit, 2022, p. 145).

No obstante, más allá de la animadversión explícita hacia los comunistas, hay en el discurso de la derecha más dura una animadversión contra todo aquello que, en la dinámica de la CC, pueda constituir una amenaza a los valores de «ese pueblo chileno que es sencillo y pobre, pero nunca tonto, hoy les está diciendo rechazo, no a los cambios sociales sino a ustedes, a su borrador borroso *marxista, identitario y extremista*» (L[...])²⁹ citado en Baradit, 2022, p. 145). Esto se traduce en un agudo escepticismo respecto al propio proceso de la CC:

Esta es la Constitución de la Convención, un Convención que desde el inicio, desde el mismo día de la instalación, le faltó el respeto a Chile, a su gente, atropelló a su institucionalidad, interrumpiendo a los niños que interpretaban el himno. ¿Qué texto bueno puede salir de aquello? Esta ha sido una Convención con una visión nublada, con banderas personales, incapaz de distinguir lo bueno de lo malo (R[...])³⁰ en Garín, 2022, p. 175).

Pueblo/elite

Más allá de la fisura central que crea un abismo entre la derecha y el resto de la CC, hay otros ejes semánticos afines que también pueden llegar a expresarse con virulencia:

²⁸ Convencional Chile Libre.

²⁹ Convencional Independientes-RN-Evópoli.

³⁰ Convencional Chile Libre.

Quiero a saludar a mis colegas, pero no a todos, sólo a los que empujaron este proceso democrático. (A los otros) quiero agradecerles su odio –dijo sacando la mirada de su computador–, porque no nos ha debilitado, nos ha fortalecido... Les agradezco su rabia y su miedo a que la *gente común y corriente* como yo escriba un texto constitucional. Eso demuestra de lo que están hechos, de *miseria humana*, y se sienten superiores por tener unos morlacos más. No sé qué se creen tanto, si cuando se mueran igual se los van a comer los gusanos (B[...] ³¹, en Quezada, 26/06/2022).

Al pasar delante de mí me mira irónica: ¿Para qué renunciaste a tu cargo de diputado?, me incrusta su pregunta como un bisturí en el esófago. «Para conocer a personas como tú», le respondo con la misma intención sádica. «Es bueno que conozcas gente normal, del pueblo», espeta desde la puerta y los demás se carcajean por última vez en la jornada (Garín, 2022, p. 33).

Lo anterior releva y reposiciona en el contexto de la CC la valía de la gente común y corriente, sus anhelos y lo que tengan que decir:

No caigamos en la tentación, especialmente las elites, de ningunear las palabras nuevas que hemos escuchado en este tiempo, porque todas esas voces que se han levantado son voces que vienen de sectores históricamente postergados. No tenemos derecho a ningunear la forma en que esas voces se han alzado (J[...] ³² en Garín, 2022, p. 115).

Quien creía que por el hecho de haber estudiado una materia sería escuchado con mayor atención que el resto, ha debido soportar la frustración. Los tonos profesoriales son objeto de burlas y no de reconocimiento. Abunda la convicción de que ningún saber importa más que otro (Fernández, 23/01/2022).

Cuando no tienen ni idea de lo que vivimos nosotros, no tienen ni idea de lo que son las ollas comunes, no tienen ni idea de

³¹ Convencional Chile Digno.

³² Convencional Frente Amplio + Independientes.

lo que es la población, no tienen ni idea. Ese juicio personal es clasismo, clasismo puro. (A[...] ³³, en Fuentes, 28/08/2022).

Incluso de cara al cierre frente al escenario de la inminente debacle de la propuesta, el nuevo posicionamiento de lo popular, la gente amenaza futuros juicios desde lo popular a quien se le ocurra a convertirse en elite.

Muchos aquí están pensando iniciar carreras políticas, ocupar algún cargo o sacar provecho de su condición actual, les recuerdo a quienes nos impidieron avanzar, bloqueando o desconociendo acuerdos, serán juzgados por sus acciones, que ahí estaremos nuevamente atentos para que no puedan engañar de nuevo al *pueblo* (E[...] ³⁴, en Quezada, 26/06/2022).

Oprimidos/opresores (pueblos originarios)

Más allá de la tensión popular/elite, para nadie medianamente conocedor del proceso respectivo pasa inadvertida la fuerte representación de los llamados pueblos originarios en el contexto de la CC, y de la particular fuerza que dicha posición tuvo en el contexto del proceso, acusando la opresión y el desprecio tradicional por parte de sectores representados marginalmente en la CC.

Toma la palabra N[...] ³⁵, abogada mapuche, y dice que C[...] ³⁶ persiguió a sus hermanos lafkenches en varios juicios penales. Las redes sociales comienzan a arder por la temperatura del conflicto desatado. Tras cinco rondas, C[...] ³⁷ comunica que ya no está interesado en competir por el cargo, que no está dispuesto a pagar costos con acusaciones falsas (Garín, 2022, p. 71).

³³ Convencional Coordinadora Constituyente Plurinacional y Popular.

³⁴ Convencional Coordinadora Constituyente Plurinacional y Popular.

³⁵ Convencional Coordinadora Constituyente Plurinacional y Popular.

³⁶ Convencional Colectivo Socialista.

³⁷ Convencional Colectivo Socialista.

La opinión de R[...]³⁸ es *demasiado colonial* porque menosprecia la manera en la que los pueblos instalan sus normas para poder seguir existiendo. La justicia indígena no solo la ejerce el lonco, sino también las machis, y tenemos una ética de cómo ser persona. (E[...], *Noticias Centro UC de Políticas Públicas*).

M[...]³⁹, del pueblo Kaweskar, tomó a continuación la palabra: «Quiero partir pidiendo perdón, dijo... por la forma en que nos siguen tratando...» E[...]⁴⁰ agregó: «Los discursos de odio como los que aquí escuchamos, violentan y discriminan, reducen la condición humana. Tener un traje tradicional no es malo... Hablar las lenguas indígenas tampoco es malo... Aquí, con todas nuestra lenguas e historias hemos aprendido a dialogar (...)» (Fernández, 03/04/2022).

Por supuesto, el particular posicionamiento de los pueblos originarios tuvo agrias resistencias desde los sectores conservadores, al punto del franco desprecio:

(...) la misma convencional C[...]⁴¹ toma la palabra: «El modo en que algunos llegaron acá fue raro. Raro que llegaran con atuendos tradicionales que no usaban en sus fotos de las redes sociales, raro que tuvieran que leer discursos que les costaba hablar en una lengua que se supone que conocen perfectamente; sus discursos victimistas, sus lamentos... Raro también esto de venir a quejarse por cosas que pasaron siglos atrás. El resto de los chilenos se supone que tiene una deuda histórica con ustedes. ¿Qué deuda?» (Fernández, 03/04/2022).

Más tarde, T[...]⁴² siguió por la misma línea: «ustedes dicen que son representantes de los pueblos indígenas, pero eso es falso; mayoritariamente *están acá, porque les aseguraron cupos*. Que saluden con Mari mari, kamisaraki, etc., etc., no

³⁸ Independientes-RN-Evópoli.

³⁹ Convencional Coordinadora Constituyente Plurinacional y Popular.

⁴⁰ Convencional Pueblos Indígenas.

⁴¹ Convencional Chile Libre.

⁴² Convencional Chile Libre.

basta... Activistas políticos, grupos de interés, eso son (Fernández, 03/04/2022).

Ahora bien, es posible observar que el entusiasmo inicial por la retórica de los pueblos originarios, con el paso del tiempo, fue decantando también en algunos sectores de la izquierda:

Al inicio los veíamos con cierta reverencia: eran los pueblos oprimidos y diezmados, los conectados con fuerzas de la naturaleza, seres míticos rodeados de un aura digna de reverencia. Nos costó darnos cuenta de que se llamaban F[...]⁴³, L[...]⁴⁴ o L[...]⁴⁵ y que se parecían a nuestras tías y abuelas. ¿Ser de pueblo originario te provee de una *altura moral* superior? (...) era otro el espíritu esos días y cuando la mesa pidió votar la ampliación a dos escaños indígenas, nos miramos y poco a poco empezamos a levantar la mano aprobando, no muy convencidos, todos con cara de «nos están metiendo un gol». El *peso moral* de la causa indígena nos dobló (Baradit, 2022, p. 36).

No obstante lo anterior, en relato del propio constituyente, no solo los pueblos indígenas gozaron de especiales auras morales en su momento:

A fines de agosto de 2021, a menos de dos meses del inicio de la convención, se desató el descalabro en uno de los grupos más carismáticos del proceso: la Lista del Pueblo. Hasta ese momento gozaban de una especie de *blindaje moral* que los diferenciaba del resto de nosotros: no eran militantes, no eran de movimiento alguno, no iban por escaños reservados o en cupos de partido y ostentaban una «*pureza*» que solo parecía ir en aumento (Baradit, 2022, p. 57).

⁴³ Convencional Pueblos Indígenas.

⁴⁴ Convencional Pueblos Indígenas.

⁴⁵ Convencional Pueblos Indígenas.

Estima/desprecio

¿Quién te crees para compararte conmigo? ¡Soy profesor de la Universidad de Chile! ¡Quién eres tú! ¡Mis libros están en la biblioteca de la universidad, los tuyos andan por ahí tirados en la cuneta! Gritó, insultó y entendí que era el momento de parar e irme (Baradit, 2022, p. 27).

En palabras de Fernández (02/01/2022), el hecho fue que progresivamente en el desarrollo de la CC, varios fueron «incorporando sus desprecios y desatinos como si fueran ruidos molestos, o los chistes de un cabro malcriado, incapaz de caer en la cuenta de que hay otros aparte de él. “No quieren entender de qué se trata esto”, me dijo un convencional».

En un rincón, por momentos *ignorado*, *abusado* y *vilipendiado*, quedó el ex fiscal socialista A[...]46. Desde aquel día de elección de coordinadores, el ex persecutor tuvo que soportar la *crítica* semanal, la *pulla* explícita y la aplicación draconiana de la *ley del hielo* (Garín, 2022, p. 135).

Hay sesiones en la Comisión de Derechos Fundamentales en las que el tono hostil y la cerrazón de los debates abruman. Acusaciones que atraviesan el hemiciclo de un lado al otro, presentaciones de normas en las que los argumentos son reemplazados por descalificaciones –«como ustedes lo quieren todo del Estado...», «les vendría bien estudiar un poco antes de hablar ridiculeces...», «¿ustedes no se cansan de victimizarse?», «ustedes que defienden los privilegios...», «ustedes que solo buscan boicotear este proceso...», «ustedes...», «ustedes...»–, mientras en medio quedan los asuntos por resolver (Fernández, 20/03/2022).

El asedio a E[...]47 fue grosero: se la trató de *discriminadora*, de *privilegiada*, de *ignorante* e incluso de *racista* en los discursos y declaraciones en televisión. En las intervenciones ante el pleno, se turnaban para interpellarla. La vinculaban a los grupos

46 Convencional Colectivo Socialista.

47 Convencional Pueblos Indígenas.

armados de la Araucanía cada vez que podían. «¿Cree o no en el Estado de derecho o tenemos que defendernos a balazos?», le gritaba T[...]⁴⁸ en el hemiciclo (Baradit, 2022, p. 55).

En su alocución, M[...]⁴⁹ acusó «*racismo*» y «*descalificación*» hacia los pueblos originarios por parte de sus pares de derechas. «Ahora volvieron a cien años atrás: hace cien años decir “indio” a una persona era lo peor en cuanto a su calificación. Aquí nos han dicho “indios”, en silencio, en su conciencia, y en público nos dicen “indígenas”» (Garín, 2022, pp. 175-176).

Tras la vorágine de recriminaciones, llega un momento en que campea el desprecio al punto de la irreverencia por algunos sectores: «Las rubias teñidas hemos sido históricamente excluidas. Hasta ahora no cacho cuál es el pueblo afrodescendiente: tengo un hijo negro y crespo... podemos decir que califica? –escribió T[...]⁵⁰ en el chat del zoom» (citado en Fernández, 02/01/2022).

No obstante, lo más duro parece ser la combinación entre irreverencia y escasa capacidad de empatizar con otro y sus reivindicaciones, combinación traducida en la acusación de victimización:

Según T[...]⁵¹, sus adversarias se victimizan y simplifican las cosas imaginando que ellos, los de la derecha, tienen vidas glamorosas y ajenas a toda carencia. «¡Vístima!» «¡Vístima!» (sic)⁵², le responde a J[...]⁵³, a E[...]⁵⁴ y a *cualquiera que ose representar dolores o deudas* (Fernández, 20/03/2022).

El lunes pasado, junto a R[...]⁵⁵, llegaron con unos carteles negros y letras blancas. Los con números que iban de 10 a

48 Convencional Chile Libre.

49 Convencional Pueblos Indígenas.

50 Convencional Chile Libre.

51 Convencional Chile Libre.

52 Remedo de un chascarro lingüístico difundido hace algunos años por TikTok.

53 Convencional Movimientos Sociales Constituyentes.

54 Convencional Coordinadora Constituyente Plurinacional y Popular.

55 Convencional Chile Libre.

1000 eran exhibidos por la convencional M[...]»⁵⁶, y el otro, con la leyenda «VISTI/PUNTOS», lo levantaba la C[...]»⁵⁷. Dependiendo del dramatismo del argumento y tras una breve deliberación con su compañera, la Tere levantaba el número 10, el 100 o el 1000 y, a su lado, R[...]»⁵⁸ *el final de la burla*: VISTI/PUNTOS. Así respondieron durante esta jornada cada una de las presentaciones reivindicativas (Fernández, 20/03/2022).

Desde que reconoció su mentira *el Pelao Vade*, que casi no se habla de otra cosa. Quienes han *despreciado* este proceso desde antes que comenzara, *se burlan a mandíbula batiente*. Aquellos que le daban una posibilidad, olfatean la desilusión. Sus defensores más comprometidos, están tristes o preocupados, al igual que muchos constituyentes. Tras la explosión de la noticia, prácticamente a todos los que llamé se declararon en shock (Fernández, 12/09/2021).

La recriminación por supuesta victimización continuó hasta los meses finales de funcionamiento de la CC, con cada vez más agrias recriminaciones e interpelaciones:

(...) ustedes siempre aseguran privilegios para un grupo, el suyo, al que llaman «pueblos y naciones preexistentes» (...) Ustedes son *activistas* políticos como cualquier otro, que solo hacen uso de una marca que tiene fines comerciales. Lloren, *victimícense*, no nos van a manipular con engaños. Háganle reverencias a la convencional L[...]»⁵⁹ (...) Lláménle Machi (...) (Fernández, 03/04/2022).

Otros desprecios

Por supuesto las tensiones antes referidas no agotan (ni pretenden hacerlo) los distintos ejes tensionantes en la dinámica. No

⁵⁶ Convencional Chile Libre.

⁵⁷ Convencional Chile Libre.

⁵⁸ Convencional Chile Libre.

⁵⁹ Convencional Coordinadora Constituyente Plurinacional y Popular.

obstante, y más allá de los grupos, en contadas ocasiones el conflicto y la descalificación llegan a nivel personal:

Si algo fue demostrando la jornada, es que al interior de la Convención se habían multiplicado las tribus y a las diferencias ideológicas ahora se sumaban también rencillas personales y choques de caracteres. «Este es muy así», «ésta es muy así» (Fernández, 09/01/2022).

Hasta cuándo generas problemas, quién eres tú para decir qué es un argumento válido y cuál no, hasta cuándo: ¡Pequeño Tirano!, me grita (...) (L[...]⁶⁰ citada por Garín, 2022, p. 139).

Los F[...]⁶¹ de la historia, esos que hicieron de su capacidad retórica el vehículo de un resentimiento profundo, quién sabe por qué causa y contra quiénes, no habrían podido llegar tan lejos por sí mismos. Su *veneno* necesitaba un ducto para expandirse y aquí lo encontró⁶² (T[...]⁶³, en Quezada, 24/06/2022).

Una integrante lanzó un discurso donde me acusó de ser una *manzana podrida* y de querer ofender al pobre R[...]⁶⁴, que había sido como un padre para ella. Hasta donde recuerdo, ninguno de los compañeros que habían compartido conmigo sus molestias con la dirección del colectivo tomó la palabra (Baradit, 2022, p. 109).

SÍNTESIS

A manera de síntesis es posible señalar la diversidad de grupos en torno a los cuales se constituye la CC, los cuales, si bien en el

⁶⁰ Convencional Lista del Pueblo.

⁶¹ Nombre personal convencional Frente Amplio + Independientes.

⁶² <https://www.latercera.com/la-tercera-domingo/noticia/un-adios-con-enfrentamientos-en-la-convencion-constitucional/RI5PK4BXL5BHTBND3LMJSD5F2I/>

⁶³ Convencional Chile Libre.

⁶⁴ Convencional Colectivo Socialista.

desarrollo del proceso se reconfiguran, permanecen en un alto grado de fragmentación hasta el final del proceso.

El otro elemento que resulta indudable es el franco predominio de los grupos progresistas (algunos de inspiración más reformistas y moderados frente a otros de inspiración refundacional), lo que contrasta con la débil posición de los grupos de la derecha, los que, en general postergados y marginados, fueron un fiel reflejo de su irrelevancia en el marco del lapso que medió entre la crisis de octubre, el plebiscito de entrada y las elecciones de convencionales.

Además de la fragmentación, la dinámica fue intensa en términos del celo respecto a la lealtad con el grupo, o bien lo que se esperaba que fuese la agenda del grupo en virtud de su discurso. En este sentido, las acusaciones de traición fueron parte del condimento en el desarrollo del proceso, como también lo fue la reactivación de ciertas prácticas asociadas a la vieja política, incluso por parte de grupos que en virtud de una presunta convocatoria moral renegaban ruidosamente de ella en su momento. Así visto, se observa en el intertanto, que cierta lógica parroquial se instala en la dinámica intra e intergrupala.

Cuando en el análisis se habla de anatematización de la derecha se alude a la intensa condena moral y marginación que se hace de ese sector y de sus miembros en el contexto de la CC, lo que incluso es capaz de regular en términos estima/desestima el contacto y/o eventual negociación que se puede sostener con ese sector. A ratos da la impresión de que en la dinámica instalada, más importante que ser de izquierda, es no ser vinculado bajo ninguna circunstancia a la derecha, pues pertenecer a ese sector es, en sí mismo, inmoral. Si bien pareciera que no es el único grupo resistido (pensando en la Lista del Apruebo asociado fuertemente a la retórica concertacionista de los treinta años), la virulencia con la cual la posición de derecha es denostada no tiene comparación. Lo anterior derivó en una fuerte segregación que finalmente consolidó a lo largo del proceso una dinámica de división y polarización irreversible, al menos entre los grupos extremos.

Con respecto a esta polarización, cabe observar junto con Fernández (17/04/2022) que las posturas más radicales de lado y lado tuvieron el protagonismo que les faltó a los sectores más moderados.

A propósito de su marginación y postergación, la derecha reacciona a este hecho con actitudes hostiles e irritantes, como puede ser la de la designación de un miembro castrense en la sensible comisión de Derechos Humanos; habida cuenta de que se les enrostra su pasado pinochetista y su participación en la dictadura y en violaciones a los derechos humanos, además (obviamente) de ser fieles representantes de la oligarquía que rige el *statu quo*. Si bien no toda la derecha se sumó al proceso de la CC con un ánimo belicoso, con el pasar del tiempo y reducidos a la exclusión, muchos de ellos, desencantados con el proceso, adoptan una actitud pasiva frente a la debacle.

La derecha dura, no obstante, no pierde oportunidad para formular sus propios anatemas, los que encuentran su destinatarios más nítidos (aunque no únicos) en los representantes comunistas, marxistas o extremistas, a quienes identifica como los enemigos de Chile y de lo chileno.

En virtud de su sindicada posición oligárquica, el sector también resulta afectado por el tensionamiento y posicionamiento de las ideas del pueblo y lo popular, por contraposición de las elites. En este sentido, la posibilidad de presentarse como parte de los sectores populares y postergados contrasta con el ser identificado con los privilegios de la elite. En el marco de este contrapunto, y en el contexto de la CC, presentarse como «del pueblo» era una garantía, mientras que reconocerse parte de la elite algo mucho más indeseado.

En el caso de las semánticas de los así llamados pueblos originarios, el asunto se agudiza en tanto incorporan los conceptos de persecución, postergación y opresión, relevando como el lado deseable de la distinción la posición de los oprimidos, en el contexto de la CC. En este punto, la narrativa de los pueblos originarios deslinda a ratos casi como con una suerte de estatus moral especial, incluso más fuerte que la análoga presunción predicada respecto a los pobladores de postergados sectores populares. Dicho posicionamiento

es resistido y desacralizado por los sectores más duros de la derecha, que desprecian cualquier expresión identitaria exacerbada (al punto de la mofa y del escarnio) y critican agriamente como imposturas y victimismos las expresiones de este sector.

De la mofa y el escarnio antes aludidos al desprecio hay un solo paso, dando espacio a la franca descalificación entre grupos e incluso para algunas tirrias y agresiones de orden más personal.

A manera de síntesis esquemática e inspiradas en Clausen (2021) se proveen dos tablas que sintetizan las semánticas moralizantes que separan un nosotros de un ellos tanto en la no derecha como en la derecha.

TABLA 1. SEMÁNTICAS MORALIZANTES QUE SEPARAN UN NOSOTROS DE UN ELLOS EN LA NO DERECHA

La no derecha		
Nosotros		Ellos
Pueblo		Elite
Postergados		Privilegiados
Izquierda dura	Progresismo moderado	Derecha
Víctimas	Empatía con las víctimas	Victimarios
Refundadores	Reformistas	Conservadores (pro <i>statu quo</i>)
Intransigentes	Transigentes	Autoritarios
Pro Apruebo de entrada		Pro Rechazo de entrada (muchos de ellos)
Pro Apruebo de salida	Pro Apruebo de salida, aunque con desencanto	Pro Rechazo de salida (en su mayoría)
Pueblos originarios oprimidos	Empatizan con los pueblos originarios	Opresores

TABLA 2. SEMÁNTICAS MORALIZANTES QUE SEPARAN UN NOSOTROS
DE UN ELLOS EN LA DERECHA

La derecha	
Nosotros	Ellos
Chilenos	Comunistas
Uni-nacionales	Plurinacionales
Institucionalistas	«Octubristas»
Conservadores	Revolucionarios
Realistas	Victimizados

CONCLUSIÓN

A manera de conclusión, podemos ir un poco más allá de la exclusiva reflexión semántica y profundizar en la dinámica de la moralización. En palabras de un convencional del colectivo del Apruebo al momento del cierre de la CC, leemos:

Escucharemos hoy algunas voces minoritarias exaltadas, de lado y lado, que lo más probable es que incurran en la desmesura y los agravios en los que la ciudadanía nos está pidiendo hace rato que cesemos de una vez (...) en un lamentable ping-pong moral, a ver quién es más ético que los otros⁶⁵ (Quezada, 24/06/2022).

Al respecto, lo que el presente trabajo esboza puede proyectarse al contexto más amplio en el cual se inserta el proceso constituyente, y la forma en la cual este se entendió y fue explicado:

(...) lo que ocurrió en octubre de 2019 fue un fenómeno producto de múltiples causas, no solo de una. Sin embargo, se cometió un error intelectual que se esparció rápidamente por todos los sectores sociales intelectuales, por medios de comunicación, entre otros, consistente en *moralizar* el

⁶⁵ Convencional Colectivo del Apruebo.

fenómeno, es decir, atribuir lo que había ocurrido solamente a un incremento intolerable de la desigualdad⁶⁶ (Carlos Peña citado en Riquelme, 18/10/2022).

En este sentido, si compartimos el diagnóstico de Peña, lo realmente raro hubiese sido que el proceso de la CC en su desarrollo no hubiese evidenciado la presencia de semánticas moralizantes y consecuentemente segregadoras en su desarrollo. Si consideramos que prontamente en su génesis se le dio una interpretación y una explicación fuertemente arraigada en una reflexión moral, la cual por lo demás trazó las coordenadas del proceso a través del cual se abordó la crisis, ¿por qué razón (distinta de una expectativa normativa) podríamos haber esperado un desempeño de la Convención Constitucional, y del quehacer de sus grupos y miembros desprovistos de tal carácter moralizante?

Hay también la tendencia, cada vez más acentuada, a llevar prácticamente todo al terreno *moral*, como si ese orden máximo fuera el único que existiera. [...] Hay que admitirlo: hubo demasiado fervor ético dentro de la Convención, salvo cuando el infractor era de nuestro lado (Squella, 2022, p. 88).

Si, como dice Fernández (28/03/2022): «El estallido social fue la expresión de múltiples culturas, deseos, reclamos y experiencias generadas y desarrolladas durante este tiempo e ignoradas en los salones del poder», la existencia de esa multiplicidad de motivos nunca fue garantía de coordinación de convencionales y grupos que decían representar dichos elementos. Lo anterior quedó de manifiesto en la incapacidad del Pleno de la CC de plasmar una visión cohesionada, quedando más expuesto a «las impertinencias y despropósitos de cada parte por separado, resultándole muy difícil la visión de conjunto» (Fernández, 20/03/2022).

Muchos, de lado y lado, se empezaron a pintar la cara de guerra meses antes de julio de 2022, quejándose, desde uno de

⁶⁶ Carlos Peña, en *EMOL*, <https://www.emol.com/noticias/Noticias/2022/10/18/1075916/rector-udp-catolica-estallido-social.html>

esos lados, de que el proceso constituyente había polarizado a un país que lo estaba realmente desde hacía varios años, y desde el otro, acusando a los sectores conservadores de una resistencia al cambio que, por definición, es habitual en ellos (Squella, 2022, p. 164).

Al respecto, el convencional, de alguna forma constata en su observación las animosidades previas (muchas de ellas irreconciliables) como una perogrullada que anticipaba el fuerte componente performativo (por sobre lo operativo) de la CC.

Con respecto a lo anterior, y a propósito de un comentario recibido en el desarrollo de este trabajo, y que indicaba que probablemente mucho de la dinámica observada se explicase por la alta exposición y visibilidad del proceso mismo, como asimismo a las altas expectativas depositadas en él; valga citar a Taekke (2021), quien indica que cuando la comunicación se mediatiza (*mass media*), los temas se abren a diversos códigos entre otros el moral; lo cual determina que el debate no necesariamente se traduce en una discusión y en vez de un debate se traduce en un pánico moral.

Hoy por hoy, muy pocos defienden la Convención en el ámbito público. La idea de que allí abunda el conflicto, las voces altisonantes y las propuestas peregrinas se instaló en buena parte de la opinión pública. Han sobrado las excusas para que así sea (Fernández, 17/04/2022).

La misma Convención que se encargó de conquistar hastíos y desilusiones mostrando arrogancias, conflictos, desmesuras y más particularismos que vocación por el encuentro, que en lugar de abstraerse de las propias cuitas procuró exhibirlas como argumento, que representó los desprecios de unos por otros en lugar de abrirse a la curiosidad, que conoció las burlas en momentos en que correspondían los reconocimientos (...) (Fernández, 08/07/2022).

Parafraseando levemente a Fernández (20/03/2022) a partir de una conjugación en pretérito de una cita suya, podemos observar que en el contexto de la Convención abundaron las recriminaciones. Cundieron las declaraciones ante los medios. Los particularismos

se impusieron por sobre lo colectivo. La necesidad de soluciones sistémicas fue evidente y la incapacidad de construirlas demostró la debilidad esencial de la CC: la construcción de acuerdos no como una suma de voluntades, sino como la confección de una voluntad común. No se trataba de neutralizar las diferencias, sino de encontrar ese punto en el que convergen.

Al final, por supuesto, surge la pregunta por la conveniencia/inconveniencia de moralizar el debate político, pues la moral «que regula las muestras de respeto entre las personas, tenderá siempre a estimar ciertas características en las personas concretas y, con ello, a eliminar la diferenciación de situaciones» (Luhmann, 2016, p. 39).

BIBLIOGRAFÍA

- Andersen, N. Å. (2003). *Discursive Analytical Strategies: Understanding Foucault, Koselleck, Laclau, Luhmann*. Policy Press.
- Andersen, N. Å. (2011). Conceptual history and the diagnostics of the present. *Management & Organizational History*, 6(3), 248-267.
- Andersen, N. Å. (2016). Contract as a form of intersystemic communication. En *Law and Intersystemic Communication* (pp. 141-166). Routledge.
- Anderson, B. (2021). *Comunidades imaginadas: reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*. Fondo de Cultura Económica.
- Arnold, M. (2014). *La organización de las organizaciones sociales: aplicaciones desde perspectivas sistémicas*. RIL editores.
- Azocar, G. (2016). La construcción semántica de problemas sociales en la política pública. El caso de la política de vivienda en Chile. *MAD*, (35), 15-37.
- Baraldi, C., Corsi, G. y Esposito, E. (2021). *Unlocking Luhmann: A Keyword Introduction to Systems Theory*. Transcript Verlag.
- Bregvadze, L. (2013). Constituting Constitutions beyond the State: Polycontextural Constitutionalism of the World Society. *Law and Intersystemic Communication: Understanding Structural Coupling*, 327-342.
- Cadenas, H. (2014). Organizaciones y grupos: loose coupling/strict coupling. En M. Arnold, H. Cadenas y A. Urquiza, *La organización de las organizaciones sociales: aplicaciones desde perspectivas sistémicas* (pp. 153-170). RIL Editores.
- Cadenas, H. (2014b). Cultura y diferenciación de la sociedad: La cultura en la sociedad moderna. *Polis. Revista Latinoamericana*, (39).
- Clausen, L. (2021). *Diabolical perspectives on healthy morality in times of COVID-19*. Kybernetes.

- Corsi, G. (2016). On paradoxes in constitutions. En *Sociology of Constitutions* (pp. 19-37). Routledge.
- Febbrajo, A. y Corsi, G. (eds.). (2016). *Sociology of constitutions: a paradoxical perspective*. Routledge.
- Knudsen, M. (2007). Structural couplings between organizations and function systems: Looking at standards in health care. *Cybernetics & Human Knowing*, 14(2-3), 111-131.
- Kühl, S. (2017). *Organizations: A systems approach*. Routledge.
- Laflamme, D. (2016). Moralized communications and social regulation. En *Law and Intersystemic Communication* (pp. 209-238). Routledge.
- Laursen, K. B., Harste, G. y Roth, S. (2022). *Moral communication observed with social systems theory. An introduction*. Kybernetes.
- Luhmann, N. (2016). Distinciones directrices. Sobre codificación de semánticas y sistemas. En *Distinciones directrices* (pp. 27-47). Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Luhmann, N. (2015). *Mujeres, Hombres y George Spencer-Brown*. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, Ediciones La Biblioteca.
- Luhmann, N. (2013). *La moral de la sociedad*. Trotta.
- Luhmann, N. (1998a). *Observations on modernity*. Stanford University Press.
- Luhmann, N. (1998). Sistemas sociales: lineamientos para una teoría general. *Sistemas sociales*, 1-445.
- Luhmann, N. (1992). The code of the moral. *Cardozo Law Review*, 14, 995.
- Mascareño, A. (2019). Ética de la contingencia para mundos incompletos. *Revista Diferencias*, 8, 72-83.
- Morales, F. (2020). Sociedad y semántica moral en el contexto del COVID-19. Reflexiones sobre medicina, política y ciencia. *Boletín Académico Sociología y Política Hoy*, 4, 11-23.
- Stäheli, U. (1997). Exorcising the «popular» seriously: Luhmann's concept of semantics. *International Review of Sociology*, 7(1), 127-145.
- Stichweh, R. (2016). Estructura social y semántica: la lógica de una distinción sistémica. *Mad*, (35), 1-14.
- Tække, J. (2021). Systems-theoretical observations of moral media panic debates. *Kybernetes*, Vol. ahead-of-print No. ahead-of-print.
- Valenzuela Gascón, R. (2018). Diferenciación funcional y constitución social: Una conversación con Gunther Teubner. *Revista MAD*, (39).
- Von Groddeck, V. (2013). Values as Certain Uncertainties: The Paradox of Value Communication in Organisational Practice. En *Law and intersystemic communication: Understanding structural coupling*. Routledge.

Documentos y textos analizados

Libros

- Garín, R. (2022). *El fracaso. Cómo se incendió la Convención*. Catalonia. Santiago de Chile.
- Squella, A. (2022). *Apuntes de un Constituyente*. Ediciones Universidad Diego Portales.
- Baradit, J. (2022). *La Constituyente. Historia Secreta de Chile*. Penguin Random House.

Noticias

- Exconvencionales Elisa Loncón y Ruggero Cozzi debatieron en la UC sobre plurinacionalidad (15/07/2022). Noticias Centro UC de Políticas Públicas. Disponible en: <https://politicaspublicas.uc.cl/noticia/exconvencionales-elisa-loncon-y-ruggero-cozzi-debatieron-en-la-uc-sobre-plurinacionalidad/>
- Fernández, P. (01/08/2021). País. Los 155: la gestación de un nuevo mapa político. *El Mostrador.cl*. Disponible en: <https://www.elmostrador.cl/destacado/2021/08/01/los-155-la-gestacion-de-un-nuevo-mapa-politico/>
- Fernández, P. (12/09/2021). ¡Orden en la sala! La Crónica Constituyente. *El Mostrador.cl*. Disponible en: <https://www.elmostrador.cl/destacado/2021/09/12/orden-en-la-sala/>
- Fernández, P. (10/10/2021). ¡Sí, don John!: la historia tiene demasiados rostros para detenerse en un retrato. La Crónica Constituyente. *El Mostrador.cl*. Disponible en: <https://www.elmostrador.cl/destacado/2021/10/10/si-don-john-la-historia-tiene-demasiados-rostros-para-detenerse-en-un-retrato/>
- Fernández, P. (24/10/2021). Y ahora, de lo testimonial a lo constitucional. La Crónica Constituyente. *El Mostrador.cl*. Disponible en: <https://www.elmostrador.cl/destacado/2021/10/24/de-los-testimonios-a-la-constitucion/>
- Fernández, P. (05/12/2021). La Convención: entre lo que fue y lo que debe ser. La Crónica Constituyente. *El Mostrador.cl*. Disponible en: <https://www.elmostrador.cl/destacado/2021/12/05/la-convencion-entre-lo-que-fue-y-lo-que-debe-ser/>
- Fernández, P. (02/01/2022). Termina un año sin pausa y comienza otro igual. La Crónica Constituyente. *El Mostrador.cl*. Disponible en:

- <https://www.elmostrador.cl/destacado/2022/01/02/termina-un-ano-sin-pausa-y-comienzo-otro-igual/>
- Fernández, P. (09/01/2022). Elección en la convención: una jornada muy particular. La Crónica Constituyente. *El Mostrador.cl*. Disponible en: <https://www.elmostrador.cl/destacado/2022/01/09/eleccion-en-la-convencion-una-jornada-muy-particular/>
- Fernández, P. (23/01/2022). Una Convención sin liderazgos. La Crónica Constituyente. *El Mostrador.cl*. Disponible en: <https://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2022/01/23/una-convencion-sin-liderazgos/>
- Fernández, P. (30/01/2022). Una Convención sin aire, arriesga morir de asfixia. La Crónica Constituyente. *El Mostrador.cl*. Disponible en: <https://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2022/01/30/una-convencion-sin-aire-arriesga-morir-de-asfixia/>
- Fernández, P. (06/02/2022). Que la derecha no tenga la sartén por el mango no significa que debemos freírla en ella. La Crónica Constituyente. *El Mostrador.cl*. Disponible en: <https://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2022/02/06/que-la-derecha-no-tenga-la-sarten-por-el-mango-no-significa-que-debamos-freirla-en-ella/>
- Fernández, P. (13/02/2022). La epopeya de Chile. La Crónica Constituyente. *El Mostrador.cl*. Disponible en: <https://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2022/02/13/la-epopeya-de-chile/>
- Fernández, P. (21/02/2022). Proceso Constituyente: un organismo vivo que experimenta cambios día a día. La Crónica Constituyente. *El Mostrador.cl*. Disponible en: <https://www.elmostrador.cl/destacado/2022/02/21/proceso-constituyente-un-organismo-vivo-que-experimenta-cambios-dia-a-dia/>
- Fernández, P. (20/03/2022). La vorágine del Pleno. La Crónica Constituyente. *El Mostrador.cl*. Disponible en: <https://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/columnas/2022/03/20/la-voragine-del-pleno/>
- Fernández, P. (28/03/2022). En la lucha por la democracia, no hay que darse por vencidos. La Crónica Constituyente. *El Mostrador.cl*. Disponible en: <https://www.elmostrador.cl/destacado/2022/03/28/en-la-lucha-por-la-democracia-no-hay-que-darse-por-vencidos/>
- Fernández, P. (03/04/2022). Ni un minuto de silencio. La Crónica Constituyente. *El Mostrador.cl*. Disponible en: <https://www.elmostrador.cl/destacado/2022/04/03/ni-un-minuto-de-silencio/>
- Fernández, P. (17/04/2022). Si la convención es como el Transantiago: ¿alguien quiere volver a las micros amarillas? La Crónica Constituyente. *El Mostrador.cl*.
- Fernández, P. (25/04/2022). La conquista de los derechos sociales y el reto de cuidar la democracia. La Crónica Constituyente. *El Mostrador.cl*. Disponible en: <https://www.elmostrador.cl/noticias/>

- opinion/2022/04/25/la-conquista-de-los-derechos-sociales-y-el-reto-de-cuidar-la-democracia/
- Fernández, P. (10/05/2022). La interminable novela de nuestra vida política. La Crónica Constituyente. *El Mostrador.cl*. Disponible en: <https://www.elmostrador.cl/destacado/2022/05/10/el-comienzo-de-un-nuevo-capitulo-en-la-interminable-novela-de-nuestra-vida-politica/>
- Fernández, P. (08/07/2022). Convención Constitucional: última escena, se baja el telón. La Crónica Constituyente. *El Mostrador.cl*.
- Fuentes, C. (28/08/2022). Alejandra Pérez, exconvencional: «Armar un acuerdo antes del plebiscito es pasarnos a llevar». *La Tercera*. Disponible en: <https://www.latercera.com/la-tercera-domingo/noticia/alejandra-perez-exconvencional-armar-un-acuerdo-antes-del-plebiscito-es-pasarnos-a-llevar/QQW447TFMVCPLMFNTDMUTSSG44/>
- Quezada, J. A. (26/06/2022). Un adiós con enfrentamientos en la Convención Constitucional. *La Tercera*. Disponible en: <https://www.latercera.com/la-tercera-domingo/noticia/un-adios-con-enfrentamientos-en-la-convencion-constitucional/RI5PK4BXL5BHTBND3LMJSD5F2I/>
- Riquelme, J. (18/10/2022). «Las generalizaciones nunca son buenas»: El cruce entre los rectores UDP y PUC en medio de análisis del 18-O. *EMOL*. Disponible en: <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2022/10/18/1075916/rector-udp-catolica-estallido-social.html>

CAPÍTULO 7

PARIDAD Y PARTICIPACIÓN DE PUEBLOS INDÍGENAS: ACTORES Y APRENDIZAJES EN EL PROCESO CONSTITUYENTE EN CHILE (2020-2022)

Lucía Dammert & Pamela Figueroa Rubio

Departamento de Estudios Políticos

Instituto de Estudios Avanzados

Universidad de Santiago de Chile

INTRODUCCIÓN

El proceso constituyente que se desarrolló en Chile entre los años 2020 y 2022 involucró la participación de dos agendas y actores innovadores en la política nacional e incluso regional: las mujeres con la demanda de paridad y la participación de pueblos indígenas. En ambos casos, influenciados por los reclamos del estallido social, se consolidó una agenda pública y política que dio pie a la paridad efectiva en la representación en la Convención Constitucional, así como a la definición de escaños reservados para representantes de los pueblos indígenas.

Sin embargo, el proceso mostró diferencias en la capacidad y verdadero interés político por la implementación de ambas agendas. La paridad llegó para quedarse, mientras que la participación y demandas de los pueblos indígenas tuvieron un destino muy distinto.

El objetivo del presente capítulo es avanzar en una interpretación del proceso por el cual una de las mayores innovaciones institucionales del proceso, es decir, la definición de nuevas reglas electorales aplicadas a la elección de los convencionales constituyentes en términos de paridad y escaños reservados para pueblos indígenas, tuvo resultados tan distintos. Reconociendo que el proceso es complejo y multidimensional, buscamos entregar algunos indicios de aprendizajes, así como posibles interpretaciones de los cambios sustanciales que el proceso evidenció.

En Chile, de acuerdo con el Censo 2017, un 51,6% de la población son mujeres. Sin embargo, en 2018 las mujeres representaban un 26% del poder político, un 9% del poder económico, un 24% del poder simbólico y un 27% del poder social (PNUD, 2020, p. 12). Estas cifras corresponden a un aumento sustantivo con respecto a 1995, pero sin duda existe una enorme subrepresentación de las mujeres en los distintos espacios de poder. Esa brecha es aún mayor si miramos en retrospectiva histórica. Solo por señalar hitos políticos de avance en poder de las mujeres, el voto femenino en Chile se aprobó en 1934 para las elecciones municipales y 1949 para presidenciales. En las elecciones de 1951 se elige la primera mujer diputada en Chile, María Inés Enríquez Frodden, abogada y política del Partido Radical, quien fue intendenta de la Provincia de Concepción entre 1950 y 1951. En 1953, María de la Cruz se convierte en la primera senadora de Chile, feminista y fundadora del Partido Femenino de Chile. En 1999 por primera vez aparecen mujeres en la papeleta presidencial y es en 2006 cuando Michelle Bachelet es electa como primera presidenta de Chile, gobernando en dos períodos (2006-2010 y 2014-2018).

Durante el segundo mandato de la presidenta Michelle Bachelet, se aprobó y publicó la Ley 20.840, que sustituye el sistema electoral binominal por uno proporcional inclusivo, el cual fortalece la participación política de las mujeres al incorporar una ley de cuotas de 60/40% en las listas, y que integra incentivos económicos a los partidos que elijan mujeres en sus listas parlamentarias. Eso permitió pasar de un 16% de representación de mujeres en el Congreso en 2009, a

23% en 2018. Además, las reformas a las leyes de financiamiento de la política y de partidos políticos también incluyeron incentivos a la participación política de las mujeres (Battle et al., 2021).

De acuerdo con el censo en Chile, un 12% de la población se autodefine como integrante de alguno de los diez pueblos indígenas reconocidos por la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI). Sus demandas tienen sólidas raíces históricas que han sido solo tangencialmente reconocidas. Desde el llamado «Acuerdo de Nueva Imperial» que emanó de una reunión entre diferentes representantes de los pueblos indígenas y el candidato presidencial Patricio Aylwin en 1989, donde se acordó el reconocimiento constitucional, la creación de un organismo público dedicado a los temas indígenas y el desarrollo y la creación de una comisión especial que revise las propuestas para enfrentar la pérdida territorial histórica que sufrieron la mayoría de los pueblos, se ha avanzado de forma tímida.

Fue el mismo presidente Aylwin (1990-1994) quien envió diversos proyectos de ley al Congreso para avanzar en los puntos acordados. Entre estos se destaca la Ley Indígena que incluye un fondo de reparación territorial, así como la creación de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI). Posteriormente, en el 2008 se logró la ratificación del Convenio N°169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Sin embargo, si bien estos avances generaron expectativas importantes entre las comunidades y organizaciones de pueblos indígenas, también fueron origen de frustraciones constantes que vieron las movilizaciones como única forma de respuesta (Faundes Peñafiel, 2022).

Las razones por las cuales un porcentaje mayoritario de la ciudadanía rechazó el texto constitucional requieren aún más perspectiva temporal para el análisis, pero hay aspectos asociados a la confianza y prestigio del órgano constituyente, como los escándalos asociados a convencionales; y las críticas con respecto a las pocas precisiones que tuvo el proceso de la discusión en el seno de la Convención Constitucional. En cuanto a los contenidos, lo más sustantivo es en las propuestas de un Estado plurinacional

donde más se retrocede, porque el poder real, la política regular, lo abandona con más rapidez a cambio de avanzar en otros aspectos que permitan acuerdos constitucionales. Como menciona Pairican (2020), incluso al interior de los escaños se evidencian debilidades iniciales, discusiones internas, es claro que se carece de una agenda única, pues hay un entendimiento diverso sobre la plurinacionalidad y un poder creciente de los autónomos.

La apropiación de la agenda de la paridad por parte de los partidos políticos tradicionales vino acompañada de la constitución de bancadas transversales de mujeres políticas que encontraron espacios de colaboración y apoyo. La agenda de participación de los pueblos originarios, por su parte, continúa solo tenuemente vinculada con la política nacional y limitada a una narrativa política efectista y poco consolidada en la gestión. Sin duda, la presencia cotidiana de la violencia de grupos específicos con reclamos territoriales y políticos, principalmente de origen mapuche, empaña el debate nacional. Pero es la falta de una verdadera capacidad de agencia política lo que define un derrotero de nueva invisibilidad para el reclamo de inclusión de los pueblos originarios.

La crisis de la primera etapa de la transformación constitucional chilena, evidenciada en el rechazo que una amplia mayoría del país entregó al documento elaborado por la Convención Constitucional, ha dado paso a una nueva etapa. Una donde la paridad se mantiene, pero los pueblos indígenas serán muy probablemente observadores lejanos.

CONTEXTO POLÍTICO

La idea del malestar no es nueva en Chile. Ya a inicios de la transición democrática, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 1994) entregaba una mirada crítica sobre las paradojas que traía el proceso de desarrollo nacional. Entre los problemas principales que posteriormente fueron destacados por múltiples investigadores se pueden destacar cuatro: i) altos niveles de desigualdad; ii) fragilidad socioeconómica; iii) crisis de representación política y iv)

creciente sensación de maltrato y discriminación. El mismo informe plantea que las restricciones constitucionales permiten, cuando no alientan, un aumento en la brecha entre política y ciudadanía, lo que erosiona la posibilidad de que la política genere un proyecto o sentido de futuro en el país (p. 222). La llamada «jaula de hierro» de Moulian (1997), cuyo marco normativo constitucional aunado con un sistema de partidos políticos que dé forma conjunta, buscó preservar el modelo de las incertidumbres naturales de un proceso democrático, abierto y participativo.

Las transformaciones realizadas por los gobiernos democráticos fueron importantes pero no suficientes para enfrentar estos problemas, no obstante una falsa sensación de acuerdo ciudadano permitió su intensificación. Los datos son claros, en las elecciones presidenciales desde 1990, los votantes fueron disminuyendo gradualmente, alcanzando niveles bajo el 50% de la población, con importantes niveles de sobrerepresentación de los niveles socioeconómicos altos y las zonas urbanas (PNUD, 2014). Los partidos políticos en general, los representantes en el Congreso en especial, se ubican en los más bajos niveles de confianza y aprobación en prácticamente todas las encuestas. Pero esta evidente brecha de representación no se consolidó como una tarea principal a enfrentar por el mundo político, por el contrario, los 16 años de gobierno de Michelle Bachelet (2006- 2010 y 2014- 2018) y Sebastián Piñera (2010-2014 y 2018-2022) son evidencia de la falta de renovación.

Vinculado a este proceso es necesario resaltar los procesos de crisis institucional que abarcaron desde la Iglesia católica (Arenas, 2022), los empresarios (Morales, 2020), las fuerzas armadas (Mella Polanco, 2020) y la policía (Bonner y Dammert, 2021). En un lapso de una década, el país fue testigo de múltiples escándalos de corrupción y aprovechamiento político individual e institucional que alejaron aún más a la ciudadanía de todo aquello entendido como «elite política». Aquellos que observan, cada día más por las redes sociales, lo que pasa en la realidad nacional y se sienten muchas veces maltratados, abandonados, estigmatizados por el Estado, el gobierno, la política, los empresarios, en fin, la elite como concepto paraguas.

Además, los avances y retrocesos constantes en diversas áreas de la política pública también se evidenciaron en el debate constitucional, especialmente entre los segundos gobiernos de Bachelet y Piñera.

Múltiples son los procesos de protesta social que se desarrollaron en Chile desde inicios de los 2010 vinculados a temáticas específicas como la crisis de la educación, los problemas de cobertura de la salud y el déficit de vivienda (Bonner y Dammert, 2020); así como la evidente discriminación que sufren las mujeres en el país y que se expresó con mucha fuerza el 2018. Sin embargo, el estallido social del año 2019 marcó un momento de inflexión en la discusión pública y política en el país. Diversos son los documentos que han analizado el estallido desde aristas e interpretaciones a veces incluso contradictorias (Somma et al., 2021), pero todas comparten que su expresión permitió evidenciar una problemática de despojo, vulneración y frustración que estaba invisibilizada por muchos años. También mostró la capilaridad de la violencia como mecanismo de solución de conflictos.

El 18 de octubre de 2019, la ciudad de Santiago se paralizó a partir de las movilizaciones estudiantiles que protestaban por el alza del transporte público. Esa noche, y los días posteriores, se vivieron jornadas de protesta social y violencia, lo que afectó a las principales ciudades del país. La destrucción del metro, saqueos del comercio y enfrentamientos callejeros constituyeron la cara violenta del estallido. La organización y participación espontánea de la ciudadanía era la otra cara de un malestar social, que demandaba cambios estructurales.

Durante el estallido social, el tema de género tuvo un rol central y la paridad se instaló como un punto inicial y no como un objetivo final. Desde la perspectiva de la movilización social, el antecedente inmediato es la relevante movilización de las estudiantes universitarias, que a partir del caso Brito-Carmona (la denuncia de Sofía Brito sobre los abusos del profesor Carlos Carmona), que desata una seguidilla de paros, movilizaciones, tomas de sedes universitarias a lo largo de todo el país, en lo que se denominó la revolución feminista de 2018. Sin embargo, antecedentes de las demandas feministas en

Chile vienen desde la lucha por el derecho a voto, la transición a la democracia y el proceso de democratización, donde la posición desventajada de las mujeres en Chile ha sido una demanda permanente de las demandas de las feministas y movimientos de mujeres (Sánchez y Figueroa, 2022).

La plurinacionalidad y la representación política de los pueblos indígenas, por otro lado, venían siendo más bien un tema tangencial, pues a pesar de las demandas de los pueblos indígenas y de la propia suscripción de Chile al Convenio 169 de la OIT, no se había avanzado en cuestiones básicas como el reconocimiento constitucional. Sin embargo, este tema se instaló con fuerza en el estallido social, incluyendo la crisis de seguridad en la Araucanía, pero también los procesos de lucha por tierra, el reconocimiento cultural, entre otros (Carrill et al., 2021).

A cuatro años del estallido social, aún no es claro el origen y desarrollo de los principales hechos de violencia ciudadana, pero es innegable que la respuesta gubernamental marcada por un constante uso excesivo de la fuerza policial –que incluyó violaciones de derechos humanos– no sirvió para resolver el problema en lo profundo o en su expresión callejera (Malone y Dammert, 2021). No es objetivo del presente capítulo hacer una evaluación del estallido social y sus consecuencias en el país, más bien nos concentramos en su vinculación como disparador de un proceso de cambio constitucional que, si bien estaba en la agenda política, no tenía un verdadero apoyo para su realización. Esta situación se observa cuando en el año 2016 la presidenta Bachelet dio inicio al primer proceso institucional de cambio constitucional, el llamado «Proceso Constituyente Abierto a la Ciudadanía», que puso prioridad en la participación ciudadana. Mediante una metodología denominada Convergencia Deliberativa, el gobierno convocó a la ciudadanía a deliberar sobre materias constitucionales. Como resultado del proceso de diálogo, y luego de seis meses de trabajo, un comité independiente al gobierno (Comité

de Sistematización¹) elaboró un informe de las prioridades constitucionales. Proceso que fue supervisado por un órgano políticamente transversal, el Consejo Ciudadano de Observadores².

En abril de 2017, el Ejecutivo envió al Congreso un proyecto de reforma constitucional que tenía por objeto establecer un procedimiento para que un órgano constituyente elaborara un texto a partir de las Bases Ciudadanas, y que luego sería plebiscitado para su aprobación. El proyecto recibió múltiples críticas incluso de miembros el Consejo de Observadores, que reconocieron no haber sido consultados en los contenidos del mismo, lo que marcó su limitado apoyo político. En marzo de 2018, a cinco días de dejar el gobierno, en la búsqueda de brindar continuidad institucional al proceso, se ingresó un proyecto de nueva Constitución para que fuera debatido en sede legislativa. El mismo terminó siendo un elemento simbólico, dada su evidente falta de apoyo de los partidos políticos cercanos y la distancia de la oposición política. No obstante, el tema constitucional no estaba muerto, sino más bien detenido en un limbo que parecía carecer de prioridad frente a los constantes problemas de criminalidad, violencia, situación económica, entre otros temas que parecían acaparar la preocupación ciudadana y política. El estallido social cambió esta situación por completo.

¹ Integrado por el director del Centro de Políticas Públicas UC, Ignacio Irrázaval; el coordinador del Informe de Desarrollo Humano del PNUD, Rodrigo Márquez; y la académica del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, María Cristina Escudero.

² El consejo lo presidió el abogado constitucionalista ligado a la Democracia Cristiana, Patricio Zapata. Los miembros fueron el psicólogo Benito Baranda; el futbolista Jean Beausejour; el director ejecutivo del Consejo de Desarrollo Social Empresarial de la Universidad de Santiago, Roberto Fantuzzi; el director del periódico *The Clinic*, Patricio Fernández; el ingeniero civil y vicepresidente de la Fundación Arauco Aprende, José Miguel García; el abogado constitucionalista de la Universidad de Chile, Gastón Gómez; el director de la plataforma de pensamiento liberal «Horizontal», Hernán Larraín; el abogado de la Fundación Jaime Guzmán, Héctor Mery; el experto en temas indígenas Salvador Millaleo; la presidenta de la Federación Nacional de Sindicatos de trabajadoras de casas particulares, Ruth Olate; la baterista de «Los Jaivas», Juanita Parra; la periodista de Radio Cooperativa, Cecilia Rovaretti; el experto del Centro de Estudios Públicos, Lucas Sierra, y el abogado constitucionalista ligado al PPD Francisco Soto.

Si bien múltiples son los análisis sobre cómo se construye la narrativa de necesidad de cambio constitucional en el marco del estallido social, la sensación de descontrol, desgobierno y peligro estructural que reinaba en noviembre de 2019 reconoció la necesidad de cambios estructurales que pudieran dar paso a respuestas profundas a los principales reclamos ciudadanos. Es así como luego de múltiples negociaciones, el 15 de noviembre de 2019, 11 de los 17 partidos políticos con representación en el Congreso concurrieron a firmar el Acuerdo por la Paz Social y la Nueva Constitución. Con este acuerdo político amplio, se daba viabilidad a una demanda de la sociedad chilena centrada en la necesidad de tener una Constitución Política nacida en democracia.

El acuerdo incluyó un plebiscito de entrada para definir el cambio constitucional y la conformación de una institucionalidad a cargo del mismo. A pesar de la presencia de la pandemia del Covid-19, el 25 de octubre del 2020 se realizó el plebiscito de entrada con una participación considerada histórica, del 50,9% de la población. El resultado fue aplastante: 78,3% por aprobar la idea de una nueva Constitución y 78,9% por que la misma fuera redactada por una convención totalmente electa.

Con la alta aprobación de la ciudadanía al cambio constitucional en octubre de 2020, se dio paso a la siguiente etapa del proceso, la elección de los integrantes de la Convención Constitucional. En mayo de 2021, y en correspondencia con el Acuerdo por la Paz Social y la Nueva Constitución, se eligieron 155 representantes con las nuevas reglas electorales definidas: paridad, escaños reservados para pueblos indígenas y listas de independientes. Con la aplicación de estas reglas electorales, nuevos actores políticos y sociales entraron a la arena política. La Convención Constitucional de Chile se transformó en el primer órgano constituyente del mundo con representación paritaria, por primera vez se incorporaron 17 representantes de los pueblos indígenas en escaños reservados, y de acuerdo con datos del Observatorio de la Nueva Constitución, el 67% de los convencionales no militaban en partidos políticos, lo que generó una diferencia importante con respecto a la política regular.

Otra característica de la Convención fue la alta fragmentación. La diversidad de listas electorales y nuevos rostros políticos tuvo como efecto la ausencia de mayorías claras y la reconfiguración de los grupos políticos durante el proceso. Es así como una de las grandes sorpresas electorales de mayo de 2021, la Lista del Pueblo (LDP), terminó el proceso sin representantes. La LDP agrupó a diferentes movimientos sociales locales y generó una estrategia electoral que tuvo claros resultados. Sin embargo, una vez ya integrantes de la Convención, sus diferencias, inexperiencia en la construcción de acuerdos y la débil voluntad de diálogo terminaron por desintegrar su inicial acuerdo electoral. El caso del convencional Rojas Vade, quien debió retirarse definitivamente del proceso por mentir en relación con su condición de salud, repercutió fuertemente en la imagen de su colectivo político, y de la Convención por consecuencia.

La fragmentación de la representación política implicó que la construcción de los 2/3 para aprobar normas constitucionales se diera por adición de propuestas de distintos grupos más que por una deliberación detenida. Esto debilitó los consensos políticos en la Convención, y no tuvo acogida en la política regular. Además, el mecanismo de deliberación, donde primero se discutía en comisiones y luego en el plenario, implicó que se dieran propuestas que no concitaban apoyo político, pero que eran muy polémicas a nivel de comunicación pública. Situación que fortaleció la sensación de desconcierto respecto al trabajo cotidiano de la Convención.

De forma paralela al desarrollo del trabajo de la CC, la ciudadanía participó de distintas maneras, a veces inorgánicamente. Prontamente se ampliaron denuncias de violencia en redes sociales hacia los convencionales, principalmente hacia las mujeres³, y de noticias con sesgo o directamente falsas. La resistencia al cambio constitucional de grupos conservadores y de las elites se manifestó también a través de las líneas editoriales de los principales medios de comunicación.

³ Informe Final: Mujer y Política en Twitter. <https://mujerypolitica.cl>

El 4 de septiembre de 2022, más de 13 millones de personas participaron en el plebiscito de salida, cuya votación fue obligatoria y se convirtió en el proceso electoral con más alta participación en la historia de Chile. El texto propuesto fue rechazado por 61,9% de los votantes, lo que reconoce las debilidades del proceso constitucional, los escándalos diversos desarrollados en el marco de la Convención, pero también el cambio de eje de preocupación de la ciudadanía.

Posterior a la derrota que sufrieron las coaliciones de izquierda que apoyaban el Apruebo, pero también el gobierno del presidente Boric, que abiertamente optó por aprobar el texto constitucional, las coaliciones políticas se tomaron cien días de intensa negociación para continuar con un escenario de cambio constitucional con reglas del juego diferentes al proceso anterior, y con un marcado rol de la política regular. Así, el 15 de diciembre del 2022 los presidentes de ambas cámaras firmaron el «Acuerdo por Chile» que establece las bases del proceso.

Este nuevo proceso no incluye plebiscito de entrada; la Convención Constitucional estuvo formada por 155 miembros, para el nuevo proceso se definió un Consejo Constituyente con un total de 50 constituyentes electos (no se permite la inscripción de listas de independientes sino solo listas de partidos) y 24 expertos designados por el Congreso (12 por cada cámara)⁴. Expertos que tendrán un rol especial en la elaboración del anteproyecto, que se entregará en mayo 2023 a los constituyentes, así como en la parte final donde

⁴ La Cámara de Diputadas y Diputados nombró por el Frente Amplio a Antonia Rivas y Domingo Lovera, por el Partido Comunista a Alexis Cortés, por el Partido Socialista a Flavio Quezada y por el PPD a Verónica Undurraga. La Democracia Cristiana definió a Paz Anastasiadis. Diversos diputados independientes de oposición nombraron a Marcela Peredo. La UDI optó por Natalia González y Máximo Pávez. Renovación Nacional eligió a Juan José Ossa y Catalina Salem y el Partido Republicano a Carlos Frontaura. El Senado por su parte nombró a Gabriel Osorio y Catalina Lagos por el Partido Socialista, a Francisco Soto por el PPD, a Leslie Sánchez por el Partido Liberal, a Magaly Fuenzalida por el FRVS y a Alejandra Krauss por la Democracia Cristiana. La oposición política nombró a Katherine Martorell, Jaime Arancibia y Teodoro Ribera por Renovación Nacional; por la UDI se nombró a Hernán Larraín y Bettina Horst; y a Sebastián Soto por Evópoli.

podrán formular propuestas al Consejo. La ley define además un Comité Técnico de Admisibilidad, compuesto por 14 abogados que tendrán la función de árbitro en el debate constitucional y que fueron nombrados por ambas cámaras⁵. En total, el acuerdo entrega una duración de cinco meses al proceso (la versión previa duró un año), con un plebiscito de salida definido para noviembre de 2023.

Adicionalmente, en evidente contraste con el proceso realizado el 2022, que partió con una «hoja en blanco» que pretendió elaborar una propuesta constitucional completa; el Acuerdo por Chile define doce bases, también llamadas bordes, reconocidos como principios que no pueden ser cambiados, y que constituye el primer acuerdo transversal de contenidos constitucionales. Estas bases o «bordes» acordados son:

- Asegurar que Chile es una República Democrática, cuyo poder debe radicar en el Estado.
- Establecer que Chile es un Estado Unitario y Descentralizado.
- Consagrar a Chile como un Estado Social de Derecho.
- Respetar los emblemas patrios, escudo nacional e himno.
- Proteger derechos fundamentales como: la libertad de conciencia y de culto, el derecho de propiedad, a la vida, la libertad de enseñanza.
- Consagrar estados de excepción constitucional en materias de orden y seguridad.
- Definir constitucionalmente con subordinación al poder civil la existencia de las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad, con mención expresa a Carabineros y Policía de Investigaciones.

⁵ Integrado por Marisol Peña, Víctor Manuel Avilés, Héctor Mery, María Cecilia Flores, Ana María García, Josefina Soto, Enrique García, Juan Carlos Ferrada, Estefanía Esparza, Claudio Grossman, Julia Urquieta, Marco Contreras, Tomás Jordán y Viviana Ponce de León.

- Reconocer a los pueblos originarios como parte de la nación chilena.
- Definir que el Estado chileno tiene tres poderes separados e independientes: el Poder Ejecutivo, con jefe de gobierno e iniciativa fiscal de gasto; el Poder Judicial, con unidad jurisdiccional y con pleno respeto de las sentencias judiciales firmes y ejecutoriadas, y el Poder Legislativo compuesto por Cámara de Diputados y Senado.
- Consagrar los siguientes órganos autónomos: Banco Central, justicia electoral, Ministerio Público y Contraloría.
- Consagrar el cuidado y la conservación de la naturaleza y su biodiversidad.
- Establecer que la soberanía tiene como límite la dignidad de la persona humana y los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales.

En cuanto a las reglas electorales, el Acuerdo por Chile» mantuvo las definiciones de paridad del proceso anterior. Por consiguiente, las coaliciones deberán presentar listas con igual cantidad de postulantes por ambos sexos –en forma de «cebra», y después el sistema regulará que haya plena igualdad en el Consejo Constitucional. Por otro lado, la definición de cupos reservados cambió sustancialmente. En la Convención del 2019 los escaños reservados fueron definidos como 17 cupos de los 155 con representación de todos los pueblos. En el nuevo acuerdo político, estos dependerán de la cantidad de votantes que haya de los pueblos indígenas: cada 2% de participantes se agregaría un escaño. Si se toma como marco de referencia la elección de la Convención en 2021, donde votaron 262.991 personas (4,2% del total de votos), los escaños serían dos y en su totalidad representarían al pueblo mapuche.

¿Por qué la participación de los pueblos originarios no logró consolidarse en la agenda política institucional? ¿Cuáles son los elementos que rescatar del proceso constituyente chileno de la última década que permiten afirmar un camino estabilizado hacia la

paridad? ¿Qué rol tienen diferentes actores/actrices en la derrota de estos procesos? Estas son interrogantes que requieren una profunda reflexión que permita aprender del proceso, pero también evidenciar las brechas aún pendientes.

EL ACUERDO CONSTITUCIONAL DE 2019

El acuerdo político constitucional estuvo marcado por una coyuntura política y ciudadana inédita en el país. El gobierno de Sebastián Piñera intentó controlar el estallido social bajo la hipótesis principal de que detrás de las expresiones de descontento y violencia había un interés o accionar únicamente delictual. El uso excesivo de la fuerza por parte de Carabineros solo aumentó la complejidad de la crisis y erosionó la legitimidad no solo de una de las instituciones más queridas por la ciudadanía hasta ese momento, sino también del mismo gobierno.

Día a día el gobierno, y la coalición política que lo sustentaba, buscó alternativas de política pública, estrategias comunicacionales, tácticas policiales que, sin embargo, no lograron limitar la protesta pacífica ni las expresiones violentas. La sensación política de debacle en la gobernabilidad del país se notaba y consolidaba la necesidad de una respuesta política integral que permitiera encauzar el descontento hacia un camino de solución institucional.

Como se ha descrito previamente, múltiples son las aristas de análisis del proceso vivido en Chile. En este capítulo nos interesa enfocar en el desarrollo de dos temas centrales: paridad y participación de pueblos indígenas. A continuación, se detallan los marcos político-institucionales desarrollados en esta coyuntura que fueron pilares sustanciales para el proceso constitucional posterior.

La paridad

El camino que ha llevado a la fórmula paritaria es una suma de luchas sociales de las mujeres, estrategias políticas, coyunturas críticas y voluntad de actuar como colectivo en la búsqueda de una

democracia de calidad (Figuroa, 2021; Riffo y Suarez-Cao, 2021). El 4 de marzo de 2020, el Congreso Nacional aprobó la paridad para una eventual Convención Constitucional. Tras un intenso debate sobre la necesidad de la paridad para profundizar la democracia y legitimar el sistema político, así como sobre el mecanismo adecuado para hacer efectivo este principio en el proceso constituyente, las parlamentarias y parlamentarios hicieron posible una antigua demanda de los movimientos de mujeres y feministas por una democracia igualitaria.

Los antecedentes de este importante avance democrático radican en las demandas históricas de igualdad política para las mujeres, demandas que acumulan la lucha feminista desde la primera mitad del siglo XX, las movilizaciones contra la dictadura, y la agenda de género impulsada durante la transición y consolidación democrática desde 1990.

Como se explicó previamente, el Acuerdo por la Paz Social y la Nueva Constitución estableció el contorno de lo que sería el itinerario constituyente y abrió un camino para enfrentar la crisis del estallido social mediante un proceso democrático, participativo e institucional. Para implementar dicho acuerdo, los partidos políticos con representación en el Congreso establecieron una mesa técnica de expertos en materias electorales y constitucionales⁶. Uno de los aspectos principales del trabajo de dicha instancia fue diseñar los instrumentos institucionales adecuados para dotar de la mayor legitimidad y transparencia al proceso constituyente. Así, se argumentó desde el inicio sobre la necesidad de considerar al menos tres aspectos clave para la Convención Constitucional: i) paridad de género, ii) escaños reservados para los pueblos indígenas, y iii) inclusión de los independientes. Si bien estos eran temas que

⁶ Los integrantes fueron: Isabel Aninat (Evópoli), Arturo Fernandois (UDI), José Francisco García (Evópoli), Gastón Gómez (RN), David Huina (RN), Ernesto Silva (UDI), Sebastián Soto (independiente centroderecha), Sebastián Aylwin (Comunes), Cristina Escudero (DC), Pamela Figuroa (PPD), Claudia Heiss (RD), Emilio Oñate (PR), Gabriel Osorio (PS) y Alejandra Zúñiga (PL).

estuvieron en las conversaciones que llevaron al Acuerdo del 15 de noviembre, los partidos firmantes no tenían un arreglo sobre los aspectos de inclusividad.

Para los partidos de derecha, la apertura del proceso constituyente ciudadano significaba el máximo esfuerzo al que estaban disponibles. Los tiempos eran acotados: para implementar el plebiscito nacional para la nueva Constitución comprometido para abril de 2020, la reforma al capítulo XV de la Constitución debía aprobarse en el Congreso en diciembre de 2019.

La oposición política (izquierda y centroizquierda) buscó un acuerdo complementario que asegurara paridad, escaños reservados y participación de independientes. La Mesa Técnica envió un proyecto de reforma al capítulo XV que implementara el itinerario, a saber, plebiscito nacional, elección de convencionales constituyentes y plebiscito ratificatorio. Adicionalmente, el Congreso en su trabajo regular tramitaría los tres aspectos señalados que darían mayor inclusividad a la Convención Constitucional.

Avanzado el acuerdo de partidos, desde Renovación Nacional al Frente Amplio, el debate se dio en torno a la fórmula que permitiera la paridad. Desde análisis académicos se planteaban fórmulas como la doble papeleta, y asambleas de mayor número de integrantes que permitieran incorporar más mujeres. Pero el acuerdo político ya definía que la Convención se elegiría del mismo modo que se escoge la Cámara Baja, es decir, un órgano de 155 miembros electos por un sistema proporcional. Esa era la fórmula que se había acordado en 2015 para cambiar el sistema electoral binominal y, probablemente, la que daba más garantías a todos los actores involucrados. Desde ese marco, expertas del ámbito académico y político analizaron fórmulas nacionales e internacionales que hicieran viable la paridad de resultado. El ejemplo más cercano en Chile era la elección del Colegio de Abogados, que en enero de 2019 había incorporado la paridad mediante una fórmula de corrección. Es así como las abogadas y politólogas –estas últimas organizadas a través de la Red de Politólogas– concurren en consensuar propuestas para ofrecer un camino viable a la discusión parlamentaria.

La Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados dio inicio al debate el 13 de diciembre de 2019 convocando a los miembros de la Mesa Técnica, a las organizaciones de la sociedad civil, como la Red de Politólogas, Comunidad Mujer, Corporación Humanas, Abofem, entre otras.

La Ley 21.216 requería 3/5 de los votos de ambas cámaras. El proyecto de ley, boletín 13130-07, fue aprobado en la Cámara de Diputados el 4 de marzo de 2020 con 98 votos a favor, 3 en contra y 52 abstenciones. Aparecen como autores del proyecto diputadas y diputados de RN, dado que a raíz de la enorme disputa que generó el proyecto en los partidos de gobierno, al ser rechazada la iniciativa de oposición, se ingresó un nuevo proyecto, esta vez por parlamentarias de RN. La disputa en el Senado se veía compleja, y en este caso fue clave la coordinación transversal de parlamentarias para generar una estrategia política que permitiera lograr una discusión en profundidad y la posterior aprobación en sala. Las senadoras llevaron el debate a las comisiones unidas de Constitución y Mujer, dando mayor oportunidad a la aprobación. Posteriormente, el 5 de marzo de 2020 se aprobó la iniciativa en el Senado, con 28 votos a favor, 6 en contra y 4 abstenciones.

Los votos para lograr la paridad fueron fundamentalmente de los partidos de oposición, pero es importante señalar que parlamentarios de Renovación Nacional (RN) en la Cámara Baja dieron sus votos para inclinar la balanza, lo que se repitió también en el Senado, aunque en horas antes la postura mayoritaria de los representantes de RN y Evópoli era la abstención, ante la oposición rígida de la Unión Demócrata Independiente (UDI) de rechazar mecanismos de inclusión (Figuroa, 2021). Las diputadas de los partidos de la coalición de gobierno se mantuvieron sólidas en su convicción de avanzar a la paridad, a pesar de las presiones de sus compañeros de partido, quienes las sindicaron como responsables de que el propio acuerdo del 15 de noviembre pudiera caerse a razón de la inclusión de estas materias. Por esa razón se discutieron los proyectos por separado, por una parte, paridad e independientes, y por otra, la posibilidad de incluir escaños reservados para los pueblos indígenas.

La participación de pueblos indígenas

El acuerdo político firmado en noviembre 2019 incluyó la decisión genérica de participación de pueblos indígenas pero, al igual que lo ocurrido con la paridad, los detalles se definieron posteriormente. Cabe resaltar que, en el caso de los pueblos indígenas, el acuerdo que incluía la presencia de escaños reservados se logró en diciembre del 2020, es decir, después del plebiscito constitucional que mostró el interés ciudadano por una nueva Constitución definida por una convención elegida por la ciudadanía.

La falta de acuerdo de sectores de la derecha y el centro político definió la estrategia legislativa de separar la paridad y listas de independientes, y postergar la aprobación de los escaños reservados de los pueblos indígenas. Proceso que evidenció, además, la limitada presencia de actores políticos claves en los partidos políticos que de forma activa impulsaran la necesidad de esta decisión. Más allá de acciones comunicacionales o definiciones narrativas, la realidad es que la dirigencia política de los partidos con representación en el Congreso no tuvo esta temática como un elemento indispensable para avanzar en el proceso constitucional.

Un claro antecedente de participación se encuentra en el proceso desarrollado el año 2016 como parte del Proceso Constituyente Abierto a la Ciudadanía. Se realizó un proceso participativo indígena sobre temas constitucionales, inédito a nivel global, que bajo la normativa estipulada en el Convenio 169, los pueblos indígenas deliberaron y propusieron contenidos constitucionales, tales como el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas y de sus derechos colectivos y la demanda territorial.

Sin embargo, al interior del pueblo mapuche e incluso desde esas experiencias se confirman dos vías políticas hacia la autodeterminación que conforman la corriente autonomista (Pairican, 2022). La primera constituida por organizaciones que se instalan en una perspectiva gradualista y de largo plazo, entre las que se encuentran Ad Mapu, la Identidad Territorial Lafkenche, ENAMA u otras. La segunda, considerada rupturista y que se identifica con organizaciones como la Coordinadora de Comunidades en Conflicto

Arauco Malleco, Weichan Auka Mapuche y Resistencia Lafkenche, entre otras.

La presencia de estas perspectivas contradictorias generó dificultades para la interlocución política, así como permitió el desarrollo de una perspectiva crítica, e incluso alarmista, sobre lo que implicaba la participación de los pueblos indígenas en el proceso con escaños reservados. El contexto de violencia que se ha instalado en el sur de Chile en las últimas décadas jugó un rol de telón de fondo de una discusión política que nunca dejó de tener un claro análisis electoral.

Cabe destacar que esta es una coyuntura marcada por un apoyo ciudadano importante al reconocimiento de participación y la necesidad de escaños reservados. Así, por ejemplo, entre el 16 de marzo 2020 y 1 de marzo 2021 las tres tomas de la encuesta realizada por el Centro de Estudios Interculturales e Indígenas mostró que más del 95% estuvo de acuerdo con el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas, el 85% con el reconocimiento oficial de las lenguas de los pueblos indígenas y más del 80% con la presencia de cupos reservados en el Congreso. Finalmente, en la encuesta de marzo 2021, 44% de los encuestados consideraba que los 17 escaños era una cantidad baja o muy baja para representarlos en la Convención⁷.

Es decir, la coyuntura estaba marcada por un apoyo ciudadano a una política que no se había desarrollado prácticamente nunca en el país y que podría además traer consecuencias positivas no solo en la ampliación democrática, sino también en la conflictividad desarrollada en el sur del país. Pero también, como plantea Figuera Huencho (2020), «la participación de los Pueblos Indígenas a través del mecanismo de escaños reservados no sólo permite corregir la democracia representativa actual, (...) sino que supone el reconocimiento de la deuda histórica que el Estado-nación ha tenido con esos Pueblos al excluirlos de los procesos de deliberación y participación política» (p. 70).

⁷ http://www.ciir.cl/ciir/wp-content/uploads/2021/04/Estudio-de-Opinion_Marzo_2021.pdf

Sin embargo, como veremos posteriormente, el marco de negociación y definición de los escaños regresó a la negociación política que tradicionalmente se había desarrollado en el marco de los partidos políticos, que cuenta con importantes niveles de veto y limitación en la relación entre las coaliciones de centroizquierda y derecha.

LAS FÓRMULAS DE PARTICIPACIÓN

La paridad como principio

La fórmula consensuada incluye paridad en las listas y en el resultado. La ley de cuotas incorporada en la Ley 20.840 obligó esta herramienta en las listas presentadas por partidos políticos a las candidaturas parlamentarias y tuvo como principal resultado un 23% de representación femenina en el Congreso. Aprendizaje que evidenció que, para avanzar sustantivamente en la participación de la mujer, se tornaba urgente asegurar un mecanismo que garantizara paridad de resultado.

La fórmula aprobada en Ley 21.216 incluye la paridad en la declaración de candidaturas, de la siguiente forma: «En el caso de las declaraciones de candidaturas para la elección de Convencionales Constituyentes, la lista de un partido político, pactos electorales de partidos políticos o listas celebradas entre candidaturas independientes, deberán señalar el orden de precedencia que tendrán los candidatos en la cédula para cada distrito electoral, comenzando por una mujer y alternándose, sucesivamente, éstas con hombres. En cada distrito electoral, las listas integradas por un número par de candidaturas deberán tener el mismo número de mujeres y de hombres. Si el total de postulantes fuere impar, un sexo no podrá superar al otro en más de uno». Además, incluye una fórmula de corrección de resultados, luego de aplicada la proporcionalidad, de no lograrse la paridad.

La discusión abierta y con amplia participación de la sociedad civil sobre la paridad, así como el contexto en el que se desarrolló la elección de convencionales, tuvo como resultado una mayor

votación de mujeres. Si bien las mujeres obtuvieron votaciones más altas en las listas de independientes que en aquellas de los partidos políticos, resulta especialmente relevante la voluntad expresada por la ciudadanía de una amplia representación femenina.

Este amplio reconocimiento electoral trajo de la mano un ajuste de paridad que reemplazó a más mujeres que hombres. Así, el ajuste de paridad fue utilizado en 17 ocasiones (incluyendo a los cupos indígenas), reemplazando a 12 mujeres y 5 hombres electos. De esta forma, la Convención estuvo conformada por 155 escaños, de los cuales 78 fueron ocupados por hombres (8 cupos de escaños reservados) y 77 por mujeres (9 cupos de escaños reservados).

¿Cómo habría sido la composición de la Convención Constitucional sin el mecanismo de paridad de salida? En ese caso, y sin contar los escaños para pueblos originarios, 67 habrían sido ocupados por hombres y 71 por mujeres. Respecto de los pueblos indígenas, 13 cupos habrían sido asignados a mujeres y solo 4 a hombres. En total, la Convención se habría conformado por 71 hombres y 84 mujeres⁸.

Pueblos indígenas

El proceso de discusión sobre los escaños reservados no fue sencillo. Por el contrario, estuvo plagado de negociaciones de diversa índole, búsquedas de consenso y concesiones de última hora. Si bien las diversas comisiones del Congreso realizaron sesiones abiertas para escuchar a organizaciones, expertos y líderes de los pueblos indígenas, la definición fue centralmente política.

Como se mencionó previamente, especialmente en el mundo mapuche, la desconfianza con este tipo de procesos está instalada en diversas organizaciones que también fueron abiertamente críticas al proceso constituyente. De hecho, algunos sectores mapuche manifestaron su desconfianza total y rechazaron de plano la posibilidad

⁸ <https://www.ciperchile.cl/2021/05/17/convencion-constitucional-mecanismos-de-paridad-redujeron-a-29-la-brecha-de-representatividad-de-las-mujeres/>

de participar en el mismo, debido a sus experiencias previas de desencuentro con el Estado chileno (Bidegaín y Tricot, 2021).

El 17 de diciembre de 2019, la comisión mixta resolvió la fórmula de consenso frente a la reforma constitucional que definió el cupo de 17 escaños a representantes de los pueblos originarios, en la integración del órgano constituyente que se conforme para la creación de una nueva Constitución. En este contexto postplebiscito, las declaraciones de los senadores evidenciaban la complejidad del tema y de la negociación desarrollada, pero la convicción de avanzar en una exigencia ciudadana. Así, por ejemplo, el senador Rabindranath Quinteros (DC) afirmaba: «Lo ocurrido con este proyecto nos recuerda que aún nos regimos por la Constitución de 1980. Hay un grupo que puede imponer su visión. Nos hubiera gustado una representación mayor de los pueblos originarios, pero este es un primer paso». Por otro lado, el senador Francisco Chahuán (RN) señalaba: «Era necesario reconocer la pluriculturalidad en la que vivimos. Están pendientes en una serie de proyectos que hemos presentado y que están en comisiones que presiden senadores de oposición. Queremos que este sea un primer paso, pero de verdad».

Si bien la imagen política de acuerdo buscaba evidenciar reconocimiento y espacio de participación, Rivas (2021)⁹ afirma que muchas son las críticas que se pueden marcar al proceso que resume en tres: i) incapacidad de la política de entender las complejidades y diversidades del mundo indígena, así como el reconocimiento de la capacidad política de sus propios interlocutores; ii) la importancia del cálculo político electoral en la discusión sobre la autodefinición bajo el supuesto de la protección del sistema electoral; y iii) el desconocimiento del principio de autodeterminación para determinar quién es indígena y quién no.

En otras palabras, los partidos de derecha, de forma sistemática y ordenada, pudieron imponer los términos del proyecto final dado que tenían los votos y la suficiente disciplina coalicional para presionar

⁹ <https://www.ciperchile.cl/2021/01/02/escanos-reservados-para-pueblos-indigenas-la-cara-amarga-de-un-hito-historico/>

por un acuerdo que les acomodara (Fuentes, 2020)¹⁰. Situación que fue evidenciada por las organizaciones que participaron en las distintas comisiones del Congreso, que expresaron su molestia con el acuerdo por no responder a las propuestas que se habían propuesto y discutido. La sensación generalizada de un acuerdo «entre cuatro paredes» del mundo político quedó bastante instalada incluso entre aquellas organizaciones indígenas que apuntalaban el proceso constitucional.

Un siguiente desafío fue elaborar el padrón especial para la definición de aquellas personas que pertenecían a los pueblos indígenas. A pesar de la premura se sumaron bases de datos del Registro Nacional de Calidades Indígenas; apellidos reconocidos como mapuche por la CONADI; apellidos indígenas en base de datos de la Beca Indígena; registro para la elección de consejeros de la CONADI, registro de comunidades y asociaciones indígenas; y el registro para la elección de la comisión de desarrollo de la Isla de Pascua, y con esto se integró el padrón (Bidegain y Tricot, 2021, p. 24).

En mayo de 2021 se realizó la elección de los integrantes de la Convención con la presencia de 17 escaños reservados para representantes de diez pueblos originarios (mapuche, aymara, quechua, atacameño, colla, chango, diaguita, rapanui, kawashkar y yagán). Se postularon 95 candidaturas (39 de ellos mapuche) para los escaños reservados y la información del SERVEL mostró que del total de miembros del padrón indígena habilitados para votar (1.239.295 personas), asistieron al plebiscito 282.719 personas, representando el 22,8% del padrón.

Todos los candidatos que participaron por los pueblos indígenas se inscribieron con una alternativa paritaria, lo que permitió saber a los electores por anticipado cuáles serían los reemplazos si se tuviera que aplicar la ley de paridad. Esta posteriormente se utilizó a favor de la inclusión de hombres en cuatro circunstancias, dos en el

¹⁰ <https://www.ciperchile.cl/2020/12/19/escanos-reservados-o-la-politica-en-la-medida-de-lo-posible/>

pueblo mapuche, uno en el diaguita y uno en el lican antay¹¹, debido a que la gran mayoría de candidaturas de mujeres fueron las que recibieron el mayor apoyo electoral.

La búsqueda por lograr miradas integradas y comunes entre los representantes de los pueblos indígenas fue un proceso que contó con el apoyo de diversas organizaciones no gubernamentales y centros de pensamiento. Pero contó inicialmente con el reconocimiento de los mismos candidatos de la necesidad de llegar a la Convención con una perspectiva integral. Así, por ejemplo, a fines de febrero de 2021 se realizó una reunión con la mayoría de los candidatos mapuche a los escaños reservados en «un *trawun* en Koz Koz, a pocos kilómetros de la ciudad de Panguipulli, donde se presentaron sus propuestas ante representantes mapuche, con la idea de proponer, debatir y concordar contenidos desde nuestra visión de nuestro pueblo mapuche, así como estrategias políticas en este contexto» (Tricot, Bidegaín y Pairican, 2022, p. 7). La necesidad de llegar con una mirada común y coordinada como estrategia para avanzar en aquellas transformaciones que consideraban urgentes fue reconocida como tarea principal, sin embargo, su implementación demostró enormes desafíos.

APRENDIZAJES

El cambio de la Constitución de 1980, reformada en 1989 y 2005, no se logró con el proceso que se inició después del estallido social del 2019. Si bien la coyuntura marcó un proceso donde se generó un espacio de apertura para temáticas y prácticas de participación innovadoras, diversos elementos internos y externos a la Convención Constitucional pavimentaron el camino hacia la derrota del Plebiscito del 2022.

Dos de los temas principales que movilizaron a los chilenos el 2019 son la búsqueda de condiciones de paridad que permitan

¹¹ https://plataformacontexto.cl/contexto_factual/como-opero-la-paridad-en-la-eleccion-para-la-convencion-constitucional/

disminuir las brechas de oportunidades para las mujeres, así como la mayor participación y reconocimiento de los pueblos indígenas. Ambas agendas tuvieron un rol destacado (e incluso controversial) durante el desarrollo de la Convención Constitucional y derroteros muy distintos para la agenda constitucional posterior.

La paridad, empujada y apoyada no solo por una amplia mayoría de la sociedad, sino también por diversos liderazgos que emanan de organizaciones sociales, centros de estudio y partidos políticos, se consolidó como un objetivo claro y fundamental. De esta forma, el nuevo proceso constitucional que se desarrolla a partir de fines del 2022 incluye en todos sus procesos la participación equitativa de ambos sexos. Situación que se ve reforzada por decisiones de política pública que durante el gobierno de Gabriel Boric, autodefinido como gobierno feminista, han contado con el apoyo transversal del mundo político.

Posiblemente, uno de los pilares más sólidos para la consolidación de la agenda de paridad es la permanente preocupación por parte de militantes y dirigentes de prácticamente todos los partidos políticos que han auspiciado y mantenido el tema en una primera prioridad. Es decir, no es una agenda solo de la izquierda política o de algunos grupos extraparlamentarios, sino de la elite política en su conjunto.

Sin duda, la aprobación de una Convención Constitucional paritaria fue una de las principales innovaciones políticas en el Chile post-transición. Es un caso inédito en el mundo y un reconocimiento a las luchas de igualdad política de las mujeres que en Chile tienen una larga historia. Desde esta perspectiva, no se puede entender únicamente como un logro de los movimientos de mujeres o colectivos feministas, sino más bien como un logro democrático que puede servir como ejemplo para otras sociedades que se resisten a la transformación de las estructuras de injusticia.

Si bien la fórmula de paridad fue aprobada solo para la Convención Constitucional, no cabe duda de que además de ser una innovación radical en el sistema electoral chileno, es un precedente

que marcó un punto de inflexión crítico en el principio de inclusión de la democracia chilena.

Ahora bien, los desafíos son aún importantes. Un estudio de opinión pública realizado en marzo de 2023 mostró que, si bien un poco más del 70% se consideró poco o nada feminista, casi la mitad reconoce que los movimientos feministas han generado cambios positivos para las mujeres. Pero aún la brechas son evidentes: el 58% dan cuenta de que existen barreras para el desarrollo femenino y entre las mujeres este guarismo sube a 70% que cree que no existe la igualdad de oportunidades (UNAB, 2023).

Este soporte político institucional, que sirve como constante reconocimiento de la necesidad de paridad, no está presente para la agenda de mayor participación de pueblos indígenas en la toma de decisiones. La definición de escaños reservados en la Convención tuvo un impacto en la agenda de reconocimiento, pero contrario a lo que plantearon múltiples analistas, no se constituyó como un antecedente base para posteriores procesos. Así, por ejemplo, Fuentes (2020) afirma que «se estableció un nuevo estándar de representación que asegura un futuro con representación donde sería impensable no incluir a los pueblos originarios en un futuro Congreso Nacional con escaños reservados. Sería impensable no generar mecanismos de representación a nivel regional y local» (p. 1).

La ausencia de agencia por parte de los partidos políticos nacionales, en su mayoría centralistas y con baja participación de miembros de los pueblos indígenas, dejó el tema únicamente en manos de aquellos que llegaron a la Convención a los escaños reservados. La mayoría de ellos, especialmente entre los que representaron al pueblo mapuche, encontraron rápidamente divergencias evidentes. Si bien, como plantea Figueroa Huencho (2020), previo a la Convención se esperaban altos niveles de coordinación al menos entre escaños mapuche, luego los distanciamientos en el seno de este grupo fueron constantes.

De hecho, muy rápido en el desarrollo de la Convención se consolidaron dos corrientes: la denominada Pueblos Originarios y la Coordinadora Constituyente Plurinacional y Popular. Ambas con

posiciones diversas en múltiples temáticas, pero principalmente en el diseño de la consulta indígena que debía realizarse en el marco del proceso constitucional. Sin embargo, las diferencias son mucho más profundas. De hecho, como muestra el estudio realizado por Carrill et al. (2022), si bien «la mayoría de los programas propone establecer un Estado “plurinacional”, las dimensiones específicas que se incorporan bajo dicha etiqueta son mucho más diversas y complejas de lo que solemos pensar. Sostenemos que, al menos a nivel de las candidaturas a constituyente, el concepto “plurinacionalidad” es dúctil y no necesariamente ha cristalizado en un significado común o único del sentido que debiese adoptar la relación Estado-pueblos indígenas» (p. 125). En el seno de los partidos políticos de izquierda y centroizquierda, las definiciones son aún más débiles o difusas, dejando espacios abiertos para un escenario marcado por la tensión y la construcción de imágenes que generaron temor e incertidumbre en la ciudadanía.

Así, por ejemplo, el programa de gobierno 2022-2026 del presidente Boric proponía: «Generar un diálogo plurinacional con todos los pueblos originarios para acordar los términos de una restitución territorial que incluya la cuestión de las tierras antiguas y el acceso a los bienes naturales, de manera de permitirles el ejercicio de su derecho a la autonomía, evitando y reparando la fragmentación de los territorios. Los mecanismos para hacer efectiva esta restitución seguirán los lineamientos establecidos en el derecho internacional de los derechos humanos, incluyendo en su caso la expropiación y la respectiva indemnización, tal como lo recomendó la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato (2001-2003)». El inicio de su gobierno estuvo marcado por la fallida visita de la ministra del Interior y Seguridad Pública el 13 de marzo de 2020 (al tercer día de haber asumido al gobierno) a la comunidad de Temuicui, donde se evidenció que, más que narrativa, lo que se requiere es un trabajo serio, sólido y constante con la comunidad.

Así, como plantea Millaleo (2022), los miembros de los pueblos indígenas y las fuerzas políticas de izquierda no tuvieron la «capacidad para dominar las fuerzas que había que orientar para conseguir

la transformación anhelada, muy por el contrario» (p. 1). Situación que llevó a que los temas considerados «indígenas» se convirtieran en motivos fundamentales para el rechazo de la propuesta constitucional. En un estudio realizado por Ipsos-Espacio Público (2022) se confirma el espacio de «sospecha» donde se han instalado los temas indígenas. Así, por ejemplo, solo el 46% consideró importante incluir el reconocimiento a los pueblos originarios en el nuevo texto constitucional y 23% mostró acuerdo con asegurar la participación de indígenas en el nuevo proceso (37% estuvo de acuerdo de asegurar participación de mujeres). Finalmente, la misma fuente muestra una caída significativa de la confianza que genera la participación de personas pertenecientes a los pueblos indígenas, que pasó de 30% a 18% entre el 2020 y 2022, respectivamente.

Más allá de los problemas internos de los escaños y la dificultad para una mejor interacción con el mundo político, la ciudadanía tuvo una reacción negativa a la agenda que se propuso, incluso en todas las comunas donde la mayor población es indígena. Así, por ejemplo, en el Alto Biobío, donde el 84% de la población es indígena, el rechazo superó el 70% de los votos y en Tirúa, donde más del 70% de los habitantes pertenecen a algún pueblo indígena, el rechazo superó el 77% de los votos. Situación que trajo de la mano un abandono político por la prioridad de participación política de los pueblos indígenas para el proceso que empezará el 2023.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguas, J. y Nahuelpan, H. (2019). The limits of indigenous recognition in neoliberal Chile: The implementation of ILO Convention 169 from the perspective of Mapuche Williche leaders. *Cultura-hombre-sociedad*, 29(1), 108-130. <https://dx.doi.org/10.7770/0719-2789.2018.cuhso.04.a01>
- Arenas, S. (2022). The Awakening of Chile. Demands for Participation and the Synodal Church. *Louvain Studies*, 45(1), 97-111.
- Avedaño, O. y Osorio Rauld, N. A. (2021). Propuestas de cambio y debilidad institucional en Chile: De la revuelta social (2019) al inicio del funcionamiento de la Convención Constitucional (2021).

- Revista de Ciencias Sociales Ambos Mundos*, (2), 7-18. <https://doi.org/10.14198/ambos.20978>
- Aylwin, J. y Marimán, J. (2017). *Proceso Constituyente en Chile. Análisis crítico desde la perspectiva de los derechos humanos de la plurinacionalidad*. IWGIA, Observatorio Ciudadano.
- Batlle, M., Leibe, L. M. y Suárez-Cao, J. (2021). ¿Desde lo nacional o desde lo local? El camino de las mujeres al Congreso en la región andina y Chile. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (127), 173-200.
- Bidegain, G. y Tricot, V. (2021). Escaños reservados para los mapuche en la Convención Constitucional: Una rendija institucional gracias a la revuelta. *Anuario del Conflicto Social*, (12), e-36979. <https://doi.org/10.1344/ACS2021.12.1>
- Bonner, M. D. y Dammert, L. (2021). Constructing police legitimacy during protests: frames and consequences for human rights. *Policing and Society*. DOI: 10.1080/10439463.2021.1957887
- Carril, F., Fuentes, C. y Yon, R. (2022). El país indígena imaginado: Propuestas programáticas de candidaturas indígenas a la Convención y la plurinacionalidad en Chile. *Economía y Política*, 8(2), 95-129.
- Faundes Peñafiel, J. J. (2022). Claves del proceso constituyente chileno (2019-2022), a la luz de la participación política de los pueblos indígenas. *CUHSO*, 32(2), 216-234.
- Figuroa Huencho, V. (2020). Pueblos indígenas en el proceso constituyente chileno: desafíos del proceso y principales propuestas. *Política. Revista de Ciencia Política*, 58(2), 65-75. <https://doi.org/10.5354/0719-5338.2020.64151>
- Figuroa Rubio, P. (2021). Históricas: Nada Sin Nosotras. Paridad y Nueva Constitución: El Caso de Chile. *Revista Culturas Jurídicas*, Vol. 8. Universidade Federal Fluminense. Brasil.
- Fuentes, C. (2020). Escaños reservados, o la política en la medida de lo posible. CIPER. Disponible en: <https://www.ciperchile.cl/2020/12/19/escaños-reservados-o-la-politica-en-la-medida-de-lo-posible/>
- Gallardo Olivos, P. (2018). Proceso Constituyente en Chile: Análisis Crítico desde la Perspectiva de los Derechos Humanos y de la Plurinacionalidad. *Estudios constitucionales*, 16(2), 569-574. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-52002018000200569>
- Hafemann Berbelagua, M. (2020). Chile, de la exclusión a la paridad: Participación de mujeres en política y la convención constitucional. *Política. Revista de Ciencia Política*, 58(2), 77-90. <https://doi.org/10.5354/0719-5338.2020.64153>
- Ipsos-Espacio Público. (2022). Claves Ipsos Noviembre 2022. Disponible en: <https://espaciopublico.cl/wp-content/uploads/2022/11/Claves-Ipsos-Noviembre-2022-Medicion-13-Especial-Espacio-Publico-VF.pdf>

- Sánchez Lobos, L. y Figueroa Rubio, P. (2022). Participación política de las mujeres en el proceso constituyente chileno. *Revista de Derecho Político*, 113, 223-243.
- Malone, M. F. y Dammert, L. (2021). The police and the public: policing practices and public trust in Latin America. *Policing and Society*, 31(4), 418-433. DOI: 10.1080/10439463.2020.1744600
- Mella Polanco, M. (2020). *Encrucijadas: Ensayos sobre la crisis política en Chile*. Tirant lo Blanch.
- Millaleo, S. (2022). Como aprendices de brujos. El rechazo a la plurinacionalidad. *Debates Indígenas*. Disponible en: <https://www.debatesindigenas.org/notas/193-aprendices-de-brujo-rechazo-plurinacionalidad-chile.html>
- Millaleo, S. (2021). *Por una vía «chilena» a la plurinacionalidad. Intervenciones de una década (2010-2020)*. Catalonia.
- Morales Quiroga, M. (2020). Estallido social en Chile 2019: participación, representación, confianza institucional y escándalos públicos. *Análisis Político*, 33(98), 3-25.
- Moulián, T. (1997). *Chile Actual. Anatomía de un mito*. LOM-Arcis.
- Namuncura, D. et al. (2020). *Wallmapu. Ensayos sobre plurinacionalidad y nueva Constitución*. Pehuén Editores, CIIR.
- Pairican, F. (2022). *La vía política mapuche*. Paidós.
- Ponce de León Solís, V. (2021). La paridad de género en el proceso constituyente chileno: alcances, expectativas y desafíos. *Revista de Derecho Político*, (112), 383-413. <https://doi.org/10.5944/rdp.112.2021.32233>
- PNUD. (2014). *Auditoría para la Democracia*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Riffo, J. A. y Cao, J. S. (2021). La paridad chilena y la lucha por una representación efectiva de las mujeres en política. *Anuario de Derecho Público*, (1), 129-147.
- Somma, N. M., Bargsted, M., Disi Pavlic, R. y Medel, R. M. (2021). No water in the oasis: the Chilean Spring of 2019–2020. *Social Movement Studies*, 20(4), 495-502. DOI: 10.1080/14742837.2020.1727737
- Tricot, V., Bidegain, G. y Pairican, F. (2022). Convención Constitucional y Participación de los Escaños Reservados Mapuche. *Anuario del Conflicto Social*, (13), e-40719. <https://doi.org/10.1344/ACS2022.13.5>
- UNAB-Instituto UNAB de Políticas Públicas. (2023). Cuarto sondeo de opinión. Feminismo en Chile. Disponible en: https://noticias.unab.cl/assets/uploads/2023/03/20230306-IPP-UNAB_Resultados-IV-Sondeo-sobre-Feminismo-en-Chile.pdf

CAPÍTULO 8

LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN LA DISCUSIÓN CONSTITUCIONAL CHILENA

Bernardo Navarrete Yáñez
Departamento de Estudios Políticos
Universidad de Santiago de Chile

INTRODUCCIÓN

En Chile, el estudio de las relaciones intergubernamentales (RIG) es casi inexistente por dos razones: la primera, porque se entiende como una teoría propia de los estados federales –siendo incluso usados como sinónimos (Wright, 1974; Graves, 1974)–, lo que resulta una equivocación (Agranoff, 1993) que analizaremos en la primera sección. La segunda, porque Chile sigue siendo considerado uno de los países con mayor grado de centralismo en América Latina (Eaton, 2004; Mardones, 2005; Von Baer, 2009), con un régimen presidencialista fuerte, en una relación de permanente cuestionamiento desde el sistema político nacional (Martínez, 2022), regional (Montecinos, 2005; Mardones, 2008) y local (Navarrete, 2015).

En la actualidad, esta relación se encuentra en un proceso de cambio debido a dos procesos políticos distintos que se iniciaron al mismo tiempo: en julio de 2021 los dieciséis gobernadores regionales electos asumieron sus cargos y los 155 convencionales electos constituyeron e iniciaron las sesiones de la Convención Constitucional,

órgano que tras un año de trabajo propuso una nueva Constitución al país, que fue rechazada por la ciudadanía en el plebiscito de salida llevado a cabo el 4 de septiembre de 2022. No obstante, lo radical del cambio propuesto dejará establecido el marco de cualquier proceso futuro sobre descentralización y diseño de niveles de gobierno o RIG, asumiendo que las demandas de «abajo» son débiles o inexistentes (Mardones, 2006) y que la negociación será a nivel del Congreso Nacional, con los gobernadores regionales buscando aumentar los niveles de la democracia regional (Mardones, 2008), a la vez que articulando demandas de distinto tipo.

Para entender lo anterior, el caso que se debe tener presente es la ley de descentralización francesa de 1982 sobre «Derechos y Libertades de las Comunas, de los Departamentos y de las Regiones», que no solo generó cambios jurídicos y de mentalidad, sino que modificó las mentalidades al establecer un «modelo francés» —*à la française*— que se implementó en un Estado Unitario y no se sustentó en reivindicaciones autonomistas, étnicas, culturales o lingüísticas (Meyson-Renoux, 2019, p. 1).

Volviendo a la propuesta de nueva Constitución, en ella se señala que Chile es un Estado regional (Art. 1), que reconoce la autonomía de las regiones, comunas y territorios «indígenas», dotándolas de autonomía «política, administrativa y financiera para la realización de sus fines e intereses» (Art. 187-2), lo cual resulta radicalmente distinto al Estado unitario (Art. 3) de la Constitución vigente. Lo primero es central para el estudio de las relaciones intergubernamentales, ya que el reconocimiento y garantía de la autonomía de las entidades territoriales y sus gobiernos es el primer paso para un estudio efectivo desde las RIG. En otras palabras, un fundamento básico para que la autonomía funcione reside en las relaciones intergubernamentales (Agranoff, 2004), ya que la autonomía lleva a reconocer la interdependencia entre niveles de gobierno que da lugar a las RIG (Agranoff, 1993), generando intercambios de información y de opiniones entre los funcionarios que buscan «que las cosas se hagan» sobre la base de «arreglos informales, prácticos y orientados

a unas metas que pueden realizarse dentro del marco formal, jurídico e institucional de los funcionarios» (Wright, 1997, p. 81).

Se presume que, en este contexto, los funcionarios públicos, electos o que ocupan cargos de todo tipo y en todos los niveles de gobierno, convergen en una agenda donde lo principal son las cuestiones financieras, de políticas y de política (Wright, 1997). Ahora bien, asumiendo que el desafío para un analista de políticas está en identificar la necesidad «objetiva» de cooperación y coordinación (Morata, 1990, p. 154), su tarea se dificulta, puesto que el modelo lleva implementándose los últimos cincuenta años y solo la elección de gobernadores regionales de 2021 introdujo un cambio, cuya novedad es que quien gobierna la región es resultado de una elección democrática, pero debe convivir con un representante del Presidente de la República que tiene más competencias. Dicho de otro modo, quien tiene la legitimidad de origen por elección diluye la legitimidad por rendimiento entre dos autoridades que se encuentran en conflicto.

En Chile sabemos poco de esta materia, menos sobre el funcionamiento de la cooperación e intercambio de información entre niveles de gobierno, si es colaborativo o confrontacional, si las interacciones se basan en acuerdos formales o informales, y menos aún sobre cómo se establece la relación gobierno-oposición que expresa los pesos electorales de partidos y coaliciones (Ugalde, 2011). Un desafío no abordado es conocer las «mil capas» del edificio de múltiples niveles que recrea la idea de las Relaciones Intergubernamentales (RIG), donde existen diferentes jerarquías entre ministerios y agencias y entre las autoridades nacionales regionales y locales (Carter, 2013).

Lo que sí sabemos es que la ciudadanía se siente poco afectada por los conflictos de competencia, pero sí por la descoordinación entre diferentes administraciones públicas (Franco y Zafra, 2022). En este sentido, las RIG son una respuesta a un problema de coordinación entre niveles de gobierno.

También sabemos que los procesos de convulsión social y política y de cambios constitucionales que se han vivido en Chile en 2011 y especialmente 2019 han generado –al igual que en otros países– interés en los investigadores, quienes buscan comprender

estos cambios tanto a nivel empírico como teórico, y en esto último las RIG pueden aportar a dicha comprensión (Stoker, 1995).

Dado todo lo anterior, este artículo se divide en tres partes. La primera, de carácter conceptual, aborda las RIG para entender su capacidad explicativa en sistemas unitarios, que en el caso chileno están transitando hacia alguno de los tres modelos más utilizados: autoridad coordinada (autonomía), autoridad dominante o inclusiva (jerárquica) y autoridad igual o superpuesta (negociación) (Wright, 1997). Adicionalmente, en esta sección se aborda la discusión sobre centralización-descentralización en la vieja democracia (1925-1973), anterior al régimen autoritario (1973-1990), para dar cuenta de la continuidad en la discusión que llevó a la propuesta constitucional de definir a Chile como un Estado regional con autonomía de las regiones, comunas y territorios «indígenas».

La segunda parte de este texto prospecta cómo las RIG ayudan a entender el proceso de instalación de gobernadores regionales; y la tercera busca explicar el modelo de organización territorial que deriva de la propuesta constitucional plebiscitada el 4 de septiembre de 2022 y el modelo de interacciones (formales e informales) que se establecerían entre el gobierno central, regional y local, que involucran muchas organizaciones a gran escala (Ostrom y Ostrom, 1965).

RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES (RIG) EN REGÍMENES PRESIDENCIALISTAS Y UNITARIOS, EN TRANSICIÓN HACIA UN SISTEMA INCIERTO

Las RIG, como muchas teorías en las ciencias sociales, presentan una polisemia conceptual que limita su comprensión, dado que se las ha entendido como «relaciones interadministrativas, relaciones de colaboración, cooperación, relaciones entre poderes, federalismo ejecutivo, imbricación política [y] gobernación multinivel» (Colino, 2012, pp. 19-20). Otras etiquetas son: gobierno de múltiples niveles, relaciones centro-locales, gestión territorial, regionalización y reforma regional-local (Agranoff, 2001).

Se entiende que la autonomía es la base de las RIG, por tanto, la democracia la sostiene en las «mil capas» del edificio de múltiples

niveles. No obstante –e hipotéticamente–, podría haber un régimen nacional democrático y un régimen subnacional autoritario, o viceversa (Behrend, 2011). En el caso chileno, aún es incipiente la democracia regional (Mardones, 2008) entendida desde el ejercicio de los gobernadores regionales y, en consecuencia, no sabemos si prospectivamente se generarán regímenes subnacionales no democráticos (Giraudy, 2011) o de «autoritarismo subnacional» (Gervasoni, 2011) que cuestionen cierta ilusión de unidad territorial (Escolar, 2013), ya que las prácticas en las instituciones territoriales se distribuyen de forma desigual (Gibson, 2006).

A nivel comunal, la literatura disponible a nivel internacional reconoce que los municipios son galaxias locales (Botella, 1999), ya que responden a una realidad diversa y multicultural (Touraine, 1997) y varían sensiblemente de un país a otro (Hoffmann-Martinot, 1999). En el caso chileno, el concepto autoritarismo ha sido escasamente trabajado (Rehren, 1991; Valdivia, 2018), ya que ha sido desplazado por el estudio del clientelismo a nivel regional (Durston, 2012) y local (Belmar y Morales, 2020).

Lo descrito en los párrafos precedentes se da en el escenario de una lectura de «crisis de legitimación» (Milstein, 2020) del sistema político y las instituciones representativas. Se está perdiendo la «legitimidad ante los ojos del pueblo» (Deutsch, 1980, p. 81), al cual le importa la «legitimidad por rendimiento», la eficacia de las políticas que se implementan y, con ello, la eficiencia del sistema político (Habermas, 1999; Bañón y Carrillo, 1997).

Gobernadores y alcaldes enfrentan una «crisis de justificación» sobre las funciones que ejercen, donde el Estado aparece carente de legitimidad y recursos para dirigir los desarrollos sociales, económicos y políticos (Lodge, 2013) de sus territorios. El paso hacia las «mil capas» del edificio de múltiples niveles que consideran las RIG puede abordar, por una parte, la legitimación por resultados, sin olvidar que la eficacia no disuelve la pregunta política acerca de qué valora la sociedad como verdaderamente eficaz (Innerarity, 2017), especialmente en las democracias latinoamericanas que, si bien están sobreviviendo, pocas están prosperando (Levitsky, 2018).

¿La cooperación entre los gobiernos estatales y locales que sirven a las mismas personas, que generalmente comparten los mismos objetivos y se enfrentan a las mismas demandas (Elazar, 1965) contribuye a la «democracia de múltiples niveles»? La evidencia disponible señala que sí; de hecho, el «*grodzins model*» muestra que cuando las decisiones se generan en un intercambio cooperativo tienen impacto (Adrian, 1965) y que entre un sistema federal y uno unitario existen tendencias similares en sus prácticas político-administrativas (Agranoff, 1993). Ello porque las RIG emergen en cualquier «Estado políticamente descentralizado, porque el poder central y los entes territoriales deben abordar múltiples problemas que no pueden resolver por separado» (Morales, 2008, p. 48).

No extraña, entonces, que las RIG en América Latina presenten una variada muestra tanto de determinantes institucionales como de dinámicas reales. Las estructuras constitucionales regulan si los países tienen un sistema federal o unitario de distribución territorial del poder y estipulan los niveles territoriales de gobierno. Así, las constituciones estructuran el número de relaciones intergubernamentales verticales y horizontales. Sin embargo, la dinámica real depende de las prerrogativas de política que establece la autoridad subnacional frente a la administración nacional. Estas prerrogativas, generalmente entendidas en términos de poder, responsabilidades y recursos, dan forma al equilibrio territorial de poder dentro de un país (Suarez-Cao, 2019).

En estados unitarios con tres niveles como el chileno, las relaciones intergubernamentales de tipo vertical serían complejas, ya que se pueden producir simultáneamente tres ejes de relación distintos: local-intermedio (Alcalde-Gobernador), intermedio-nacional (Gobernador-Presidente) y local-nacional (Alcalde-Presidente) (Jordana, 2002), donde los incentivos hacia la cooperación serán menores, ya que cada autoridad buscará obtener ventajas en una negociación directa con la autoridad superior. Si las atribuciones entre los niveles de gobierno en sus dimensiones políticas, fiscales y administrativas no expresan un cierto equilibrio respecto a sus funciones, entonces gobernadores y alcaldes tendrán un bajo nivel de autonomía y con ello su «legitimidad por rendimiento» estará

cuestionada, generando un modelo de RIG basado en «autoridad dominante» (Wright, 1997, p. 25), donde alcaldes y gobernadores son controlados finalmente por el gobierno central, dado que este último tiene los recursos y competencias para proporcionar las soluciones, justificando así la inacción de los otros niveles de gobierno. Esto último sería una tentación fuerte para los gobernadores si no se legitima su posición como máxima autoridad de la región, y más aún en el caso de los alcaldes.

Lo anterior no sería extraño, ya que el centralismo ha predominado independientemente de las ideologías, persistiendo y reforzando siempre la estructura vertical del poder político (Arocena, 1991; Montalvo, 2008; Véliz, 1984), a pesar de que ante la opinión pública los partidos políticos y los grupos sociales se han «declarado histórica y permanentemente por el proceso inverso» (Geisse, 1971, p. 253), especialmente en tiempos de campaña (Navia, 2009; Von Baer, 2009). Probablemente esta situación se deba a que la transferencia de poderes amenaza a muchos actores, porque existe el riesgo de que un proceso de descentralización beneficie a ciertos grupos de poder local o regional, en detrimento de la mayoría de la población (Prats, 2009, p. 12). Bien lo grafica Boeninger (2008, p. 219) al sostener que la gradualidad de la descentralización chilena desahogó las reivindicaciones regionales, sin colisionarse con la coherencia nacional de las políticas, preservando con ello las instituciones que restringen el «populismo y el clientelismo».

La propuesta de nueva Constitución 2022 rompía con doscientos años de discusión sobre qué nivel de autonomía debían tener las regiones y las comunas al declarar a Chile como un Estado regional. Paradójicamente, la propuesta fue rechazada en las 16 regiones y en 338 comunas de las 346 del país.

La discusión sobre descentralización en la vieja democracia (1925-1973), en el régimen autoritario (1973-1990) y en el retorno a la democracia (desde 1990)

Tal como se enunció en la introducción, Chile es considerado uno de los países con mayor centralismo en América Latina, lo que ha sido cuestionado permanentemente desde dos líneas: la primera sostiene que no se había encontrado una fuente de liderazgo sustitutivo al que emerge de la figura del Presidente de la República, ya que no solo establecía los grandes lineamientos, sino también resolvía designaciones, encabezaba ritos y ceremonias y, en el ejercicio de este liderazgo, constituía y dirigía los equipos, generaba consensos, arbitraba y resolvía los conflictos, y disciplinaba a la coalición gobernante, limitando la transferencia de responsabilidades.

La segunda línea argumental es una vieja-nueva discusión: la centralización versus la descentralización, donde se observa que los centralistas son al autoritarismo como los descentralistas son a la democracia (Arocena, 1991; Parejo, 1998), debate que la realidad inclina hacia los primeros, ya que en buena medida el centralismo ha sido la «manera como los latinoamericanos se han ocupado de sus ordenamientos económicos, sociales y políticos» (Véliz, 1984, p. 296) y que, en el caso de Chile, la ausencia de fuertes divisiones regionales facilitó la acción de gobiernos burocráticos civiles y centralistas (Véliz, 1984) y a la vez no potenció la presencia de partidos regionales.

El centralismo predominó en la «vieja democracia», independientemente de las ideologías, persistiendo y reforzando siempre la estructura vertical del poder político (Montalvo, 2008), a pesar de que, ante la opinión pública, los partidos políticos y los grupos sociales se declaraban «histórica y permanentemente por el proceso inverso» (Geisse, 1971, p. 253). Esta situación, probablemente se debía a que la transferencia de poderes amenazaba a muchos actores por el riesgo de que un proceso de descentralización beneficiara a ciertos grupos de poder local o regional, en detrimento de la mayoría de la población (Prats-Catalá, 2009). Bien lo grafica Boeninger (2008, p. 219) al sostener que la gradualidad de la descentralización desahogó

las reivindicaciones regionales sin colisionarse con la coherencia nacional de las políticas, preservando con ello las instituciones que restringen el «populismo y el clientelismo».

¿Se gestaron en la «vieja democracia» las bases de la descentralización en el país? Las encuestas de opinión disponibles en los noventa y a pocos años del retorno a la democracia no muestran dicha demanda (PNUD, 2000), es más, en esa época el país era «más conservador y moderado que el resto de la región en lo que a descentralización se refiere» (Willis et al., 1999, p. 11).

El origen del proceso descentralizador está en el régimen autoritario del general Pinochet, cuyo principal legado fue concebir el modelo de regionalización en un marco de políticas neoliberales, donde los motivos de su desarrollo se vinculaban con razones político-estratégicas de integridad e inclusión nacional y la prestación de bienes y servicios de manera eficiente y eficaz a la ciudadanía (Boisier, 2000; Campbell, 2003, pp. 34-35; Kubal, 2004, p. 6; Lira y Marinovic, 2001; Montecinos, 2005, p. 457; Pressaco, 2009, p. 43). El modo de tomar decisiones políticas sobre la materia tomó una trayectoria «*top down*» –ya que un régimen autoritario supone la ausencia de actividad política controversial–, que marca la forma como se relaciona el centro decisonal con el resto de los actores y territorios del país (Montero y Samuels, 2004, p. 9). Estas características marcaron la concepción global que el proceso de descentralización ha tenido en democracia.

Con el retorno a la democracia, el proceso de descentralización se centró en las reformas municipales, mediante la firma de un Acuerdo Político de Reforma Regional y Municipal (Palma, 2009) que se concretó el 21 de agosto de 1991 (Mardones, 2006), que permitieron, en una primera etapa, la elección de alcaldes por parte de los concejales y posteriormente su elección directa.

Por todo ello, la descentralización política en las últimas dos décadas ha sido más bien discreta y, a pesar de ser tema recurrente de campañas políticas, tal como he señalado anteriormente, no se han concretado grandes avances en la materia (Valdivieso, 2009; Von Baer, 2009). Una muestra de esto estaba marcada por la baja

evolución de transferencia de poder a las regiones y, sobre todo, por la gravitación que tiene el cómo se designa el intendente regional en los propósitos regionalistas (Navia, 2009).

Lo anterior entra a cambiar en 2021, cuando se genera el acuerdo de reemplazar al intendente regional por un gobernador electo.

LOS GOBERNADORES REGIONALES Y EL DELEGADO PRESIDENCIAL EN LA REGIÓN

Las elecciones directas de gobernadores regionales en Chile el 2021 dejaron en evidencia que en un Estado unitario se tienden a controlar los procesos de descentralización una vez iniciados (Jordana, 2002). De hecho, como lo muestra la experiencia internacional, se puso en cuestión el modo de tomar decisiones tipo «*top down*», pero no cambió sustantivamente la forma en que se relaciona el centro decisional con el resto de los actores y territorios del país (Montero y David, 2004, p. 9). En efecto, se dio paso a un sistema propio de las estructuras federales, que tienden a fragmentar la autoridad y crear jurisdicciones superpuestas para fomentar las relaciones de coordinación (Smith, 2011), que en la práctica está generando conflicto.

Para una mejor comprensión de aquello es necesario considerar que, desde 1975 y hasta el 2021, la única autoridad regional en el país era el intendente regional, designado por el Presidente de la República en cada una de las regiones. A partir de esta última fecha, de este cargo se generaron dos: uno electo –gobernador– y otro designado por el presidente de la república –delegado presidencial regional–. Dado lo anterior, se llegó a una situación donde se sabía *ex ante* que la «existencia de dos nuevas autoridades regionales con similares atribuciones» generaría conflictos, debido a que nadie garantiza la adecuada coordinación política para la implementación del nuevo diseño en este nivel de gobierno (Montecinos, 2020, p. 1) y porque el proceso de traspaso de competencias sigue en manos del gobierno central, es decir, va desde el Presidente de la República a los gobernadores, donde el delegado presidencial regional no forma parte de la discusión.

TABLA I. ATRIBUCIONES GOBERNADOR REGIONAL Y DELEGADO
PRESIDENCIAL REGIONAL

Gobernador regional (Artículo 111)	Delegado presidencial regional (Artículo 115 bis)
<p>La administración superior de cada región reside en un gobierno regional, que tendrá por objeto el desarrollo social, cultural y económico de la región.</p> <p>El gobierno regional estará constituido por un gobernador regional y el consejo regional.</p> <p>El gobernador regional será elegido por sufragio universal en votación directa. El consejo regional estará integrado por consejeros elegidos por sufragio universal en votación directa.</p>	<p>En cada región existirá una delegación presidencial regional, a cargo de un delegado presidencial regional, el que ejercerá las funciones y atribuciones del Presidente de la República en la región, en conformidad a la ley. El delegado presidencial regional será el representante natural e inmediato, en el territorio de su jurisdicción, del Presidente de la República y será nombrado y removido libremente por él. El delegado presidencial regional ejercerá sus funciones con arreglo a las leyes y a las órdenes e instrucciones del Presidente de la República.</p>
<p>El gobernador regional será el órgano ejecutivo del gobierno regional, correspondiéndole presidir el consejo y ejercer las funciones y atribuciones que la ley orgánica constitucional determine, en coordinación con los demás órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa. Asimismo, le corresponderá la coordinación, supervigilancia o fiscalización de los servicios públicos que dependan o se relacionen con el gobierno regional.</p>	<p>Al delegado presidencial regional le corresponderá la coordinación, supervigilancia o fiscalización de los servicios públicos creados por ley para el cumplimiento de las funciones administrativas que operen en la región que dependan o se relacionen con el Presidente de la República a través de un Ministerio.</p>

Fuente: Ley 20.990 de 2017. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1098725>

Vistas las atribuciones, ambas señaladas en la Tabla 1, las competencias de esta «extraña pareja» generan conflictos que terminarán en un juego de suma cero.

El presidente Gabriel Boric (2022-2026), en su programa de gobierno y en sus discursos públicos, ha sostenido que antes de terminar su mandato la figura del delegado presidencial desaparecerá. Mientras tanto, se están produciendo transferencias de competencias desde el gobierno central por facultad presidencial (Vallespín, 2022). Tal es el caso de la Región del Biobío, tercera en importancia en el país, donde se identificó un total de 113 competencias en las que hay consenso para que sean manejadas desde las regiones y aproximadamente otras 60 que están en condiciones de ser traspasadas administrativamente (Henríquez y Scherping, 2022).

En este proceso de traspaso que se está acordando con el gobierno central, a través de ministerios y servicios, no se evidencia un aumento del poder de los gobernadores. De hecho, la Asociación de Gobernadores y Gobernadoras Regionales de Chile, constituida por los dieciséis gobernadores del país, no suma más poder que el Presidente de la República, ya que las relaciones entre el gobierno central, regional y local continúan dominadas por el Ejecutivo –presidente, ministros y subsecretario de Desarrollo Regional del Ministerio del Interior– en un entramado donde se traspasan la culpa por los problemas de agenda, implementación y evaluación. Ello muestra un déficit democrático en las RIG, que se refleja en los problemas de rendición de cuentas y en una retórica de los presidentes centrada en lugares comunes: «Todo aquello que puedan realizar los gobiernos regionales mejor que el gobierno central, será de competencia de las regiones. Y todo lo que puedan hacer mejor los municipios que los gobiernos regionales, será de competencia de los municipios. Pero estas mayores funciones, atribuciones y recursos exigen también una mejor gestión y transparencia» (Piñera, 2010).

El predominio de la colaboración vertical frente a la horizontal es el signo del primer año de los gobernadores regionales. En el texto de la Asociación, conocido como «La declaración de Concepción» y elaborada en septiembre de 2021, se establecen diez ejes clave para

avanzar en más autonomía y en consolidar al gobernador como máxima autoridad regional (chiledescentralizado.cl), a saber:

1. Rentas regionales y coparticipación tributaria de las regiones.
2. Mayor autonomía financiera y de gestión presupuestaria.
3. Asumir el compromiso que la inversión de decisión regional llegue a lo menos a un 40% de la inversión nacional y su evaluación debe ser regional y pertinente con la realidad de cada territorio.
4. Programa de transferencia de competencias consensuado región-nación.
5. Viabilizar la conducción regional de los servicios instalados en los territorios.
6. Nueva estructura de competencias en el territorio para tener municipios y regiones fuertes, donde el actual delegado presidencial regional se transforme en un secretario regional ministerial.
7. Liderar y priorizar desde los gobiernos regionales las inversiones sectoriales en el territorio. No más imposiciones unilaterales desde los ministerios. Las regiones definen su futuro.
8. Coordinación de todos los servicios de fomento productivo e industria, los que deberán estar alineados a la política de fomento productivo de la región.
9. Designación de un representante del gobierno regional en cada universidad o empresa estatal con asiento regional.
10. Implementar un sistema regional de innovación descentralizado para un desarrollo económico, social y productivo sustentable.

LAS ADMINISTRACIONES LOCALES EN BÚSQUEDA
DE SER GOBIERNO

El municipio actual emerge del ciclo autoritario (1973-1989) con una institucionalidad local totalmente cambiada, ya que durante ese período se le dotó de recursos, funciones, atribuciones, capacidad técnica y poder para administrar los servicios locales.

A nivel local y con el Decreto Ley 573 de 1974, el alcalde pasó a ser designado por el Presidente de la República, suprimiendo la distinción entre gobierno y administración interiores, ya que esta última se subordinó a los objetivos políticos del régimen autoritario, estableciéndose cuatro diferencias. La primera de ellas de orden territorial, ya que se creó la región como instancia de gobierno –anteriormente esta era solo una unidad definida para fines técnicos, de planificación–, se redefinió la instancia provincial de gobierno y se instituyó un cambio en la naturaleza jurídica. La segunda en cuanto a facultades decisorias, dado que hubo un aumento sustancial en las atribuciones de intendentes, gobernadores y alcaldes, acompañados por un aumento en los recursos y un esquema que tenía importantes rasgos descentralizadores. La tercera respecto a recursos profesionales y técnicos, por cuanto se institucionalizó la planificación de los niveles regional y local: las autoridades en cada nivel contaban con apoyo técnico profesional para la preparación y ejecución de planes, proyectos y programas en beneficio de su territorio y sus habitantes, a cargo de la Secretaría Regional y Comunal de Planificación y Coordinación (las SERPLAC y SECPLAC). Y la última sobre la participación de la comunidad, para lo cual en cada unidad territorial se definió un Consejo de Desarrollo Regional (CODERE) y Comunal (CODECO), ligados a la conceptualización de participación que manejó el régimen autoritario (Raczynski y Serrano, 1988, pp. 23-24). El municipio debía transformarse en un servicio público más dependiente del gobierno nacional (Cumplido, 1983, p. 23), un «*órgano final de la jerarquía administrativa y territorial del Estado, constituyéndose el nivel político administrativo más directo de contacto de la comunidad organizada*» (Informe Final del Primer Seminario de Alcaldes, 1978, p. 277).

TABLA 2. SISTEMA DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

Nivel	Subsistemas		
	Jerárquico	Participativo	Técnico
Nacional	Presidente de la República Representante inmediato: Ministro del Interior	Consejo Nacional de Desarrollo	Oficina Nacional de Planificación (ODEPLAN)
Regional	Intendente Regional	Consejo Regional de Desarrollo (COREDE)	Secretaría Regional de Planificación Regional y Coordinación (SERPLAC)
Provincial	Gobernador Provincial	Comité Asesor Provincial	Secretaría Provincial de Planificación y Coordinación (SEPPLAC)
Comunal	Alcalde Municipal	Consejo Comunal de Desarrollo (CODECO)	Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación (SECPALAC)

Fuente: Elaboración propia a partir del organigrama propuesto por la Comisión Nacional de Reforma Administrativa CONARA (1974, p. 14).

La estructura de la institucionalidad que se observa en el cuadro anterior se definió sobre la base de tres subsistemas: participativo, jerárquico y técnico; todo ello en cuatro niveles: nacional, regional, provincial y comunal. Esto respondía al diseño de un sistema jerárquico de unidades territoriales con funciones similares, capacidad de toma de decisiones equivalente y una estrecha integración bajo una línea de mando emanada directamente del Poder Ejecutivo (Rehren, 1991, p. 224).

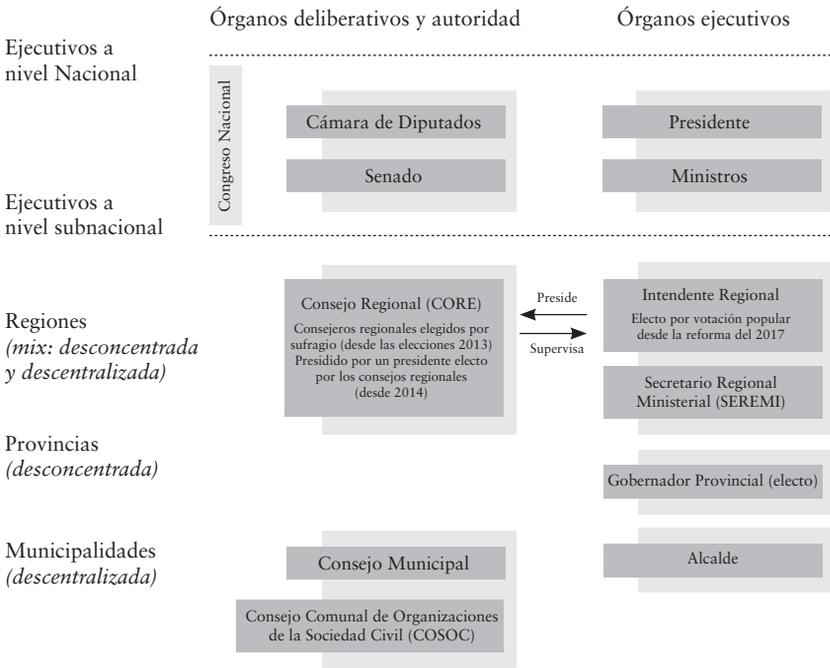
En la base se observa al municipio, entendido como la instancia más cercana a las demandas de la ciudadanía, al tiempo que respondía a una «regionalización» como una necesidad de aumentar al máximo la eficiencia del sistema, pero sin que constituyera una forma de descentralización política.

Dentro de este sistema, el liderazgo del alcalde se vuelve relevante y omnímodo (Raczynski y Serrano, 1988) al ser el principal ejecutivo del municipio y el eje central de su funcionamiento. Tanto es así, que el actual sistema de administraciones locales es tributario de la institucionalidad creada por el régimen autoritario (1973-1990), donde la figura del alcalde y su estilo de liderazgo tienen bajos contrapesos en la institucionalidad municipal, imperando el modelo de «alcalde fuerte» (*strong-mayor*) que gobierna la dimensión administrativa del municipio y la dimensión política del territorio.

LOS NIVELES DE GOBIERNO EN LA PROPUESTA CONSTITUCIONAL DE 2022

Para Hannah Arendt (2009), allí donde se reúnen los ciudadanos puede surgir algo nuevo. Y la propuesta constitucional de 2022 es un buen ejemplo de ello. Sin embargo, el 62% de rechazo de los electores en el plebiscito de salida, categórico e inapelable, puso una duda sustantiva sobre la relevancia de su contenido. Más allá de las causas que explican su rechazo –sobre lo que se está generando abundante literatura (Peña, 2022)–, la propuesta de un modelo de Estado regional dentro de un Estado unitario e indivisible es un quiebre respecto al modelo actual, tributario del establecido bajo el régimen autoritario, tal como se observa en el Gráfico 1.

GRÁFICO I. ORGANIZACIÓN ACTUAL DEL SISTEMA DE GOBERNANZA MULTINIVEL CHILENO



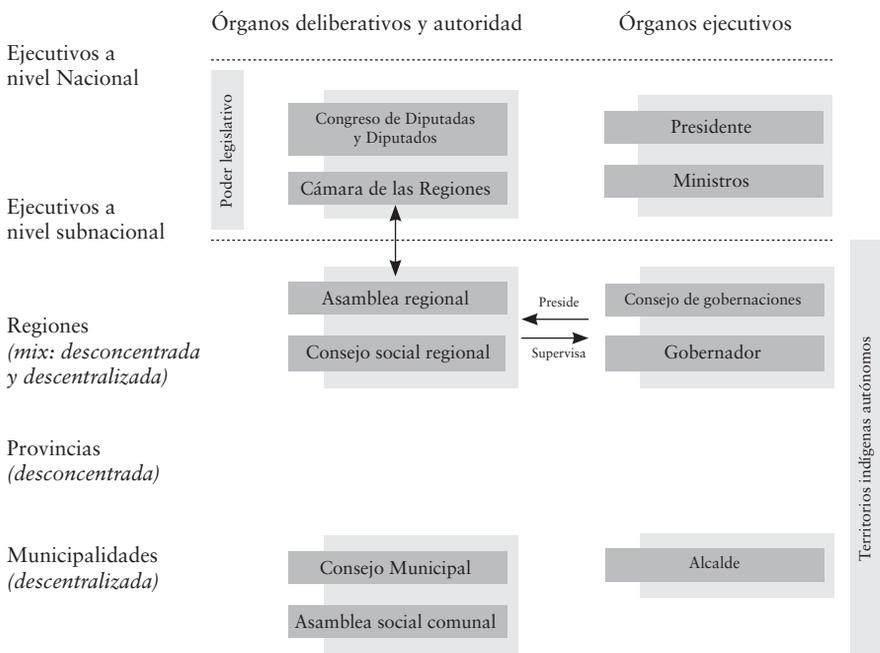
Fuente: OCDE (2017).

Aunque paradójico, toda constitución requiere una distinción entre lo que es verdaderamente nacional y lo que es verdaderamente local (Ryan, 2011), ya que establece la organización territorial del Estado y las disposiciones para la división de poderes entre niveles, sean funciones legislativas, ejecutivas y judiciales (Agranoff, 2001).

La propuesta constitucional del 2022 lo hizo, estableciendo un modelo intermedio entre unitario y federal. Dos artículos en la propuesta de formas del Estado son relevantes para entender lo anterior. Primero, que «El Estado se organiza territorialmente en regiones autónomas, comunas autónomas, autonomías territoriales indígenas y territorios especiales»; y segundo, que «están dotadas de autonomía política, administrativa y financiera para la realización

de sus fines e intereses en los términos establecidos por la presente Constitución y la ley». Estos artículos cambiaban las reglas del juego en las «mil capas» del edificio de múltiples niveles que se presenta a continuación, no obstante los problemas de diseño y competencias que se resolverían por leyes específicas.

GRÁFICO 2. PROPUESTA CONSTITUCIONAL PARA UN SISTEMA DE GOBERNANZA MULTINIVEL CHILENO



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la propuesta constitucional 2022.

Nivel nacional

Observando el gráfico con la propuesta constitucional para un sistema de gobernanza multinivel chileno es posible señalar que, a nivel nacional, la diferencia con la Constitución elaborada en 1980 radica en que el poder legislativo se constituía con dos cámaras: el Congreso de Diputadas y Diputados y la Cámara de las Regiones, conformando así un Poder Legislativo bicameral asimétrico. Por un lado, el Congreso de Diputadas y Diputados, órgano paritario y plurinacional, con 155 miembros y las funciones que convencionalmente se le asignan a la cámara baja en un sistema presidencial: fiscalizar los actos del gobierno, admitir o rechazar la renuncia del presidente y elaborar leyes, entre otras. Por el otro, la Cámara de las Regiones, encargada de elaborar leyes de acuerdo regional, con integrantes denominados representantes regionales que serían determinados por ley (de acuerdo con lo señalado en el artículo 11), en igual cantidad para cada una de las regiones y no menor a tres. Entre sus funciones se encontraba la obligación de rendir cuenta ante la Asamblea Regional y no podría fiscalizar los actos del gobierno ni de las entidades que de él dependan, ni tampoco declarar si ha lugar o no a acusaciones contra el Presidente de la República, por ejemplo.

La Constitución de 1980 vigente, en cambio, está constituida por dos cámaras de poder legislativo: Cámara de Diputados y Senado, cámaras espejo que cumplen las mismas funciones, de tal manera que el Senado también legisla a nivel nacional, mismo órgano que en la propuesta 2022 dejaba de existir, dando paso a la Cámara de las Regiones.

En cuanto a las competencias de la propuesta (artículo 126), destaca el principio general que estas «debían entregarse de abajo hacia arriba, es decir, si la región puede hacer algo, hay que dejárselo a ella y no al Gobierno central. Y si la comuna puede hacer algo, hay que dejárselo a ella antes que a la región. Pero el artículo 221 contradecía esto, al decir: *Las competencias no expresamente conferidas a la región autónoma corresponden a la Administración central (...)*. Es decir, aquí se privilegiaba lo nacional sobre lo

regional, en circunstancias que el artículo anterior privilegiaba al revés: lo regional sobre lo nacional» (Sierra, 2022).

Nivel regional

Siguiendo con el análisis de la propuesta, a nivel subnacional se encuentran las regiones autónomas. Las autoridades regionales estarían compuestas por la Asamblea Regional como órgano deliberativo y el Gobierno Regional como órgano ejecutivo dirigido por el gobernador regional, siendo la primera un órgano colegiado de representación regional, con funciones normativas, resolutivas y fiscalizadoras del Gobierno Regional.

Así, la figura de Consejo Regional (CORE), de la Constitución actualmente en vigencia, sería reemplazada por la Asamblea Regional. El borrador de Nueva Constitución indicaba que una ley determinaría los requisitos generales para acceder al cargo de asambleísta regional.

Por otra parte, también se encuentra el Consejo de Gobernaciones presidido por el Presidente de la República y conformado por los gobernadores de cada región, cuya misión era coordinar las relaciones entre el Estado central y las entidades territoriales, figura que en la Constitución vigente no existe. Esto permitía que los gobernadores tuviesen acceso directo a la cabeza del poder ejecutivo, otorgándole más relevancia al cargo de gobernador regional a la vez que abordaba una exigencia de la constituyente: generar «solidaridad entre regiones».

Adicionalmente, las regiones autónomas tendrían la competencia de coordinarse con los representantes de ministerios y servicios públicos con presencia en su territorio. En este sentido, el gobierno regional podía solicitar al Estado transferencia de competencias de ministerios y servicios públicos y lo mismo las municipalidades al gobierno regional, procedimiento que sería regulado por ley.

Finalmente, se encuentra el Consejo Social Regional, encargado de promover la participación popular en los asuntos públicos regionales de carácter participativo y consultivo. El borrador de

nueva Constitución indicaba que la ley establecería los mecanismos y procedimientos de participación popular dentro del Consejo. Adicionalmente, el gobernador regional, así como las jefaturas de los servicios públicos regionales, deberían rendir cuenta ante el Consejo –al menos una vez al año– sobre la ejecución presupuestaria y el desarrollo de proyectos, según lo indicara el Estatuto Regional, el cual definía la organización administrativa y funcionamiento interno propuesto por el gobernador a la Asamblea Regional para su deliberación y acuerdo.

El Estatuto Regional marca una diferencia no solo por su existencia para cada región, sino porque exigía que el proceso de elaboración debía garantizar la participación popular de sus habitantes, ya sea vía instrumentos de democracia directa o semidirecta.

Nivel municipal

Pasando al nivel municipal, el consejo municipal y alcalde se mantienen de manera muy similar a la Constitución vigente. El borrador de la nueva Constitución agrega la figura de Asamblea Social Comunal –lo que antes era conocido como Consejo de la Sociedad Civil (COSOC)–, que tendría relación con el Consejo Social Regional. Dicha asamblea tenía la finalidad de promover la participación popular y ciudadana en los asuntos públicos de la comuna autónoma, de carácter consultivo, incidente y representativo de las organizaciones de la comuna. Quiénes podrían participar, cómo se organizaría, así como sus atribuciones, estaría establecido por la ley y sería complementado por cada Estatuto Regional.

La comuna autónoma podría, previa autorización por ley general o especial, establecer empresas con otras entidades públicas o privadas. Las públicas tendrían personalidad jurídica, patrimonio propio y se regirían por las normas del derecho común. Esta facultad resultaba relevante para la búsqueda de desarrollo local.

Finalmente, al igual que el nivel regional, cada comuna autónoma tendría un Estatuto Comunal elaborado y discutido por el Consejo Municipal. En él se establecería la organización administrativa

y funcionamiento de los órganos comunales, los mecanismos de democracia vecinal y las normas de elaboración de ordenanzas comunales.

Autonomías territoriales indígenas y territorios especiales

Este componente del diseño territorial fue el menos desarrollado en la propuesta constitucional y el más complejo de conciliar (Sierra, 2022). El borrador de nueva Constitución establecía que las autonomías territoriales indígenas serían entidades territoriales con personalidad jurídica, derecho público y patrimonio propio. La constitución de estas sería mediante la ley en un proceso de participación y consulta previa. Esto debería iniciarse a requerimiento de los pueblos y naciones indígenas interesados. De esta manera, las autonomías deberían tener competencias y financiamiento necesario para el ejercicio del derecho de libre determinación de los pueblos y naciones indígenas.

No obstante, había problemas de diseño. Estaba Isla de Pascua y el archipiélago de Juan Fernández como territorios especiales; este último «hubiera sido comuna autónoma y territorio especial, dentro de una región autónoma. E Isla de Pascua podría haber sido un territorio especial, una comuna autónoma y, probablemente, una autonomía territorial indígena, además. Tres dimensiones territoriales confluyendo en un mismo territorio. Y todo dentro de una región autónoma» (Sierra, 2022, p. 7).

Las críticas a la propuesta constitucional

A lo ya expuesto en la sección anterior, es necesario profundizar las críticas a la propuesta constitucional a partir de una pregunta: ¿qué tan diferente es este texto en Chile como para ser una excepción a una regla, cuando el 93% de los 179 plebiscitos constitucionales celebrados en todo el mundo durante los últimos 230 años tuvieron un resultado positivo? (Siavelis, 2022). Dicho de otra manera,

«hasta qué punto la constitución propuesta reflejó la agenda que, originalmente, impulsó su génesis» (Bezus, 2022, p. 1).

En lo que importa para este artículo, el *gap* o desacople en la agenda de problemas es una explicación robusta en la búsqueda de saber el porqué de los resultados. En específico, los cambios al sistema político y la nueva forma de organizar el territorio generaron críticas que habrían incidido en el rechazo de los electores y que pueden ser ordenadas en dos: el «bicameralismo asimétrico» y las autonomías territoriales indígenas.

Sobre el «bicameralismo asimétrico», más allá de lo ya dicho en el artículo, fue criticada porque generaría más problemas que soluciones, ya que su competencia legislativa sería más bien marginal frente al Congreso de Diputados y Diputadas (Hernández, 2022). Mantenía el sistema presidencial, permitiendo la reelección con las ventajas propias de un incumbente y una cámara legislativa nacional, con exigencia de mayoría simple para votar las leyes y autorización para que los legisladores presentaran proyectos que irroguen gasto público, lo que recordaba la irresponsabilidad fiscal existente en la «vieja democracia» (Morales, 2022).

En este escenario, la Cámara de las Regiones, base del Estado regional, fue visto como un atentado al estado unitario existente, a pesar de que explícitamente el texto constitucional estableció el principio de «Estado Unitario e indivisible». La crítica, en resumen, sostenía que se avanzaba hacia un país fragmentado política, administrativa y financieramente.

La segunda crítica era hacia la «plurinacionalidad», que después «del juicio negativo sobre los constituyentes» fue la más repetida entre los que apoyaron el rechazo (Titelman y Leighton, 2022, p. 8). Esto, a diferencia de la diatriba anterior, es de larga data y está dentro de la llamada «causa mapuche», conflicto étnico localizado en el sur de Chile.

Este problema ha ido generando rechazo en la opinión pública. Proponer un sistema de protección de los derechos de los pueblos originarios bajo el concepto de «autonomías territoriales indígenas», fue cuestionado porque dividía a Chile; lo mismo al reconocer una

«justicia indígena» para casos específicos, objeto de críticas porque haría que los chilenos no fueran iguales ante la ley, generando un «sistema en base a privilegios (...) con una confusa identificación territorial que, de hecho abriría una nueva etapa de conflicto» (Hernández, 2022, p. 92).

CONCLUSIONES

Las RIG como modelo para explicar las relaciones entre niveles de gobierno deberían ser consideradas en el nuevo Consejo Constitucional, el cual discutirá y aprobará una propuesta de texto durante el 2023.

Del mismo modo, la autonomía y sus implicancias políticas, fiscales y administrativas marcarán el futuro de cualquier discusión bajo el concepto genérico de «descentralización», ya que el modelo de interacciones dentro de la estructuración estatal a tres niveles es un tema que seguirá en la discusión y la propuesta por la Convención Constitucional 2022 será una base que no podrá ser eludida por quienes propongan otra constitución.

En el intertanto, la relación entre gobernadores a través de su débil asociación no evidencia capacidades de cooperación horizontal, más bien la cooperación vertical, buscando que el Presidente delegue cada vez más competencias a las regiones desde ministerios y servicios, fortaleciendo el estilo de «autoridad dominante o inclusiva» (jerárquica) que ha primado. El problema es que en el tránsito hacia un posible estilo de «autoridad igual o superpuesta», (negociación) la convivencia entre gobernadores y delegados presidenciales debilitará a los primeros, ya que los segundos dependen de la confianza del Presidente, no de los votos. Y la legitimidad por rendimientos se evalúa en el gobierno central, no en los electores de la región.

A nivel local, los alcaldes, que no se veían mayormente afectados por la propuesta constitucional, dada su posición de «alcalde fuerte», muy probablemente seguirán con su estilo de trabajo cooperativo y dependiente con el ejecutivo, ya sea vía directa con los ministros y subsecretarios o con el delegado presidencial en su región. Sus

intereses parecen alinearse más con el modelo existente que con el propuesto por la nueva Constitución, más allá de si la hubieren apoyado o no.

Cronológicamente, el modelo de niveles de gobierno introducido por el régimen militar que se mantuvo con bajas modificaciones hasta la elección de gobernadores de 2021 se mantendrá, y con ello se habrá perdido la oportunidad única de cambiarlo. No habrá un «modelo chileno», parafraseando al francés.

BIBLIOGRAFÍA

- Adrian, C. R. (1965). State and Local Government Participation in the Design and Administration of Intergovernmental Programs. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 359(1), 35-43.
- Agranoff, R. (2004) Autonomy, devolution and intergovernmental relations. *Regional & Federal Studies*, 14(1), 26-65. DOI: 10.1080/1359756042000245160
- Agranoff, R. (2001). Managing Within the Matrix: Do Collaborative Intergovernmental Relations Exist? *Publius: The Journal of Federalism*, 31(2), 31-56.
- Agranoff, R. (1993). Las relaciones intergubernamentales y el Estado de las Autonomías. *Política y sociedad*, 13, 87-105.
- Arendt, H. (2009). *La condición humana*. Paidós.
- Arocena, J. (1991). Algunas dimensiones del concepto de descentralización. En D. Nohlen (ed.), *Descentralización Política y Consolidación Democrática Europa-América del Sur*. Nueva Sociedad.
- Arocena, J. (1991). «Algunas dimensiones del concepto de descentralización». En D. Nohlen (ed.), *Descentralización Política y Consolidación Democrática Europa-América del Sur*. Nueva Sociedad.
- Bañón, R. y Carrillo, E. (1997). La legitimidad de la administración pública. En R. Bañón y E. Carrillo, *La nueva administración pública*. Alianza.
- Behrend, J. (2011). Introducción: política subnacional y democracia. *Revista SAAP*, 5(2), 249-260.
- Belmar, F. y Morales, M. (2020). Clientelismo en la gestión local. El caso de los alcaldes en Chile, 2015-2016. *Política y Sociedad*, 57(2), 567-291.
- Bezus, P. (2022). *¿Qué pasó en Chile? Análisis de coyuntura N° 35*. Centro de Reflexión en Política Internacional. Instituto de Relaciones Internacionales-Universidad Nacional de La Plata.

- Boeninger, E. (2008). Relaciones entre partidos, Gobierno y Parlamento en el sistema presidencial chileno. En I. Walker (ed.), *Reforma de los partidos políticos en Chile*. PNUD, CEP, Libertad y Desarrollo, Proyectamérica y CIEPLAN.
- Boisier, S. (2000). Chile: la vocación regionalista del gobierno militar. *EURE*, 26(77), 81-107.
- Botella, J. (1999) «Introducción». En J. Botella (coord.), *La ciudad democrática*. Ediciones del Serbal.
- Campbell, T. (2003). *The Quiet Revolution: Decentralization and the Rise of Political Participation in Latin America Cities*. University of Pittsburgh Press.
- Carter, A. (2013). Tax, decentralisation and intergovernmental relations. *Organization for Economic Cooperation and Development, the OECD Observer*, (296), 43-44.
- Colino, C. (2012). Las relaciones intergubernamentales en España: un estado de la cuestión y algunas consideraciones en perspectiva comparada. En *La práctica de la cooperación intergubernamental en España*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Cumplido, F. (1983). *La estructura institucional del modelo de descentralización. Documento de Trabajo N°3*. Centro de Estudios del Desarrollo (CED).
- Deutsch, K. (1980). *Política y Administración*. INAP.
- Durston, J. (2012). Clientelismo político y actores populares en tres regiones de Chile. En G. De la Maza, N. Cunill y A. Joignant, *Nueva agenda de descentralización en Chile* (pp. 369-391). Universidad de los Lagos-Ril editores.
- Eaton, K. (2004). Designing Subnational Institutions: Regional and Municipal Reforms in Postauthoritarian Chile. *Comparative Political Studies*, 37(2), 218-244.
- Elazar, D. J. (1965). The Shaping of Intergovernmental Relations in the Twentieth Century. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 359(1), 10-22.
- Escolar, M. (2013). La ilusión unitaria. Política territorial y nacionalización política en Argentina. *Revista SAAP*, 7(2), 441-451.
- Franco, T. y Zafra, V. (2022). La controvertida interpretación y aplicación del artículo 26.2 de la Ley de Bases de Régimen Local. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, (17), 139-154. <https://doi.org/10.24965/real.a.i17.11058>
- Fundación Chile Descentralizado. (2021). La Declaración de Concepción. Disponible en: <https://chiledescentralizado.cl/wp-content/uploads/2021/09/xfordción-publica-concepción.pdf>

- Geisse, G. (1971). Descentralización a partir de la actual concentración urbana y regional. En A. Foxley (ed.), *Chile: búsqueda de un nuevo socialismo*. Ediciones Nueva Universidad.
- Gervasoni, C. (2011). Una teoría rentística de los regímenes subnacionales: federalismo fiscal, democracia y autoritarismo en las provincias argentinas. *Desarrollo Económico*, 50(200), 579-610.
- Gibson, E. L. (2006). Autoritarismo subnacional: estrategias territoriales de control político en regímenes democráticos. *Desafíos*, 14, 204-237.
- Giraudy, A. (2011). La política territorial de la democracia subnacional. *Journal of Democracy en Español*, 3(julio), 42-47.
- Graves, T. J. (1974). IGR and the Executive Branch: the New Federalism. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 416(1), 40-51.
- Habermas, J. (1999). *Problemas de legitimidad en el capitalismo tardío*. Amorrortu.
- Henríquez O. y Scherping, C. (2022). Informe plan de competencias. Análisis y formulación de propuestas en materia de regionalización y descentralización. Gobierno regional del Biobío. Disponible en: <https://desarrollabiobio.cl/wp-content/uploads/2022/04/Informe-Final-Plan-de-Competencias.pdf>
- Hernández, V. (2022). Origen, desarrollo y perspectivas del proceso constituyente chileno. *Revista Científica UPAP*, 2(1), 83-96.
- Hoffmann-Martinot, V. (1999). ¿Hacia una convergencia europea de los modelos de gobierno local? *GAPP*, 16, 3-16.
- Informe Final del Primer Seminario de Alcaldes. (1978). Texto mecanografiado.
- Innerarity, D. (2017). *La democracia en Europa*. Galaxia Gutenberg.
- Jordana, J. (2002). *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina. Casos de Argentina y Bolivia*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Kubal, M. (2004). Political Parties and Decentralization in Chile: Negotiating Municipal and Regional Reform. Paper Prepared for Presentation at The 2004 Southern Political Science Association Conference. January 8-11, 2004, 1-28.
- Levitsky, S. (2018). Democratic survival and weakness. *Journal of Democracy*, 29(4), 102-113.
- Lira, L. y Marinovic, F. (2001). Estructuras participativas y descentralización: el caso de los Consejeros Regionales en Chile. *Corporación de Promoción Universitaria*, 2(108).
- Lissardy, G. (2022). Peter Siavelis: «La gente quiere una nueva Constitución, pero que sea más representativa de todo el rango de opinión política en Chile». *BBC News Mundo*, 5 de septiembre. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-62791747>

- Lodge, M. (2013). Crisis, Resources and the State. *Political Studies Review*, 11, 378-390.
- Mardones, R. (2008). Descentralización: una definición y una evaluación de la agenda legislativa chilena (1990-2008). *EURE* (Santiago), 34(102), 39-60.
- Mardones, R. (2006). Descentralización y transición en Chile. *Revista de Ciencia Política* (Santiago), 26(1), 3-24.
- Mardones, R. (2005). *The politics of decentralization in a centralized polity: The case of Chile during the Concertacion' Governments*. Tesis doctoral. New York University.
- Martínez, C. A. (2022). *Presidencialismo. Reflexiones para el debate constitucional en Chile*. Fondo de Cultura Económica.
- Meyson-Renoux, C. (2019). El modelo francés de descentralización. *Revista de Derecho*, V, 53-62.
- Milstein, B. (2020). Justification Crisis: Brexit, Trump, and Deliberative Breakdown. *Political Theory*. <https://doi.org/10.1177/0090591720968596>
- Montalvo, D. (2008). ¿Descentralizar o centralizar? Desafíos para la reforma estatal y la democracia en América Latina y el Caribe. En M. Seligson (ed.), *Desafíos para la democracia en América Latina y el Caribe: evidencia desde el barómetro de las Américas 2006-2007*. Ediciones Lapop, América Barómetro y Vanderbilt University.
- Montecinos, E. (2020). Elección de gobernadores regionales en Chile: escenarios de cambio en las relaciones intergubernamentales. *Revista de Ciencia Política* (Santiago), 40(3), 567-587. Epub 18 de junio de 2020. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2020005000101>
- Montecinos, E. (2005). Antecedentes sobre la relación histórica centralismo y descentralización en Chile. *Revista Venezolana de Gerencia*, 10(31), 443-462.
- Montero, A. y David, S. (2004). The Political Determinants of Decentralization in Latin America: Causes and Consequences. En A. Montero (ed.), *Decentralization and democracy in Latin America*. University of Notre Dame Press.
- Montero, A. y Samuels, D. (2004). The political determinants of decentralization in Latin America: causes and consequences. *Decentralization and democracy in Latin America*, 3-32.
- Morales, M. J. G. (2008). Los instrumentos de las relaciones intergubernamentales. *Activitat parlamentària*, 48-62.
- Morata, F. (1990). Políticas públicas y relaciones intergubernamentales. Documentación administrativa. N° 224-225.
- Morillo, J. (1998). *La potestad normativa local*. Marcial Pons.
- Navarrete, B. (2015). *La nacionalización de la política local en Chile (1973-2012)*. Tesis doctoral. Universidad Complutense de Madrid.

- Navia, P. (2009). La Descentralización y la Elección Directa de Intendentes. En H. von Baer (ed.), *Pensando Chile desde sus Regiones*. Ediciones Universidad de la Frontera.
- Ostrom, V. y Ostrom, E. (1965). A Behavioral Approach to the Study of Intergovernmental Relations. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 359(1), 137-146.
- Palma, E. (2009). El desafío de la descentralización: la especificidad y las exigencias del caso chileno. En H. von Baer (ed.), *Pensando Chile desde sus Regiones*. Ediciones Universidad de la Frontera.
- Peña, C. (2022). La razón del fracaso. *El Mercurio*, 9 de septiembre. Crónica Constitucional, p. 3, Opinión.
- Piñera, S. (2010). Mensaje Presidencial a la Nación. Valparaíso, 21 de mayo de 2010.
- PNUD. (2000). *Informe Desarrollo Humano en Chile. Más Sociedad para Gobernar el Futuro*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Prats, J. (2009). Chile será descentralizado o no será desarrollado. En H. von Baer (ed.), *Pensando Chile desde sus Regiones*. Ediciones Universidad de la Frontera.
- Pressaco, F. (2009). Descentralización regional: aprendizajes de la experiencia comparada. En G. de la Fuente (ed.), *Calidad de la Democracia, Transparencia e Instituciones Pública*. Ministerio Secretaría General de la Presidencia.
- Raczynski, D. y Serrano, C. (1988). *Descentralización y planificación local: la experiencia de municipios en comunas pobres de Santiago. Notas Técnicas N°108*. CIEPLAN.
- Rehren, A. (1991). El impacto de las políticas autoritarias a nivel local: Implicancias para la consolidación democrática en Chile. *Revista Estudios Públicos*, 44, 207-246.
- Ryan, E. (2011). *Federalism and the Oxford War Within*. Oxford University Press. Retrieved 26 May. 2022, from <https://oxford-universitypressscholarship-com.ns1.bcn.cl/view/10.1093/acprof:oso/9780199737987.001.0001/acprof-9780199737987>.
- Sbragia, A. (2009). American Federalism and Intergovernmental Relations. In *The Oxford handbook of political institutions*. En S. A. Binder, R. A. W. Rhodes y B. A. Rockman (eds.), *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford University Press.
- Sierra, L. (2022). Lecciones de descentralización. *El Sur de Concepción*, 19 de septiembre de 2022, p. 7, Actualidad.
- Smith, T. (2011). Federalism in the United States. Obo in Political Science. Doi: 10.1093/obo/9780199756223-0024
- Stoker, G. (1995). Intergovernmental relations. *Public Administration*, 73(1), 101-122.

- Suarez-Cao, J. (2022). Intergovernmental Relations in Latin America: Determinants and Dynamics. *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. Retrieved 26 May 2022, from <https://oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-1751>.
- Titelman, N. y Leighton, T. (2022). ¿Por qué ganó el rechazo a la nueva Constitución chilena? *Nueva Sociedad*, (301), 4-14.
- Touraine, A. (1997). *El regreso del actor*. Eudeba.
- Ugalde, V. (2011). Capacidades administrativas de los gobiernos locales en el marco de las relaciones intergubernamentales en Estados iberoamericanos. En C. Navarro y D. Cravacuore (coords.), *Gobierno local y relaciones intergubernamentales en Iberoamérica* (pp. 41-67). Miño y Dávila.
- Valdivia Ortiz de Zárate, V. (2018). La «alcaldización de la política» en la post dictadura pinochetista. Las comunas de Santiago, Las Condes y Pudahuel. *Izquierdas*, (38), 113-140.
- Valdivieso, G. (2009). Elecciones territoriales. ¿Cómo lo haremos realmente local y regional? En H. von Baer (ed.), *Pensando Chile desde sus Regiones*. Ediciones Universidad de la Frontera.
- Vallespín, P. (2022). Declaraciones sobre visita del Presidente Gabriel Boric a la región de los Lagos. *El Llanquihue* de Puerto Montt, 10 de agosto, pp. 2-3.
- Véliz, C. (1984). *La tradición centralista de América Latina*. Ariel.
- Von Baer, E. (2009). No tengamos miedo de descentralizar, tengamos miedo a seguir centralizando. En H. von Baer (ed.), *Pensando Chile desde sus Regiones*. Ediciones Universidad de la Frontera.
- Willis, E., Garman, C. y Haggard, S. (1999). The Politics of Decentralization in Latin America. *Latin American Research Review*. Universidad de California, 34(1).
- Wright, D. (1974). Relaciones intergubernamentales: un panorama analítico. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 416(1), 1-16.
- Wright, D. (1997). *Para entender las relaciones intergubernamentales*. Fondo de Cultura Económica

CAPÍTULO 9

¿REVOLUCIÓN O REFORMA? DE UN VIEJO DEBATE EUROPEO A LA SITUACIÓN ACTUAL EN CHILE

Antonello Canzano Giansante

Departamento de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad Gabriel D'Anunzio, Chieti-Pescara

INTRODUCCIÓN

La evolución sociopolítica de Chile en los últimos años y especialmente a partir de 2019 muestra una orientación colectiva dicotómica que trae consigo fracturas, desencuentros y paradojas, tal como conlleva cualquier tensión hacia nuevos enfoques institucionales y sociales. Un escenario que trae a la memoria el ya lejano debate entre Herbert Marcuse y Karl Popper resumido en el título del libro *¿Revolución o reforma?* (2002). Tomando esta misma dicotomía como paradigma explicativo, Chile en los últimos cuatro años parece haber oscilado entre una transformación radical de sus instituciones políticas y sociales y un cambio limitado a una mejora del marco existente.

En resumen, el encuentro-choque entre Marcuse y Popper se produjo principalmente por cuestiones políticas y sociales, en relación con las propuestas programáticas para alcanzar el objetivo de una «nueva sociedad» y sobre los métodos para abordar los problemas

existentes. Aunque ha transcurrido algún tiempo desde aquel lejano 1971 en que la televisión bávara transmitió aquel debate, los temas discutidos y especialmente el enfrentamiento sobre el método que se debía adoptar para perseguir las distintas metas de cambio son más actuales que nunca y parecen perfectamente adecuados a la situación chilena.

Herbert Marcuse creía que la sociedad capitalista avanzada, que también podríamos llamar neoliberalista, para usar un léxico utilizado en el debate chileno, si bien ha garantizado riqueza, progreso y oportunidades concretas de emancipación social, al mismo tiempo reprime las oportunidades de paz social y liberación humana. Se trata de una represión extremadamente eficaz que impregna toda la sociedad y que solo puede eliminarse mediante «una transformación radical de su estructura» (Ibid., p. 7). Para Marcuse, se plantea pues el problema de la alternativa a tal sociedad, alternativa deseada y perseguida por la juventud de ayer y de hoy, que a menudo adopta una actitud de rechazo frontal de la opresión y la explotación. Y, si la liberación no se ha producido todavía, es solo porque el sistema existente emplea medios cada vez más poderosos para defenderse y defender sus intereses, pero esto no bastará para detenerlo (Ibid., p. 28). El síntoma de que cierta conciencia colectiva se inclina hacia la liberación es la náusea que produce la sociedad represiva en cuanto a su contradicción inherente. La náusea sería precisamente «la expresión de la contradicción, de la contradicción siempre creciente que impregna la sociedad capitalista: es decir, la contradicción entre la desproporcionada riqueza social y su uso miserable y destructivo» (Ibid., p. 31). Para Marcuse, la sociedad capitalista avanzada no solo produce náusea, sino también violencia, no únicamente en términos de contrarrevolución en referencia a los procesos de liberación, sino también violencia como contenido mismo de la sociedad represiva. En este contexto, quienes se oponen a ella se enfrentan al problema de la violencia defensiva, que no puede sino ser violencia revolucionaria. Pero ¿quién es el sujeto revolucionario? Para Marcuse, el sujeto revolucionario surge en el proceso de transformación que no presupone un sujeto preexistente definido, sino que se revela en la

praxis y el desarrollo de la conciencia y la acción (Ibid., p. 29). Este tipo de sociedad y de organización política e institucional basada en la explotación y la opresión representa un límite infranqueable para los proyectos de reforma: las reformas tarde o temprano chocarán inevitablemente contra el propio sistema, de ahí la necesidad de la revolución.

Karl Popper, por su parte, subraya que en todos los sistemas sociales hay «injusticia y opresión, pobreza y miseria, e incluso los sistemas de nuestras sociedades democráticas occidentales no son una excepción. Pero nuestras sociedades luchan contra estos males. Y creo que en ellas hay menos injusticia y opresión, menos pobreza y miseria que en cualquier otro tipo de sociedad que conozcamos» (Ibid., p. 7). A partir de aquí, Popper plantea la cuestión de superar las imperfecciones y problemas de nuestras sociedades democráticas sin olvidar que son las mejores que han existido sobre la tierra. Las mejoras son necesarias, pero sin cultivar proyectos encaminados a la perfección y la felicidad humana y social, ya que «el intento de realizar el cielo en la tierra siempre ha producido el infierno» (Ibid.).

La suposición de Popper es que el Estado de derecho protege a los ciudadanos de los abusos del poder político y económico a través de las instituciones jurídicas y sociales, y si esta protección no es suficiente siempre se puede ampliar y mejorar, se pueden construir instituciones sociales para defender a los más débiles de la explotación económica. El problema para Popper es que los marxistas, hoy podríamos decir la izquierda radical en general, subestiman la posibilidad de la política para mejorar las instituciones y subestiman sobre todo lo que ellos llaman «libertad formal» (Ibid., p. 40). Popper, por tanto, enfatiza la centralidad de las instituciones políticas a la hora de idear reformas sociales, y en este sentido, no se trata tanto de quién gobierna sino de cómo gobierna y de cómo se le puede «influir y controlar» (Ibid.). En cuanto a la capacidad de los sistemas democráticos para combatir la pobreza, Popper afirma que el verdadero dualismo es entre libertad y falta de libertad, en el sentido de que la pobreza solo puede combatirse en el marco de la libertad, ya que no hay pruebas de que otro régimen pueda ser más adecuado. Por

lo tanto, la cuestión debe abordarse garantizando la posibilidad de un debate crítico libre y racional capaz de modificar las decisiones políticas. Todo esto, reitera Popper, contrasta con quienes creen en la violencia y quienes la practican, como por ejemplo, los marxistas o neomarxistas y, añadiríamos, ciertos izquierdistas radicales que no creen en la posibilidad de la discusión objetiva. Imposibilidad dada por su rechazo absoluto de la sociedad capitalista y, diríamos, de la sociedad neoliberal. En consecuencia, cualquier discusión sobre problemas fundamentales como la pobreza es imposible. Popper nos invita a reflexionar más profundamente sobre el rechazo de la izquierda radical a la discusión crítica, que no puede sino conducir a una «filosofía de la violencia» por ser contraria a la sociedad abierta y a la concepción liberal de la libertad. Además, la violencia siempre genera más violencia, es una espiral que desborda a los propios revolucionarios, como nos enseña la historia, cuyo epílogo será generar la pérdida de la libertad de crítica y oposición (Ibid., p. 45). Por otro lado, tenemos el esfuerzo por crear una sociedad más racional en la que los conflictos se resuelvan racionalmente, lo que no quiere decir que pueda existir una sociedad perfectamente racional, pero sí una sociedad más racional que la anterior. Se trata de una aspiración realista que requiere el compromiso de mejorar nuestra democracia llevando a cabo las reformas necesarias (Ibid., p. 48).

Volviendo a la pregunta original, ¿revolución o reforma?, Popper sostiene que revolución puede significar subversión violenta pero también no violenta. Habiendo dejado el marxismo este dilema sin resolver y profundizando en el concepto, podemos decir que la revolución no es necesariamente un fenómeno violento, o puede comenzar de forma violenta y continuar con métodos diferentes y viceversa. Lo que aquí nos interesa es subrayar que el fenómeno revolucionario está en todo caso y siempre en contradicción con el proceso reformista, en el que el primero pretende crear un orden totalmente nuevo o en discontinuidad radical con el anterior y en el que el segundo, partiendo de la crítica abierta a las condiciones sociales existentes, posibilita mejoras graduales. Este debate, ya histórico, nos ayuda a comprender lo ocurrido en Chile en el período que nos ocupa, en el

que la protesta estudiantil de más de una década y las protestas que le siguieron, junto con la incapacidad de la política para modificar sus instituciones e introducir reformas sociales sustanciales, crearon un clima propicio para un levantamiento social comparable a una revolución que tendía a la transformación radical del sistema. Un contexto en el que, en nombre de la lucha contra el neoliberalismo y la represión social que este conllevaría, se produjo un estallido social como proceso revolucionario violento en cuyo seno emergieron de forma marcusiana sujetos revolucionarios, diferentes entre sí, que exigían una modificación radical del sistema sociopolítico e institucional a través de la praxis violenta. Pero la lista de sujetos revolucionarios no se limita a los protagonistas del estallido social que animaron la primera fase del proceso revolucionario, entre ellos también podemos contar de alguna manera a la mayoría de los protagonistas de la Convención Constitucional (CC) de la segunda fase, en la que el cambio aparentemente parecía estar dentro de un cauce institucional. Decimos aparentemente porque en realidad el proceso revolucionario continuó, dado el clima psicológico general, los principales animadores de la Convención Constitucional, las intenciones y la propuesta de nueva constitución que la Convención elaboró, que aún en ausencia de violencia perseguía una convulsión sistémica.

En cuanto a los protagonistas de la revuelta, tenían una composición archipelágica difícil de identificar como grupo o colectivo, no tenían ni una dirección ni una coordinación inicial y, sobre todo, no tenían una estrategia política común en cuanto al resultado final. Sin embargo, el objetivo común orientado a la transformación radical del modelo socioeconómico y del sistema político estaba muy claro. El hecho de que careciera de un objetivo claro de derrocamiento del poder no debe sugerir la ausencia de un potencial revolucionario que expresara y revelara claramente en la práctica.

En el otro extremo de la evolución chilena del período considerado encontramos, en cambio, una mayoría silenciosa que cuando fue llamada a aprobar la Constitución desarrollada por la Convención, la rechazó clara y decididamente, expresando una doble posición:

el rechazo a una ruptura del sistema institucional y social y la necesidad de un planteamiento racional de la reforma. La actitud de la mayoría de los chilenos en el referéndum del 4 de septiembre de 2022 es una clara demostración de un dualismo que oponía dos tendencias en las que prevalecía una tensión hacia la mejora de la democracia existente a través de reformas. Para analizar mejor el corto período considerado, debemos necesariamente considerar el período más amplio, que va desde el fin de la dictadura hasta nuestros días, aislando aquellos elementos que mejor ayuden a describir la evolución más reciente.

TRANSICIÓN: HACIA LA CONSOLIDACIÓN

El objetivo de describir la evolución de un sistema teniendo en cuenta su complejidad requiere inevitablemente la adopción de un paradigma explicativo que nos ayude a hacer inteligibles las etapas fundamentales. Para esta exigencia, viene en nuestra ayuda el modelo identificado por Leonardo Morlino (1998), que proporciona un esquema basado en pares conceptuales que facilita el análisis de un sistema democrático articulado sobre dos procesos: consolidación y crisis. Este modo de análisis implica invariablemente una definición de democracia cuyos conceptos fundamentales establecerán los criterios para describir los dos procesos. La necesidad de dar cuenta aquí de un enfoque teórico es todo menos ociosa cuando se trata de una evolución, como la chilena, que puso en cuestión la esencia misma de la democracia, término utilizado por todas las partes con diversos acentos y significados y abundantemente abusado tanto por los actores de la protesta como por los constituyentes. Además, quizás aún más importante, volver a proponer las piedras angulares teóricas nos ayuda a comprender qué falló en el proceso de consolidación y qué alimentó el proceso de crisis.

Por lo tanto, la pregunta que debemos hacernos en primer lugar es: ¿qué democracia? La respuesta no puede sino partir de la influencia de las teorías de Schumpeter; esta influencia es decisiva para afirmar esa idea de democracia fundada en la supremacía de los

universales procedimentales, una idea que despoja de todo valor a los conceptos que definen el contenido del sistema democrático y sitúa en el centro del método democrático una configuración institucional destinada a lograr decisiones vinculantes y donde la capacidad de decisión de los individuos se adquiere en la competencia electoral (Schumpeter, 1977). Siguiendo a Schumpeter, se puede considerar que una democracia es tal cuando los cargos públicos más importantes se ocupan mediante elecciones periódicas, libres y justas, cuando existe libertad para formar organizaciones políticas y libertad de expresión, fuentes alternativas de información, cuando las instituciones hacen que el gobierno dependa del voto. La participación y la confrontación se convierten así en dimensiones cruciales para la democracia (Dahl, 1986), que pasa a ser liberal en su esencia y, por tanto, se caracteriza esencialmente por un conjunto de reglas reconocidas y preestablecidas capaces de fomentar la participación política, la competencia sin restricciones y la resolución pacífica de los conflictos, y en la que las estructuras políticas intermedias desempeñan un papel decisivo en la estructuración de los diferentes intereses y en el proceso de toma de decisiones (Morlino, 2008, pp. 25-26). Igualmente importante es el respeto de estas normas, por ello se vuelve decisiva la cuestión de la legalidad, que no puede admitir el ejercicio de facto de determinados poderes por fuerzas como el ejército u otros organismos, del mismo modo que no puede admitir normas que concedan poderes especiales a actores capaces de condicionar la vida pública limitando determinados aspectos del método democrático. Dos elementos más son fundamentales para una definición más completa de la democracia, como subrayan Schmitter y Karl (1993): «Los titulares de cargos públicos elegidos directamente deben poder ejercer sus poderes constitucionales sin estar sujetos a la oposición (ni siquiera informal) de quienes, aunque ocupen cargos públicos, no han sido elegidos por el pueblo» y, además, «la polity debe gobernarse a sí misma; debe poder actuar con independencia de los límites impuestos por cualquier otro sistema político superior» (pp. 45-46). Así pues, la legalidad y la independencia se convierten en factores indispensables para la realización de un régimen democrático. A menudo

ha ocurrido y sigue ocurriendo que, a pesar de que los titulares de cargos públicos elegidos democráticamente no pueden ejercer un poder real, porque están limitados por otros grupos no legitimados democráticamente a los que tienen que someterse o transigir, cuando los responsables políticos representan una mera fachada de poder, el sistema no puede calificarse de democrático.

Estas definiciones proporcionan un marco en el que trazar la evolución chilena, especialmente en la transición de un régimen que denominaríamos militar-civil a otro democrático. El autoritarismo chileno, aun contemplando los elementos constitutivos identificados por Juan Linz, presenta caracterizaciones peculiares que constituirán la premisa para futuros brotes democráticos. Es difícil, sin embargo, comprender plenamente la transición a la democracia sin considerar elementos importantes que marcan el proceso de democratización, teniendo en cuenta que el proceso descrito nunca puede ser considerado como un retorno al sistema democrático anterior, sino que debe ser considerado como un régimen completamente nuevo.

Un concepto fundamental relativo a la afirmación de la nueva democracia es el de consolidación, que en sentido amplio significa aquel proceso de afianzamiento del régimen que para, Rustow (1970, pp. 358-361), tiende a la creación de costumbres y hábitos democráticos. Precedida por el llamado *establishment* caracterizado por la realización de las nuevas estructuras y procedimientos democráticos, la consolidación coincidiría así con esa fase de adaptación de los comportamientos individuales y colectivos a las reglas democráticas, fase en la que se produce una significativa ampliación del consenso y una importante legitimación del liderazgo democrático. Para llegar a una definición más circunscrita, podemos entender la consolidación como un proceso articulado a través del cual el régimen democrático y la sociedad se integran mediante estructuras, normas y relaciones. Linz y Stepan (1996, pp. 6-15) describen este proceso desde una perspectiva interaccional entre varias dimensiones que se refuerzan mutuamente, como la sociedad civil, la sociedad política, la burocracia estatal, el Estado de derecho y la sociedad económica. Como resume eficazmente Morlino (2008, p. 30), el

proceso de consolidación puede considerarse como la construcción de relaciones representativas entre las instituciones de gobierno, las estructuras intermedias emergentes y la sociedad civil que pueden necesitar fases de adaptación y estabilización, que se configuran como la capacidad del sistema para superar las dificultades relacionadas con la definición de las relaciones entre los actores dentro de las instituciones y la resolución de los problemas emergentes (Ibid.). Entre los principales problemas se encuentran los directamente relacionados con el proceso de transición de un régimen autoritario a uno democrático. Huntington (1995, p. 230) señala tres tipos de problemas: problemas de transición, problemas contextuales y problemas sistémicos. Los primeros están directamente relacionados con la transición de régimen y se refieren principalmente a la puesta en marcha del nuevo acuerdo constitucional y el sistema electoral, la sustitución de los dirigentes, la adaptación democrática del antiguo complejo legislativo y la abolición de las estructuras no democráticas. Para Huntington, entre los principales problemas de muchos países se encuentran, por un lado, «el dilema del torturador», es decir, el tratamiento de los antiguos miembros del régimen culpables de violar los derechos humanos y, por otro, «el problema de los pretorianos», es decir, cómo reducir el poder de los militares en política para hacerlo compatible con una democracia. Entre los problemas contextuales, que atañen al nivel cultural y socioeconómico del país, Huntington identifica los conflictos sociales, comunitarios y territoriales, la desigualdad socioeconómica y la pobreza, pero añade que solo el subdesarrollo económico afecta al proceso de consolidación. En cuanto a los problemas sistémicos, intervienen en una fase posterior a la consolidación y afectan directamente al funcionamiento del régimen democrático, como la incapacidad para tomar decisiones, la deriva demagógica y el dominio de determinados intereses económicos (Ibid.).

Junto a los problemas examinados, el inicio democrático se enfrenta también a problemas relacionados con su legitimidad y el consenso necesario. Si por legitimidad entendemos el derecho legítimo a ostentar el poder y, por tanto, la idoneidad de los gobernados

para desempeñar las funciones de toma de decisiones, el poder es, por tanto, legítimo cuando los ciudadanos mayoritariamente están convencidos de que la configuración del poder existente, a pesar de sus ineficiencias y limitaciones, es la mejor posible: «Al fin y al cabo, la legitimidad democrática se basa en la convicción de que para ese país determinado en esa determinada situación histórica ningún otro tipo de régimen podría asegurar con más éxito la persecución de los fines colectivos» (Linz, 2006, p. 484). La legitimación adquiere así ese carácter weberiano de racionalidad de fines y valores que engloba actitudes de lealtad y apoyo al régimen y constituye un elemento ineludible del proceso de consolidación democrática. Alimentan la fe o la creencia en la legitimidad principalmente aquellos actores no institucionales como los partidos políticos, los movimientos sindicales y los grupos de interés que producen esa necesaria integración sistémica entre la sociedad y el poder, canalizando el consenso hacia las instituciones. Pero la legitimidad y el apoyo dependen también de actores institucionales como la burocracia y las fuerzas armadas, que ocupan cargos no electivos, que están llamados a colaborar lealmente, y esto presupone en primer lugar la aceptación de las reglas democráticas. Este es precisamente el *quid* de nuestro análisis de la consolidación de la democracia chilena tras diecisiete años de gobierno militar.

Sin embargo, según Linz (2006), no solo parece existir un problema de legitimidad política, sino también de legitimidad del sistema social y económico, que define como la «creencia de que un sistema económico en una sociedad determinada, a pesar de sus deficiencias y fallos, es preferible a cualquier otra alternativa sistémica que pueda establecerse en ese contexto social» (p. 485). Linz se pregunta si es posible distinguir entre los dos niveles de legitimidad, la política y la económica, afirmando que, por lo general, existe un cierto grado de congruencia entre ambos niveles y que los casos de doble legitimidad se dan en regímenes autoritarios muy poco frecuentes, como los regímenes sultánicos, mientras que las democracias que él califica de «normales» gozan de una amplia legitimidad en ambos niveles o de una legitimidad superior del sistema socioeconómico. En cualquier

caso, es inevitable que exista una interdependencia sustancial entre la legitimidad democrática y la legitimidad del sistema socioeconómico (Ibid.). Lo que nos interesa en este análisis es entender en la transición a la democracia en Chile cuál fue el papel de la legitimidad económica, considerando que el sistema fue orientado por el régimen político-militar a partir de los años ochenta sobre un modelo neoliberal, en gran parte heredado durante los años de democracia.

Pero en nuestro análisis no solo son importantes las vías de legitimación, igualmente decisiva es la cuestión del orden político en la perspectiva de la modernización. En el caso chileno estamos en presencia, como dice Huntington (2006), de una «dictadura modernizadora» cuya «transición autoritaria» ha garantizado el orden político y las condiciones para el éxito socioeconómico, confirmando el concepto, muy apreciado por el autor, según el cual el orden político y su estabilidad son un prerrequisito para el desarrollo económico y social. Aun así, según Huntington, otra cuestión que él denomina el «dilema del torturador» resulta decisiva y se refiere a la cuestión de si en democracia se debe imponer la verdad y la justicia o la reconciliación y la recomposición de las fracturas. Este dilema caracterizó el debate chileno al menos hasta 2013, cuando se cumplieron cuarenta años del golpe de Estado, demostrando que el camino hacia la reconciliación es largo y difícil y que la instauración de instituciones democráticas no constituye en sí misma una ruptura definitiva con el pasado. Además, un régimen difícilmente puede llamarse verdaderamente democrático si no hace valer su poder para juzgar a los culpables de crímenes durante el pasado autoritario. Rara vez, sin embargo, las transiciones nos muestran claramente una línea de ruptura con el pasado, y a menudo se tarda años en llegar a la definición de responsabilidades y a las consiguientes sanciones.

El proceso de transición es más bien un camino gradual hacia la democracia que a veces requiere compromisos con fuerzas incapaces de adaptarse y encajar plenamente en el proceso a corto plazo y que, por lo tanto, necesitan garantías. Esto es también lo que ocurrió en Chile tras la elección de Aylwin en 1989 (tomó posesión a principios del año siguiente), más o menos obligado a aceptar limitaciones y

aplazamientos a la investigación de asesinatos y otros crímenes políticos mediante una amnistía, desistiendo incluso de la intención de suspender estas limitaciones tras la vehemente reacción de Pinochet, que declaró: «el día que toquen a mis hombres marcará el fin del Estado de derecho». El propio general Matthei, partidario de una rápida democratización, advirtió que se replanteaba la amnistía y la posibilidad de procesar a miembros del ejército. En el panorama político chileno de la época, solo algunas fuerzas de oposición de izquierda mantuvieron una línea firme sobre la necesidad de condenar penalmente a los miembros de las fuerzas armadas que hubieran sido culpables de crímenes, el resto de las fuerzas políticas no adoptó una posición igualmente clara; las fuerzas moderadas se limitaron a pedir que se determinaran las responsabilidades penales, la derecha se opuso firmemente. El propio Aylwin, para no socavar el espíritu de reconciliación nacional, tranquilizó a los militares declarando que no era su intención promover juicios, procesar a nadie ni desafiar a Pinochet. En esencia, Aylwin no era muy partidario de los juicios sino de una operación de verdad global y para ello creó una Comisión de Verdad y Reconciliación que, a través de la depuración de responsabilidades, condujera a la indemnización de las familias de las víctimas. En este sentido, el proceso llegaría a su fin catorce años después, en 2004, con la presidencia de Ricardo Lagos, quien contribuyó decisivamente a cerrar la etapa de transición, a superar las influencias de la dictadura en la vida política y las laceraciones de la sociedad chilena con la publicación del Informe Valech sobre Tortura y Encarcelamiento. Solo entonces se cerró la etapa de esclarecimiento de la verdad sobre la violación de los derechos humanos. El Informe estableció formas de reparación moral y provisión económica para las veintiocho mil víctimas reconocidas.

LA CONSOLIDACIÓN

Como hemos dicho, el proceso de transición es largo y complejo, y lo ha sido especialmente en Chile, donde el tránsito de las fuerzas armadas hacia la integración democrática y la posterior

subordinación civil ha sido difícil. Podemos decir que Chile constituye un caso paradigmático en la medida en que al inicio de la transición la autonomía de las fuerzas armadas respecto del poder civil es muy alta y decididamente incompatible con una democracia formal. La independencia de las fuerzas armadas se traduce principalmente en decisiones relativas a la definición de los recursos que se le asignan, la carrera de los oficiales y la determinación de la vía de desarrollo e integración institucional. Sin olvidar otros aspectos de importancia primordial, como la inamovilidad del comandante en jefe de las Fuerzas Armadas, cargo que ocupó Pinochet hasta 1998, una ley estipuló también, además de las ya cuantiosas transferencias financieras, que el 10% de los ingresos de la exportación de cobre de la Corporación Chilena del Cobre (Codelco) se destinara a las fuerzas armadas para inversiones en armamento. Además, se estableció una línea de continuidad en la actitud de lealtad política entre la derecha y el régimen militar que continuó durante la fase de transición con un apoyo sustancial a las fuerzas armadas y a su autonomía. Esta relación no se interrumpió hasta 2004, a raíz de un cambio general en las relaciones entre las esferas civil y militar. Por último, los diecisiete años de gobierno militar casi habían aniquilado cualquier forma de profesionalización civil en el ámbito militar, y tal falta de conocimientos especializados impidió de hecho al poder político elaborar una política de defensa autónoma. Solo al cabo de unos años empezó a madurar una capacidad civil específica en este campo, lo que constituyó un paso significativo hacia la primacía de la política como poder legítimo que toda democracia exige. El nivel de autonomía de las fuerzas armadas en este período de transición es ciertamente el más alto de América Latina, como para configurar una democracia protegida o fuertemente condicionada, de la que se hablará más adelante, y que solo comenzó a transformarse en un sentido plenamente democrático gracias, por un lado, a circunstancias involuntarias como el contexto internacional y regional y, por otro, a la voluntad interna de restablecer la supremacía de la política.

La democratización chilena es incluida por Huntington en la llamada tercera ola de democratización (Huntington, 1995) y coincide

con el colapso de la Unión Soviética y el fin del conflicto ideológico. Esto facilitó indudablemente el proceso de transición, ya que el enemigo que había «amenazado» a la sociedad chilena a finales de los 60 y principios de los 70, deconstruyendo su orden tradicional, había desaparecido, abriendo la puerta a un socialismo andino sin precedentes. En su lugar, el problema era consolidar la economía de mercado en un mundo cada vez más interdependiente. En este nuevo contexto, el gobierno de la Concertación trató de situarse en una dimensión de diálogo internacional favoreciendo los procesos de paz. Además, la tercera ola ya había implicado a casi todo el continente latinoamericano y el retorno a la democracia de los distintos países había contribuido a la normalización de las relaciones y al desarrollo de la cooperación regional. La política exterior de la alianza de izquierdas gobernante consiste en reintegrar a Chile en la escena internacional, empezando por las relaciones con los países vecinos, fomentando la confianza mutua, la seguridad y la cooperación. Esto se llevó a cabo principalmente con Argentina, con quien se alcanzó un acuerdo de arbitraje internacional sobre el conflicto territorial en 1994, al tiempo que se reforzaron el comercio y las inversiones; con Bolivia, se estableció un mecanismo permanente de consulta y cooperación en diversos ámbitos; con Perú, se resolvió el conflicto sobre el tratado de 1929 en 1993 y se alcanzó un acuerdo de libre comercio en 1999; en 1993 Chile participó como Estado garante en el proceso de paz entre Ecuador y Perú.

En cuanto a la dimensión interna, los distintos gobiernos que se sucedieron a pesar de la permanencia de Pinochet al frente de las Fuerzas Armadas plantearon con fuerza la cuestión de la integración institucional de los militares y la consiguiente subordinación al poder civil, lo que supondría la capacidad del gobierno democrático para formular y ejecutar una política general de defensa nacional, estableciendo sus objetivos, estrategias y medios, sin invadir las competencias específicas del sector militar (Agüero, 1995). Este proceso se inscribe en una perspectiva más general de modernización del Estado y es parte indispensable del mismo. En este sentido, el gobierno de Aylwin, primer gobierno de la transición (1990/1994), aunque no

introdujo cambios significativos en las relaciones fundamentales entre las fuerzas armadas y el poder político, planteó la cuestión del papel de las primeras en el marco del sistema democrático chileno y su necesaria dependencia del poder. En vista de este objetivo estratégico, Aylwin, por una parte, se esforzó por recomponer las relaciones entre civiles y militares y restablecer una relación de confianza y, por otra, tomó medidas para dar a la política de defensa una orientación civil.

Un cambio de ritmo significativo se produjo con la presidencia de Frei (1994/1998), que dio un fuerte acelerón al proceso de modernización del Estado creando en 1994 el Comité interministerial para la modernización de la Gestión pública, con la clara intención de aumentar el nivel de democratización del sistema del que formaba parte integrante la política de defensa, una nueva política de defensa que se realizaría también a través de la más amplia información y la activación de un proceso de participación ciudadana. Se trataba de reconducir la cuestión de la defensa a los valores fundacionales de la comunidad: como la seguridad, la integridad territorial, el bien común y todos los demás valores consagrados en la Constitución (Pérez Yoma, 1994). Concretamente, las iniciativas legislativas más importantes fueron la definición de una política de participación en operaciones de mantenimiento de la paz y la reforma del servicio militar obligatorio. Con la presidencia de Lagos, casi diez años después del retorno a la democracia y con la detención de Pinochet en Londres en octubre de 1998, casi podría decirse que la transición había terminado. La campaña electoral estuvo dominada principalmente por temas económicos, el tema de la relación con las fuerzas armadas pasó a un segundo plano, pero no en la agenda de Lagos, quien entre la continuidad y el cambio, logró que las relaciones cívico-militares volvieran al terreno de la normalidad democrática. Esto fue posible gracias a una serie de acciones y medidas como la intensificación de la participación chilena en operaciones de mantenimiento de la paz; la importante actualización en 2002 del Libro Blanco de la Defensa, que constituyó uno de los avances más importantes tanto en política de defensa como en el fortalecimiento de la relación de confianza

entre políticos y militares; el nuevo impulso a la modernización cualitativa de la conscripción obligatoria.

Por último, una de las principales medidas legislativas se refirió a la puesta en marcha de un nuevo sistema de inteligencia, con la creación de la Agencia Nacional de Inteligencia como órgano de coordinación de las dos agencias, civil y militar, introduciendo así un profundo cambio en el sector. Sin embargo, las medidas más importantes se propusieron y aprobaron en la reforma constitucional de 2005 y se referían al restablecimiento de la facultad del Presidente de la República para nombrar y destituir al comandante en jefe de las Fuerzas Armadas, la derogación de la norma que permitía al ejército nombrar parlamentarios a tres exgenerales, la transformación del Consejo de Seguridad Nacional en un órgano asesor del presidente y la eliminación de la función de garante de las instituciones encomendada a las fuerzas armadas.

Los cambios descritos en el largo proceso de democratización no fueron logros fáciles, ya que no solo las fuerzas armadas, como era de esperar, se resistieron, sino que además una parte influyente del mundo político no facilitó inmediatamente el pleno restablecimiento de las condiciones democráticas, dados sus tradicionales vínculos con los militares. De hecho, la derecha siempre se había considerado el principal apoyo de la «familia militar» y durante más de una década no cambió su enfoque cultural hasta que consiguió emanciparse políticamente por completo, gracias en parte a la candidatura de Joaquín Lavín a la reelección en las elecciones presidenciales de 2005, que supuso un cambio de rumbo, especialmente con un cambio de actitud hacia las reformas constitucionales.

La actitud de la derecha, en sus diversos componentes, frente al régimen militar primero y luego en la fase de transición, constituye un importante nivel de análisis, dado el vasto consenso que logró agregar, como lo demuestra la afirmación de Lavín en las elecciones de 1999 que lo enfrentaron a Lagos: perdió en primera vuelta por 0,5%, logrando un 47,5% frente al 48% de su oponente. Ciertamente fueron elecciones particulares en las que la crisis económica y la primera candidatura socialista de la Concertación desde 1990

jugaron un papel decisivo, provocando un significativo desplazamiento de los votos demócratacristianos moderados hacia la derecha, pero más allá de los factores contingentes, queda el hecho básico de la polarización electoral de la sociedad chilena en esos años.

Volviendo por un momento al pasado, la derecha chilena sin dudar se embarcó en el gobierno militar (Durruty, 1999, p. 45), gremialistas, nacionalistas, liberales, radicales y demócratas de derecha dieron su apoyo a la junta militar convencidos de que era la única forma posible de evitar la deriva comunista del país y una consecuente guerra civil que para algunos ya estaba en marcha. Durante los años del régimen militar se estableció una lealtad subyacente, cuyos momentos definitorios serán descritos en la próxima sección, que de hecho frenó la acción democratizadora al cambio de régimen, especialmente en lo que se refiere al tema de la subordinación civil de las fuerzas armadas. En particular, la derecha, es decir, aquellos grupos que apoyaron el régimen militar y los partidos políticos constituidos posteriormente como alternativas a la Concertación, apoyaron la llamada agenda militar. Elaborada ya antes del plebiscito de 1988, su aplicación se consideraba indispensable para el cambio de régimen como garantía para la institución armada de una participación efectiva y un papel activo en la vida del país en línea con el dictado constitucional, como reiteró Pinochet en una entrevista concedida al diario *El Mercurio* el 27 de abril de 1988. Los principales objetivos de Pinochet eran mantener las prerrogativas constitucionales de las Fuerzas Armadas, la inmunidad frente a las violaciones de los derechos humanos, la protección de su persona y la autonomía en la toma de decisiones sobre la política de defensa. Las exigencias de los militares, apoyadas por gran parte de la derecha, se consideraban principios que podían garantizar una «transición normal».

Concretamente, la agenda militar consistía en una serie de puntos indispensables relativos al pleno cumplimiento de la función de orden público y seguridad que la Constitución asigna a las Fuerzas Armadas; la inamovilidad del actual comandante en jefe de las Fuerzas Armadas y del general director de Carabineros; la preservación

del prestigio de las Fuerzas Armadas impidiendo también la persecución por motivos políticos contra sus miembros; emprender todas las iniciativas necesarias para impedir la propagación de la lucha de clases; hacer cumplir todas las normas que impidan las conductas terroristas y sancionen todos los actos de terrorismo; respetar lo dictado por el Consejo de Seguridad Nacional; mantener plenamente vigente la ley de amnistía general; abstenerse por parte del poder político de cualquier intervención injusta e incauta en la definición y aplicación de la política de defensa, particularmente en lo que concierne a la competencia exclusiva de las fuerzas armadas; respetar la jurisdicción militar tal y como establece la normativa vigente. No solo estos puntos eran bastante indigestos para una clase política empeñada en construir una verdadera democracia, sino que la propia actitud pública de Pinochet entre 1990 y 1998 sobre la agenda mencionada fue bastante firme y realizó declaraciones muy duras a raíz de la creación de la Comisión de Investigación sobre la violación de los derechos humanos (Comisión Rettig) (*Las Últimas Noticias*, 14/04/1990). La propia ausencia de Pinochet en la inauguración del año legislativo del Congreso de 1990 fue interpretada como un gesto de irreverencia hacia el poder público (*La Época*, 24/5/1990). En otra entrevista (*El Mercurio*, 23/8/1990), Pinochet volvió a atacar a la Comisión Verdad y Reconciliación rebatiendo todas las acusaciones, reiterando la tesis de la guerra civil como causa de la intervención militar y sus consecuencias en el ámbito de los derechos humanos, denunciando una campaña contra las fuerzas armadas y declarando que su presencia en el papel de comandante en jefe era motivo de tranquilidad para el pueblo. Su convicción era actuar por el orden y la libertad de los chilenos y en nombre del bien común (*El Mercurio*, 24/8/1990).

En toda evidencia emerge el difícil parto democrático que augura un incierto camino para el recién nacido Estado de derecho no suficientemente apoyado por aquella parte de la clase política que, por el contrario, mostró plena lealtad a la institución militar como lo demuestran las posturas adoptadas incluso por los exponentes más liberales de Renovación Nacional. El propio presidente de la UDI

(Unión Demócrata Independiente), el mayor partido de la derecha, Julio Dittborn, en una entrevista (*Las Últimas Noticias*, 21/11/1990) declaró su aprecio por las fuerzas armadas que habían sido objeto de una campaña denigratoria y justificó la reacción del ejército y de su comandante como un acto de defensa de su alto cargo. El propio Guzmán, fundador de la UDI, de la que se hablará en el párrafo siguiente, declara que el ejército está cohesionado y unido en torno a su comandante y que ello debe ser considerado con realismo y prudencia en los ámbitos público y político (*La Época*, 21/12/1990). Esta orientación política se mantuvo, con excepciones como en el caso de la detención y condena del general Contreras (exjefe de la DINA), hasta el año 2003 en que comenzó a percibirse un cambio significativo en la posición política.

De hecho la posición de la derecha hasta el año 2000 fue de apoyo y lealtad sustancial, demostrada tanto hacia Pinochet como en la defensa de las prerrogativas constitucionales de los militares y también en la defensa del ejército frente a la acusación de violaciones a los derechos humanos. El punto de inflexión se produjo cuando la UDI, primero internamente y luego en el debate público, planteó la cuestión de la indemnización a los familiares de los presos políticos, cavando así un surco irremediable con los militares. Los factores que condujeron a la ruptura fueron muchos, entre ellos la huida hacia adelante del candidato Lavín, quien comprendió que la victoria de la alianza de derecha sobre la Concertación, que gobernaría por veinte años consecutivos, podía darse también gracias a la emancipación democrática de su bando de una cultura política anclada en viejas lealtades del pasado autoritario.

La victoria del cartel de la derecha (Coalición por el Cambio) llegaría entonces con las elecciones de 2009/2010 con Sebastián Piñera, un hombre que ya se había distinguido en años anteriores por sus posiciones liberales y su distanciamiento del legado del régimen pasado. Otro factor que decretó la ruptura entre la derecha y las Fuerzas Armadas fue la diferente actitud que esta parte de la clase política adoptó hacia Pinochet a partir de 2000, año de su regreso a Chile tras su detención en Londres. El cambio de actitud se

debió, en parte, al cambio de contexto político y en parte a que se dieron cuenta de que por fin había que distinguir entre el personaje de Pinochet, ahora engorroso y abrumado por los escándalos, y la institución militar vista bajo una luz moderna y democrática. Por último, también cambió el enfoque de la cuestión de los derechos humanos y al tiempo que se reiteraba la necesidad de un pronto cierre, se aceptó y reconoció plenamente la independencia del poder judicial en un asunto central que sigue representando una herida abierta en la sociedad chilena. Con la ruptura de la tradicional relación derecha-fuerzas armadas, se puede afirmar que no solo había llegado a su fin la vieja coalición cívico-militar que fue la base del régimen autoritario, sino que se podía decir que había terminado la larga fase de transición que condujo a la consolidación de la democracia chilena.

LA CRISIS

Si la consolidación representa la adaptación y la estabilización y abarca los años posteriores al establecimiento, la crisis debe entenderse correctamente como un fenómeno con un doble aspecto: crisis «de la democracia y crisis en la democracia». Se trata de una crisis de «eficacia institucional», por una parte, y de cambios en las interacciones entre la sociedad, los partidos y las instituciones de gobierno, por otra. Esto exige necesariamente una distinción entre «crisis de eficacia» y «crisis de legitimidad» (Morlino, 1988, p. 31). Aunque las dos características de la crisis tienen génesis diferentes, tienden a estar interconectadas y, por lo tanto, una crisis de eficacia que se origina en una situación económica negativa o en la falta de eficacia de las políticas públicas del gobierno o en el mal funcionamiento de la administración pública, a menudo acompañada de corrupción, afecta profundamente al nivel de legitimidad del sistema y, por lo tanto, debilita las relaciones entre los ciudadanos, los partidos y el gobierno hasta el punto de provocar una verdadera fractura (Ibid.). Bajo este segundo aspecto, también podemos hablar *tout court* de

crisis de la representación política, que se expresa en términos de desestructuración y desestabilización.

La evolución sociopolítica chilena con referencia a la crisis no solo refleja el modelo teórico tomado en consideración, sino que describe significativamente procesos que ya se habían iniciado en la fase de consolidación, siendo la primera causa un sistema político esencialmente consociativo, la posterior y consecuente deconstrucción partidaria y, finalmente, el debilitamiento de la legitimidad socioeconómica. En cuanto al carácter del consociativismo al estilo chileno, encontró condiciones favorables dada la peculiaridad del contexto que, recordemos aún, en sus inicios democráticos estaba profundamente dividido y la necesidad primaria era el reconocimiento e integración de los distintos componentes, con la aceptación por parte de la Concertación de una democracia protegida como etapa provisoria necesaria para salvaguardar la recién estrenada democracia y evitar el retorno a la violencia.

Además, las dos principales coaliciones partidarias consideraban al neoliberalismo como unidimensional, como la única opción sin alternativas, teniendo el carácter de apolítico por dos consideraciones: la primera, que se consideraba la mejor técnica de gobierno por estar dotada de una científicidad incuestionable y por ello autovalidante; la segunda era que liberaba al sistema del tira y afloja de la politizada división de los recursos y de interminables negociaciones. A partir de ahí, el acuerdo implícito subyacente entre las élites partidarias fue proceder gradualmente a la consolidación, poniendo en juego el moderantismo ideológico; el reconocimiento del sistema socioeconómico neoliberal que había hecho de Chile un país modelo en el panorama latinoamericano; y, por último, una ley electoral de mayoría binominal «constitucionalizada» que al tiempo que garantizaba un pluripartidismo moderado, según la tipología de Sartori, favorecía un reparto equitativo de escaños entre las dos principales coaliciones con independencia de quien ganara. Si el consociativismo, según la hipótesis de Lijphart, sirve para garantizar la estabilidad, a largo plazo la ausencia de una alternativa real, la emersión de nuevas demandas sociales, la exigencia de una nueva

participación junto con las disfunciones del sistema en cuanto a su capacidad de acogida y respuesta y de garantizar la calidad de la representación, pueden conducir a una crisis sistémica cuyas consecuencias pueden adquirir un carácter de desestabilización.

El fenómeno de la desestabilización desde el punto de vista sistémico suele seguir al de la deconstrucción de los partidos, fenómeno al que asistimos en Chile al menos desde el auge de los movimientos estudiantiles en 2011, cuyos pródromos se habían visto incluso antes con la «Revolución de los pingüinos» de 2006. Sobre todo, el movimiento estudiantil de 2011, lejos de ser una expresión fisiológica del malestar juvenil, aparece como un verdadero síntoma de una crisis sistémica.

Los partidos políticos en Chile, como de hecho en el resto del mundo occidental, siguen transformaciones organizacionales que los llevan a la cartelización, es decir, a esa condición de inextricable apego al Estado, al punto de convertirse en verdaderas agencias paraestatales (Katz y Mair, 1995). En su teorización del partido cártel, Katz y Mair subrayan que la interpenetración del partido y el Estado produce, por un lado, un acceso privilegiado a los recursos, recursos que antes extraían de la sociedad al estar dentro de ella y actuar como correa de transmisión entre la sociedad y el Estado. Por otro, produce una homologación sustancial al hacerlos indistinguibles en términos de valores y programas, siendo el resultado la creación de un modelo de colusión intrapartidaria. Como prueba de ello, en un estudio publicado en 2009 sobre la percepción de la ubicación de los partidos políticos en América Latina, resultó que los partidos de centroizquierda chilenos fueron asimilados a la galaxia de partidos de centroderecha del continente, no existiendo distinción en términos de adhesión al modelo socioeconómico imperante (Altman et al., 2009, pp. 775-798). La única distinción que se mantuvo entre los partidos de centroderecha y de centroizquierda fue el juicio sobre la dictadura pasada y un enfoque diferente de los derechos civiles, por lo demás no había casi ninguna diferencia en cuanto al modelo de desarrollo económico del país. Las consecuencias de la cartelización de los partidos políticos no pueden ser otras que el debilitamiento

de la participación política, por un lado, y por otro, la pérdida progresiva de consenso social, más que electoral, y de reputación en los juicios de valor.

Asistimos, por tanto, en los años que van de 2011 en adelante, a un proceso de deconstrucción partidaria que conducirá a una modificación considerable del marco partidario y del mercado electoral, como lo demuestra la afirmación electoral del Frente Amplio, una coalición heterogénea con una caracterización de izquierda maximalista fuera del «sistema», con la elección de Gabriel Boric, un *outsider* hijo de las protestas de 2011, el 19 de diciembre de 2021, y como lo demuestra la composición de los elegidos a la Convención Constituyente del 15-16 de mayo de 2021, que en su mayoría reflejó una izquierda progresista anti-*establishment*.

La deconstrucción de los partidos sigue un proceso en el que, de hecho, cambian los propios elementos que definen el nivel de estructuración del mercado electoral, empezando por la estabilidad de la oferta electoral que se tambalea tras la aparición de nuevas fuerzas capaces de agregar un consenso significativo. Otros elementos importantes del cambio son la irrupción en la sociedad de nuevos clivajes, tras el debilitamiento de los que tradicionalmente han atravesado la sociedad chilena, uno en particular se identifica en la nueva fractura pueblo/élite; un progresivo desalineamiento entre fuerzas políticas y fuerzas sociales organizadas, que han ampliado las oportunidades de consenso para los nuevos actores políticos; el debilitamiento de las identificaciones partidarias tradicionales y, como hemos visto, de la incidencia de las afiliaciones tradicionales de las viejas culturas políticas; la deslegitimación parcial de las fuerzas políticas tradicionales (Sani, 1992).

Sin embargo, la inadecuación organizativa y la ambigüedad estratégica pueden considerarse la causa del declive de su fortuna electoral y de la incapacidad del partido para reconducir sus vínculos con la sociedad civil. El resultado ha sido un afianzamiento de intereses especiales y selectivos y, en consecuencia, un debilitamiento progresivo de la estructura del partido que había parecido tan monolítica en el pasado. La consecuencia fue una sustancial

deslegitimación que llevó en 2017, según una encuesta de LAPOP, a que la confianza de los ciudadanos chilenos en los partidos políticos, en una escala de 1 a 7, se ubicara en un puntaje de 2,20, el punto más bajo jamás alcanzado si se considera que en 2012 el puntaje promedio era de 3,37, entre los más altos del continente. La deslegitimación también afectó a la tasa de participación interna de los partidos, que ya había descendido considerablemente entre 2010 y 2012 y se situaba entre las más bajas del continente. Esta última cifra muestra claramente el grado de aversión hacia los partidos, que ahora están homologados y ya no pueden activar incentivos hacia la participación, remitiéndonos a un modelo general de incentivos propuesto por Seyd y Witheley (1992) y limitándonos a considerar tres de los seis previstos: los incentivos colectivos positivos propios de la identificación con los objetivos generales del partido; los incentivos selectivos individuales ligados a las oportunidades materiales ofrecidas individualmente por la carrera política; finalmente los incentivos selectivos individuales ligados a la participación política entendida como expresión de un rol social.

Vemos cómo los incentivos colectivos dados por el conjunto de valores e ideas, los programas y la imagen positiva de la dirección, entre 2010 y 2012 pierden fuerza, al igual que pierden sentido los incentivos activados por la socialidad interna, dado el papel ahora irrelevante de la afiliación. Lo que ha seguido funcionando son los incentivos materiales dados por las oportunidades de carrera e ingresos dada la renta de posición que garantiza la participación, como lo muestra el estudio de título despiadado *¿Notas para una autopsia? Los partidos políticos en el Chile actual* (2011). El trabajo analiza cómo en Chile los partidos políticos en su homologación sustancial, con algunas distinciones respecto de la UDI en particular, carentes de impulso ideal y de capacidad para incentivar la participación positiva, se han convertido en instrumentos para la persecución de intereses personalistas y particularistas. El golpe de gracia al viejo sistema de partidos lo dio la introducción de una ley electoral proporcional con el método D'Hont, que entró en escena con las elecciones parlamentarias de 2017. Su introducción produjo

la culminación de la deconstrucción de los partidos, ya que se trata de un sistema electoral híper representativo que permite a las fuerzas más diversas ocupar cuotas del mercado electoral en un contexto de crisis de la oferta política, produciendo una mayor inestabilidad política y un multipartidismo polarizado, permaneciendo en la tipología de Sartori. Como sostiene Angelo Panebianco, la democracia proporcionalista requiere partidos políticos fuertes y arraigados socialmente; sin embargo, en un contexto de desestructuración del mercado electoral, con la proporcionalidad aumenta la fragmentación y se corre el riesgo de una total inestabilidad y con ello una mayor desconfianza en la democracia representativa, que se viene gestando en Chile desde hace mucho tiempo.

Su introducción favoreció la entrada en la escena parlamentaria del Frente Amplio y con él a los principales líderes de los movimientos estudiantiles de los años anteriores con su carga ideológica antisistema, anticasta y una considerable confusión sobre las perspectivas concretas de cambio, carentes de una visión general sobre el futuro del país.

Estas son, a grandes rasgos, las características de la deslegitimación política, raíz de la inestabilidad y la polarización, pero las causas hay que buscarlas también en la deslegitimación del sistema socioeconómico, que Chile tiene al menos desde 2011.

Como ya se ha mencionado, Linz interconecta ambas, la legitimidad política y la socioeconómica, que en el caso concreto de Chile, la segunda era incluso superior a la primera, considerando que el Estado en su conjunto gozaba del desprecio general. La socialización propiciada por la dictadura militar se había orientado hacia una cultura política que consideraba al Estado no solo como un mal necesario sino incluso como un enemigo, un obstáculo para la plena liberación de las energías individuales. Una concepción del Estado que se situaba entre la teoría del «Estado mínimo» de Robert Nozick y la concepción libertaria de Murray Rothbard, salvo por el tratamiento específico del uso de la violencia coercitiva en la esfera política contra toda forma de disidencia.

Esta concepción fue acogida por gran parte de la sociedad chilena, como lo demuestra un estudio del CEP (Centro de Estudios Públicos), que en 2016 publicó una encuesta sobre el malestar social en el país en la que se desprendía, entre otras cosas que el 56% de la población encuestada creía que el Estado debía abstenerse de apoyar económicamente a sus ciudadanos, frente a un 12% que lo veía como promotor del apoyo privado. Con buena y razonable probabilidad, podemos suponer que aún hoy, como lo demuestra el rechazo en el referéndum sobre la nueva Constitución, la mayoría del país está en contra de un Estado empresarial según el modelo europeo tardío. Así, la concepción socioeconómica neoliberal superó en términos de consenso a la del Estado llamado, en esencia, a garantizar un orden político estable, funcional a la libre empresa, remitiéndose a la separación entre Estado y sociedad.

Sin embargo, esto no ha impedido que porciones cada vez más significativas de la sociedad, como las generaciones más jóvenes, rompan con ese tipo de socialización, exigiendo una mayor interacción entre Estado y sociedad, a través de la cual el Estado intervenga en términos de garantizar oportunidades de acceso a la educación y mayores garantías de movilidad social.

Las protestas comenzaron en mayo de 2011, siendo los protagonistas los estudiantes universitarios. Anteriormente, en 2006, los estudiantes de la llamada «Revolución de los Pingüinos» exigieron un cambio sustancial en el sistema educativo y en las tarifas de transporte. La misma generación encabezaría unos años más tarde las protestas por la reforma del sistema universitario. Estas movilizaciones de dimensiones apreciables actuaron como «puntas de lanza», arrastrando consigo a gran parte de las familias implicadas y a otros movimientos o grupos que se autoproclamaban ecologistas, feministas o por el reconocimiento de la diversidad de género, etc. Pero, más allá de las siglas, la base social del movimiento crecía y con ella la demanda de un abanico más amplio de derechos sociales. La agudeza de este movimiento, que se prolongó durante varios años y tuvo a Santiago como epicentro, no perdonó a varias regiones del país. Por razones más puramente ambientales, en algunas regiones

se produjo una importante movilización que engrosó las filas del movimiento. Por un lado, impulsó una inédita socialización política hacia una amplia ciudadanía en un sentido antiliberal, antisistema y por un amplio programa de justicia social; por otro, promovió una nueva clase dirigente cuyos principales representantes ocupan importantes roles gubernamentales, comenzando por la Presidencia de la República; y finalmente impulsó un regionalismo más acabado al obtener la elección directa de gobernadores regionales en 2018. Todo apuntaba a la apertura de una temporada de reformas y que la última presidencia de Bachelet (2014-2018) podría haber asegurado en vista de una nueva y más amplia mayoría parlamentaria que incluía también al Partido Comunista.

Las expectativas se vieron pronto defraudadas, ya que la Nueva Mayoría, aunque emprendió una serie de reformas, como la del sistema escolar y universitario y la consiguiente reforma fiscal y se disponía a reformar la Constitución, no obtuvo los resultados deseados. Aparte de la reforma de la ley electoral, por lo demás, el gobierno no se distinguió por cambios incisivos y pareció a los ojos de los partidarios de las reformas estar en clara continuidad con el modelo imperante y las políticas anteriores. La mayor decepción, aparte de la falta de reformas sociales, provino del fracaso de la reforma de la Constitución, tanto más cuanto que iba acompañada de un cierto grado de participación de la sociedad civil, introducía innovaciones significativas en el ámbito de los derechos humanos y civiles y debería haber sanado las antiguas desavenencias con las minorías indígenas. Su fracaso produjo cierta frustración, la posterior presidencia de derecha liderada nuevamente por Piñera, de quien los grupos y movimientos «premovilizados» no esperaban ningún cambio, sino un fortalecimiento de todo aquello a lo que se oponían, lo que produjo una nueva ola de protestas que, a diferencia de las anteriores, adquirió un carácter de revuelta.

¿REVOLUCIÓN O REFORMAS?

Siendo este un trabajo predominantemente teórico, no es particularmente útil desandar las etapas del estallido social y su composición sociológica. Nos limitamos a decir que el acontecimiento que sacude a Chile desde octubre de 2019, glosando la espontaneidad o no de su insurgencia, o su hetero-dirección o no, desde la primera protesta de un grupo de estudiantes contra el alza del precio del billete de metro va creciendo en consistencia e intensidad hasta convertirse en un verdadero movimiento de masas. La primera pregunta que cabe hacerse en estos casos, para un observador externo como el que escribe, es por qué y cómo un episodio contingente puede convertirse tan rápidamente en un levantamiento social en toda regla con una violencia impensable en un país como Chile. Podemos hipotetizar una doble explicación: que, por una parte da cuenta de una continuidad intermitente de la acción colectiva, con un hilo rojo que nunca se ha roto en las distintas oleadas de protesta, sostenido por el fantasma de la dictadura que nunca ha dejado de rondar la vida política de Chile, alimentando una retórica antisistema sobre su legado, que la actual Constitución y el neoliberalismo económico habrían garantizado su sustancial supervivencia encubierta. Con el tiempo, esto no solo ha representado un estímulo constante para la protesta, sino que también ha alimentado a empresarios de la protesta dispuestos a pasar a la acción aprovechando las oportunidades más diversas. Por otro lado, han faltado estructuras de mediación sociopolítica capaces de transmitir y promover activamente las reformas necesarias, dejando así el campo libre e indiscutible a la acción colectiva como única forma de representación del descontento de ciertos sectores de la población.

Retomando una definición ya clásica de movimiento, vemos que este «denota una amplia variedad de esfuerzos colectivos dirigidos a producir un cambio en ciertas instituciones sociales o a crear un orden completamente nuevo» (Heberle, 1968). La experiencia chilena nos muestra claramente su vocación revolucionaria tendiente a crear un orden completamente nuevo expresando una radicalidad antisistémica sin precedentes, desplegando todo su potencial

destrutivo. Se puede decir que fue un movimiento muy diverso en el que confluyeron varios grupos con intereses y valores simbólicos diferentes. Era un movimiento en el que había «destructores» del Estado y «defensores» de un Estado fuerte, partidarios del comunismo cósmico y partidarios de una mayor justicia social, creyentes y ateos, y mucho más. En resumen, se trataba de un fenómeno con una *membership* en gran medida indefinida o identificada para los grupos individuales, sin un liderazgo reconocido. Una característica aún más importante ha sido el desarrollo que ha tenido, permaneciendo en la fase que Francesco Alberoni (1981) denomina «estado naciente», es decir, aquel estado de «discontinuidad tanto bajo el aspecto institucional como bajo el aspecto de la vida cotidiana». La tesis de Alberoni es que esta fase tiene su propia duración y con su inicio se interrumpen lo que son las características normales de las relaciones institucionales y sociales y las formas de la vida cotidiana y todo el sistema social implicado entra en un estado con propiedades particulares; al final de esta fase toma el relevo la de la institucionalización del movimiento, en la que las normas y las relaciones sociales vuelven a cristalizar teniendo en cuenta los cambios que se han producido. Lo que realmente ocurrió en Chile es que el movimiento se detuvo en el «estado naciente», dejando que otros actores determinaran los cambios. En otras palabras, logró desplegar su potencial revolucionario acompañado de una considerable violencia antisistema, dejando en suspenso la siguiente fase, que fue asumida por la Convención Constitucional, la cual, dada su composición y tensión ideológica, estaba esencialmente en continuidad ideal con el movimiento.

La idea de llevar a cabo un proceso constituyente maduró en el contexto del «estado naciente», el propio presidente Piñera declararía: «Estamos en guerra contra un enemigo poderoso, implacable, que no respeta nada ni a nadie y está dispuesto a utilizar la violencia y la delincuencia sin límites». Lejos de ser un sentimiento limitado al círculo del poder, estaba bastante extendido entre una gran parte de la población indefensa. En este clima psicológico y social, el 15

de noviembre de 2019 se firmó el Acuerdo por la Paz Social y la nueva Constitución.

En este punto, se abre un nuevo escenario, lleno de incoherencias y contradicciones, que culminará con el referéndum del 4 de septiembre de 2022 que, utilizando una metáfora futbolística, volverá a poner el balón en el centro. El resultado del referéndum del plebiscito, una de las fechas más importantes de toda la historia de Chile, no es simplemente el rechazo a una nueva Constitución, sino que representa el rechazo a todo un camino del que la mayoría silenciosa de los chilenos se sentía ajena.

La primera incongruencia se deriva del hecho de que enviar la Constitución de 1980 *tout court*, lo que habría significado negar todo un proceso de transición y los extraordinarios logros alcanzados durante la fase de consolidación, mantener la Constitución actual como chivo expiatorio significaba no reconocer, a pesar de sus enormes limitaciones, la validez de un texto que ha sido reformado varias veces y que ha garantizado la emancipación socioeconómica y un alto grado de calidad de la democracia (Olavarría y Levick, 2021). No es casualidad que cerca del 49% de los electores no hayan participado de la votación del referéndum que debía iniciar el proceso constituyente (25/10/2020).

También es cierto que la participación electoral en Chile siempre ha sido decreciente desde 1990, pero ello no es suficiente para justificar el abstencionismo, que por otra parte significó en gran medida la alienación. En las elecciones para constituyentes, celebradas los días 15 y 16 de mayo de 2021, la participación fue aún menor. El 43% de los votantes eligió una Convención Constituyente que en su composición no representaba a la mayoría del país, sino a una minoría de este, lo que constituyó una incongruencia más en cuanto a la consonancia de valores entre quienes estaban llamados a elaborar la nueva Constitución y la mayor parte del país. También contribuyeron a esta irreconciliable asimetría algunas de las disposiciones transitorias como la vigésima novena, que permitía la formación de pactos electorales entre candidatos independientes, así como la trigésima y la trigésima primera para garantizar la estricta igualdad

de género. Además, de la cuadragésima tercera a la trigésima sexta disposiciones transitorias, se estableció una disciplina específica para los pueblos indígenas, reservándoles 17 escaños de un total de 155 totales. La alta deserción en las urnas favoreció a las minorías más activas como los independientes, que junto a la izquierda (Apruebo Dignidad), centroizquierda (Lista de Apruebo) e indígenas convencionales lograron una amplia mayoría, considerando además que hubo algunos elegidos de listas partidarias para engrosar el número de independientes. En oposición a esta alineación estaba la derechista Vamos por Chile, que ni siquiera logró un tercio de los miembros. En tal Convención, coto de minorías ideológicas, como es fácil comprender, la mayoría de los ciudadanos no podía reconocerse en absoluto. De hecho, el enfoque de la redacción del nuevo texto constitucional fue ideológico, la ciencia jurídica y la doctrina constitucional se plegaron a la necesidad de realizar el «Chile imaginario» y no de mejorar el Chile real. Fue un mamotreto de libro de sueños (388 artículos y 57 disposiciones transitorias), no exento de errores y contradicciones, farragoso en su estructura, pero sobre todo alejado de la voluntad general. El modelo inspirador del nuevo texto puede rastrearse en el nuevo constitucionalismo andino, del que la Constitución boliviana en particular y la ecuatoriana ejemplifican la esencia, incluyendo principios pivotaes como la institucionalización del indigenismo, y la realización del Estado plurinacional, un modelo de Estado de bienestar al estilo occidental, con la integración de la justicia intercultural y ecológica y la constitucionalización de la ideología de género.

El artículo 1 reza así: «1. Chile es un Estado social y democrático de derecho. Es plurinacional, intercultural, regional y ecológico», el desarrollo del texto constitucional articulará los contenidos aquí expuestos. Esta formulación revela una contradicción que surgió en Europa ya a principios de los años setenta en relación con la conformidad del Estado de bienestar con el Estado de derecho o, mejor dicho, con la dificultad de preservar el Estado de derecho tras el desarrollo del Estado de bienestar, que se había transformado en calidad y tamaño en un Estado asistencial. Y ya desde entonces se

habla en Europa de una crisis del Estado del bienestar, que Habermas y Offe describen como uno que produce como resultado una «estatalización de la sociedad» (Habermas, 1975; Offe, 1977). En el Estado del bienestar, el trabajo, los ingresos y las oportunidades de vida ya no son ofrecidos por el mercado, sino por mecanismos políticos que tienden a la prevención de conflictos, a la legitimación de este tipo de Estado y de las fuerzas políticas y sociales que lo sustentan y, por tanto, a la estabilidad del sistema sociopolítico. La voluntad política ya no depende de un libre juego entre partidos que se agregan sobre la base de una representación de intereses contrapuestos, sino que a partir de una voluntad preestablecida que selecciona las demandas sociales funcionales al sistema basadas en determinados mecanismos institucionales. De este modo, las distintas unidades del sistema político, como partidos, sindicatos y grupos parlamentarios, actúan como agencias que prestan servicios a cambio de apoyo político. El resultado de este proceso es el «despotismo administrativo», que se despliega en función de los grados de autonomía que la sociedad logra conservar frente a la inevitable dependencia de individuos y grupos del aparato público preponderante. Así, la modificación más importante que implica el Estado de bienestar en su relación con el Estado de derecho es la progresiva eliminación de la autonomía de la sociedad, todo en favor del crecimiento anormal del Estado y de su burocracia omnívora (Ibid.).

Otra tendencia recibe el nombre de «socialización del Estado» de la que hablan Huntington y Crozier (1977) y Rose (1978), y que consiste en la tendencia por parte del Estado de intervenir en las relaciones sociales, provocando así una multiplicación infinita de los *inputs* sociales, pero esto, a medio y largo plazo, provoca una sobrecarga de demandas capaz de paralizar la acción estatal. Además, la competencia entre fuerzas políticas por transmitir los intereses más diversos dentro del sistema político produce una agregación de intereses cada vez más difícil que inevitablemente hará permeables las instituciones a los intereses más fragmentados. Aquí también asistimos al crecimiento exponencial de la administración pública que se encuentra mediando entre los conflictos, produciendo la

burocratización de la vida política que tiene, entre otras consecuencias, la «disolución del consenso» (Ibid.).

Lejos de oponerse, ambos procesos fruto de enfoques metodológicos diferentes, tienden a coexistir y demuestran que la crisis del Estado del bienestar en las sociedades postcapitalistas es un hecho estructural, al margen de las crisis cíclicas de sostenibilidad. Dicho esto, todo el debate europeo se centra desde hace tiempo en cómo superar el modelo de Estado de bienestar heredado del pasado, que tiende a ser universalista, en un contexto de cambios demográficos, de crisis fiscal del Estado y de profunda transformación del mundo del trabajo. Todo ello debería hacer reflexionar sobre la persecución de modelos en vías de superación, lo que recomendaría un debate de naturaleza totalmente distinta sobre la introducción progresiva de una legislación social específica que responda a necesidades reales y actuales, ajena a la disputa constitucional. Pero si se considera a la Constitución como una instrumento para realizar diseños ideológicos, deja de ser un marco para convertirse en una plataforma programática de improbable realización.

También en el artículo 1 se declara la plurinacionalidad del Estado chileno; este principio, piedra angular del constitucionalismo andino, representa a su vez una transformación igualmente radical del Estado de derecho. El nuevo modelo constitucional indigenista, allí donde se ha experimentado, se basa en tres pilares fundamentales que constituyen, en comparación con los anteriores intentos de reforma y con los intentos realizados en los años noventa por otros países latinoamericanos, una clara discontinuidad que cruza la línea del modelo constitucional occidental tradicional, anclado en una concepción específica del Estado de derecho y en la doctrina subyacente de los derechos individuales. El primer pilar está representado por la transformación de la costumbre en derecho real, podríamos decir en «derecho indígena»; el segundo, por la forma asumida por el Estado en sus articulaciones periféricas y el papel asumido en ellas por las comunidades locales; finalmente, por el tipo de sistema democrático que emerge de la combinación de diferentes modelos.

Uno de los rasgos más relevantes y revolucionarios a nivel jurídico es el reconocimiento constitucional de la pluralidad de las costumbres comunales indígenas, que configura internamente un nuevo ordenamiento jurídico, en ocasiones contrapuesto al derecho positivo vigente. El ordenamiento jurídico indígena, si así podemos llamarlo, no se configura como el resurgimiento integral del sistema consuetudinario congelado durante siglos. Se trata más bien de una construcción enteramente nueva, referida a costumbres y tradiciones que se cree están en uso en esas comunidades. Fenómenos sociales como el derecho difícilmente pueden conservarse intactos durante siglos, sino que es más realista pensar que la transmisión de generación en generación sufre una evolución o contaminación. Es decir, se trata de un «sistema propio de autoridades, normas y procedimientos para regular la vida social y resolver conflictos» (Giraudó, 2009, p. 93) que se habría formado bien en oposición al derecho positivo o bien como un proceso de incorporación de parte de este. El carácter plurinacional del Estado en este ámbito favorece la ampliación de derechos al incorporar el sistema de derechos colectivos, contiguos a los individuales, con alcance intracomunitario.

Uno de los aspectos más importantes y a la vez más preocupantes es el reconocimiento de jurisdicciones especiales en territorios definidos como indígenas dentro de los cuales se puede administrar justicia «propia», o mejor dicho comunitaria, con la posibilidad de contar con un tribunal propio. Se reconoce a las comunidades la titularidad de la administración de «su propio» territorio, por lo que los constituyentes reconocieron sistemáticamente el pluralismo jurídico en la forma también del ejercicio de las funciones jurisdiccionales. Igualmente importante para la afirmación del neoindigenismo en el marco constitucional es el principio de descentralización, que amplía y fortalece el principio de autonomía indígena.

En otras palabras, el sistema de descentralización, que redefine la articulación periférica del Estado, no solo reafirma el principio de autogobierno, sino que lo institucionaliza. Finalmente, el constitucionalismo andino o indigenista propugna como modelo más adecuado para representar mejor la plurinacionalidad el de la

interculturalidad, es decir, un modelo de democracia participativa por parte de diferentes culturas, cada una con sus propias prácticas identitarias, capaz de impulsar nuevas prácticas políticas que, por un lado, superan la idea tradicional de representación política, y por otro, la renuevan como expresión de nuevos actores sociales, movimientos indígenas, de mujeres, ecologistas, etc., portadores de nuevas instancias de participación y de una calidad diferente de representación democrática (Mayorga, 2014).

Si bien todo esto podría convenir a países como Bolivia y otros con una importante presencia indígena y tradiciones étnicas consolidadas, Chile, en cambio, es completamente ajeno a estas concepciones, tanto cultural como política y socialmente. Introducir una concepción de este tipo en Chile habría supuesto desvirtuar sus instituciones políticas y sociales en favor de una ideología constitucionalista alejada del sentir popular y de su historia.

La Convención, dominada por las fuerzas de izquierda más progresistas y radicales, rechazó cualquier mediación política con los partidos de centroderecha, y actuó claramente adoptando una perspectiva ideológica al imaginar un Estado «ideal», en lugar de elaborar un texto que tuviera en cuenta las demandas procedentes de la sociedad civil.

En conclusión, retomando las palabras de Popper (2002), una democracia puede ser más madura, más desarrollada, más abierta y también más justa teniendo en cuenta tanto la «realidad» como el «ideal», lo que depende de muchos factores: sus precedentes históricos, la tradición, sus instituciones políticas y sociales y «las personas que dan a estas instituciones su contenido vital» (Popper, 2002). Este es el punto de partida para la construcción del «ideal», algo gradual, basado en el discurso racional y el debate crítico e implementado a través de reformas.

En cuanto al enfoque, lejos de la furia ideológica, habría que adoptar la idea del patriotismo declinado en clave constitucional, en una interpretación diferente de la dada por Habermas (Muller, 2006). El único vínculo real que puede mantener unida a una comunidad es el conjunto de normas constitucionales y el conjunto de valores

que contienen. El verdadero sujeto político de una constitución es el pueblo, es el pueblo el que se «constituye», de ahí el término *constitución*, como sujeto político soberano. En la constitución, el pueblo establece un sentido de pertenencia y un camino común. En este sentido, la nueva Convención que deberá redactar la Constitución deberá medirse con la esfera pública como espacio común capaz de inspirar normas lo más compartidas posibles y que representen verdaderamente a los chilenos y chilenas que deberán interactuar a través de ellas en la perspectiva del camino común.

BIBLIOGRAFÍA

- Alberoni, F. (1981). *Movimento e istituzione*. Il Mulino.
- Altman, D. et al. (2009). Partidos y sistema de partidos en América Latina: Aproximaciones desde la encuesta a expertos. *Revista de Ciencia Política*, 3(29).
- Crozier, M., Huntington, S. P. y Watanuki J. (1977). *La crisi della democrazia*. FrancoAngeli.
- Dahl, R. A. (1986). Procedural Democracy. En R. A. Dahl, *Democracy, Liberty, and Equality*. Universitetsforlaget.
- Durruty, A. N. (1999). *La Derecha Desatada*. Planeta.
- Katz, R. y Mair, P. (1995). Changing Models of Party Organization and Party. Democracy: The Emergence of The Cartel Party. *Party Politics*, 1(1).
- Giraudó, L. (2009). *La questione indigena in America Latina*. Carocci.
- Habermas, J. (1975). *Crisi della razionalità nel capitalismo maturo*. Laterza.
- Heberle, R. (1968). *Type and Functions of Social Movements, in International Encyclopedia of the Social Sciences*. Macmillan e Free Press.
- Huntington, S. P. (2000). *Lo scontro delle civiltà*. Il Mulino.
- Huntington, S. P. (1995a). Reforming Civil-Military Relations. *Journal of Democracy*, 6(4).
- Huntington, S. P. (1995b). *La terza ondata*. Il Mulino.
- Linz, J. J. (2006). *Democrazia e Autoritarismo*. Il Mulino.
- Linz, J. J. y Stepan, A. (1996). *Problems of Democracy Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, The Johns Hopkins University Press..
- Luna, J. P. (2011). *¿Notas para una autopsia? Los partidos políticos en el Chile actual*. Centro de Estudios Públicos.

- Mayorga, F. (2014). *Incertidumbres tácticas. Ensayos sobre democracia, populismo y ciudadanía*. Plural.
- Marcuse, H. y Popper, K. R. (2002). *Rivoluzione o riforme?* Armando.
- Morlino, L. (2008). *Democrazie fra consolidamento e crisi*. Il Mulino.
- Muller, J. V. (2006). Origins of Constitutional Patriotism. *Contemporary Political Theory*, 5.
- Nozick, R. (1974). *Anarchy, State, and Utopia*. Basic Books.
- Offe, C. (1977). *Lo Stato nel capitalismo maturo*. Etas Libri.
- Olavarria, M. y Levick, L. (2021). Re-democratization in Chile: Is the «New» Democracy Better than the «Old»? *International Journal of Public Administration*. <https://doi.org/10.1080/01900692.2021.2003814>
- Pérez Yoma, E. (1994). *Discurso*. ANEPE.
- Rose, R. (1978). *What is Governing?* Englewood Cliffs.
- Rothbard, M. (1998). *The Ethics of Liberty*, New York University Press.
- Rustow, D. A. (1970). Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model. *Comparative Politics*, 2(3).
- Schmitter, P. C. y Karl, T. (1993). What Democracy Is... and Is Not. En L. Diamond y M. Plattner (eds.), *The Global Resurgence of Democracy*. The Johns Hopkins University Press
- Schumpeter, J. A. (1977). *Socialismi, Capitalismo, democrazia*. Etas Libri.
- Seyd, P. y Witheley, P. (1992). *Labour's Grass Roots The Politics of Party Membership*. Oxford University Press.

El proceso constituyente 2019-2022, que culminó en el plebiscito del 4 de septiembre de 2022, es un evento de alta relevancia en la historia y devenir político de Chile, pues era primera vez que una propuesta constitucional era redactada por un Comisión electa por ciudadanos. Surgió como respuesta institucional a la grave crisis política que se expresa desde octubre de 2019, caracterizada por una alta polarización y una fuerte crítica a la élite política, y que transcurre en un contexto en el que hitos de alta relevancia del proceso se desarrollan en un ambiente de pandemia.

Dada la relevancia del proceso y las lecciones que de él surgen, los profesores del Departamento de Estudios Políticos se han dado a la tarea de estudiar su desarrollo e implicancias, cuyos resultados se plasman en este libro. Cada capítulo aborda distintas facetas del proceso, desde perspectivas metodológicas y conceptuales propias de cada autor. Así, el libro analiza el proceso constituyente desde los ámbitos de economía política, de la fragmentación partidaria, de la caracterización de los votantes de las opciones en disputa en el plebiscito del 4 de septiembre de 2022, de búsqueda de respuesta a la pregunta de cuándo despertó Chile, de los aspectos de comunicación moral, de la paridad y participación de los pueblos indígenas, de la discusión sobre relaciones intergubernamentales que se dieron en el proceso, y de si fue revolucionario o reformista.

Con ello, el Departamento de Estudios Políticos de la Universidad de Santiago de Chile ofrece este trabajo a la comunidad como una contribución académica y pluralista al debate sobre un hecho altamente significativo para la historia política reciente y el devenir de Chile.



RiL editores

ISBN 978-956-01-1527-0



9 789560 115270