

El proceso constituyente y la necesidad de un nuevo pacto social en Chile

por **Guillermo Larraín** | Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Chile | glarrain@fen.uchile.cl

Chile inició en 2020 un proceso de cambio constitucional que ya llega a su fin. El proceso constituyente comenzó con alta popularidad reflejado en el 78,2% de apoyo ciudadano que obtuvo el plebiscito de entrada. Después de nueve meses, las encuestas señalan una creciente probabilidad de que o gane el apruebo por estrecho margen o se rechace el plebiscito de salida. Cualquiera sea el resultado, es poco probable que se resuelva la cuestión constitucional y que los riesgos de inestabilidad social persistan.

Este escenario plantea un problema complejo pues el proceso constituyente fue la principal respuesta política a la mayor crisis social vivida por el país desde la recuperación de la democracia. Algunos interpretan esta propuesta como una extorsión. Según la R.A.E., extorsión es “presión que se ejerce sobre alguien mediante amenazas para obligarlo a actuar”. Pero proferir una amenaza es advertir de algo que uno está en condiciones de hacer. Esto es contradictorio con la carencia de evidencia respecto que, detrás de los violentos eventos de 2019, hubiera alguien que tuviera control de la situación. Nadie puede amenazar con un nuevo estallido. Sin embargo, dado que hace poco vivimos uno muy traumático, parece necesario incluirlo en el análisis.¹

La situación de Chile hoy es consecuencia de un episodio histórico crítico. Durante octubre de 2019, el gobierno informó de 32 personas fallecidas, la mitad de ellas en incendios durante saqueos, 7 en enfrentamientos entre ciudadanos

y 5 producto de enfrentamientos con fuerzas del orden. Unas 3400 personas estuvieron hospitalizadas asociadas a estos hechos violentos, 347 de ellas con lesiones oculares de diversos grados. El Instituto Nacional de Derechos Humanos informa de 3570 víctimas de las cuales 573 son menores de edad. Según reportes de prensa, unos 2000 Carabineros resultaron heridos (aproximadamente el 3,9% de la dotación nacional).²

La destrucción de infraestructura pública y privada fue enorme. La Asociación de Aseguradores, informó que los seguros comprometidos ascendían a USD 3000 millones a lo que hay que sumar la destrucción de USD 750 millones en infraestructura pública, fundamentalmente el Metro de Santiago, y los costos de toda la infraestructura pública y privada no asegurada. Ese trimestre de 2019, el PIB cayó entre el 3% y el 4%, fundamentalmente por una fuerte reducción en el consumo de las familias. Un cálculo a vuelo de pájaro sugiere que el costo directo para el país del estallido social puede llegar al 3% del PIB anual.

La gravedad de la situación la expresó el presidente Piñera el 21 de octubre cuando dijo “estamos en guerra contra un enemigo poderoso e implacable, que no respeta nada ni a nadie”. A cargo del estado de sitio, el general Iturriaga retrucó al día siguiente “yo soy un hombre feliz, la verdad es que no estoy en guerra con nadie”. El 7 de noviembre, el presidente convocó al Consejo de Seguridad Nacional, reunión que terminó con un debate sobre los motivos de la convocatoria.

¹ Luna (2017) provee un rico análisis de la situación social y política antes del estallido.

² Gabriela Villalobos, “La duda resuelta: cuántos carabineros hay en Chile”, *Pauta*, 15 de junio de 2018, <https://www.pauta.cl/nacional/la-duda-resuelta-cuantos-carabineros-hay-en-chile>.

Los altos mandos militares señalaron que la inestabilidad que vivía el país era materia de orden público y naturaleza política. Las FF. AA. negaron que hubiera un problema de seguridad nacional que les competiera. El mensaje era claro: no usarían la fuerza militar. El 14 de noviembre, un gran acuerdo político liderado por el Senado decidió convocar a un plebiscito para definir el mecanismo de redacción de una nueva Constitución.

En esta nota se analizaron tres cosas. Primero, ¿por qué se ha producido esta desafección con un proceso que inspiró inicialmente tanta esperanza? Segundo, dado que el proceso constituyente es producto de la deslegitimación previa de la institucionalidad y la crisis mencionada, ¿qué podría implicar un resultado en que gane por poco una de las dos opciones? Tercero, ¿cómo estabilizar el contrato social en Chile?

La desafección con la convención

Desde abril de 2022, sucesivas encuestas de opinión han señalado de manera consistente el alza en las preferencias por la opción de rechazo en el plebiscito “de salida”. ¿Cómo es posible que en tan poco tiempo un proceso que inicialmente contaba con tanto soporte popular corra el riesgo de fracasar? Cuatro elementos nos ayudan a entender esta desafección.

En primer lugar, la Convención tiene una composición que privilegia la competencia frente a la cooperación y ello se hace en detrimento de un bien público que es la confianza ciudadana. Cuando se llevó a cabo la elección de convencionales, llamó la atención la composición de la Convención. A diferencia de todas las convenciones constitucionales recientes en América Latina, la chilena se caracteriza por una gran fragmentación. En efecto, en Venezuela el chavismo controlaba el 95% de la Asamblea, en Bolivia el MAS tuvo el 53,7% mientras que en Ecuador el 60,7%. Chile está en el extremo opuesto. Inicialmente se podían distinguir al menos siete grupos. De ellos, el más grande era también el que más reticencias tenía con el proceso y, por lo tanto, el grupo políticamente

más aislado: la derecha. En efecto, esta cuenta con un 24% de los escaños de la Convención (37 de 154) de manera que, sin negociaciones con otros grupos, ni la derecha ni nadie podía bloquear la Convención de alguna norma.

Esta dispersión era promisorio: dado el quorum de aprobación de 2/3 en el plenario para que las propuestas pasaran desde las comisiones al borrador de constitución, muchos pensamos que era positivo que nadie tuviera poder de veto y que, en cambio, hubiera un fuerte incentivo a la convergencia para lograr los votos necesarios. Sin embargo, nadie previó que la ausencia de veto tendría un lado B que era negativo: la gran dispersión de grupos en el seno de la Convención en un contexto de radical igualdad entre convencionales expertos y legos —espejo de la decreciente influencia de los “técnicos”. Esto le ha restado capacidad de conducción estratégica, ha generado sorpresa, confusión y pérdida de confianza.

La carencia de visión estratégica resultante de esta peculiar composición se puede apreciar con un ejemplo. Era conocido por todos que los convencionales dispondrían de un breve período para discutir todos los temas. También se sabía que dicha discusión debía tener tres características: profundidad analítica, evidencia comparativa y participación social. Una decisión estratégica necesaria en estas condiciones podría haber sido que la Convención optara por una constitución que, aunque ambiciosa en las transformaciones, tuviera un alcance formal limitado para facilitar la maduración de los temas y el necesario entendimiento social de las implicancias de las normas. En lugar de ello, la competencia de los múltiples grupos que la componen buscaba maximizar la influencia de sus ideas. En las comisiones, con tal de reducir filtros que impidieran que cualquier idea llegara al pleno, muchos apoyaban iniciativas, no en virtud de sus cualidades, sino para no correr el riesgo de censurar a terceros y no ser censurados ellos mismos posteriormente.

Esto dio lugar a extravagancias que generaron estupor y alarma. Se planteó suprimir los tres poderes del Estado e implementar un sistema

de soviets, cambiar los símbolos patrios y nacionalizar la minería privada, entre muchos otros. Más allá de estos casos extremos, con alianzas inestables y capacidad limitada para tener una mirada holística y coherente del proyecto de Constitución, se incorporaron al borrador ideas que no habían sido discutidas en profundidad a ningún nivel, como la eliminación del Senado, institución que tiene 200 años de existencia en Chile, o los cambios en la distribución vertical del poder en la forma de una abrupta autonomización de comunas, regiones y territorios.

No se puede entender el funcionamiento de la Convención chilena siguiendo la racionalidad e intenciones de personas particulares, sino como producto de una competencia entre grupos con intereses divergentes, cuyos liderazgos han sido esporádicos y cambiantes.

En segundo lugar, la masiva participación de constituyentes independientes fue problemática. Cuando el Senado fijó las condiciones para llamar al proceso constituyente entre noviembre y diciembre de 2019, la deslegitimación de las instituciones, en particular de los partidos políticos, hizo imposible contener la presión para facilitar la participación ciudadana. Ello se materializó en permitir la presencia de candidatos independientes organizados en listas autónomas y en igualdad de condiciones con los partidos. Los grupos independientes se han caracterizado por tener agendas estrechas cuya viabilidad intentan maximizar, lo que les resta capacidad de negociación y compromiso. Esta característica ha sido agudizada por la forma en que se constituyeron las comisiones temáticas: la autoselección. Ello hizo que los independientes con marcadas preferencias —léase, activistas— se congregaran en las comisiones que para ellos eran prioritarias, pero en las que, por eso mismo, su disposición a negociar era menor. Esto creó condiciones para que en las comisiones aparecieran con mucha fuerza temas que reflejaban las visiones de los

convencionales más comprometidos con causas particulares. Dentro de cada comisión el debate se hizo extremo. Sin embargo, muchas de estas posturas, una vez planteadas en el pleno no alcanzaron necesariamente el quorum necesario. Desde el punto de vista de la opinión pública, sin embargo, lo que se veía eran posiciones extremas, desmesuradas y en ocasiones amenazantes.

En tercer lugar, el protagonismo de los temas indígenas tomó por sorpresa a muchos. Producto de la crisis social durante la cual nació el proceso constituyente y de la crítica situación que se vive en la Araucanía, hubo un acuerdo político amplio para reservar una cantidad de escaños para la representación de los pueblos originarios.³

En Chile esa representación se hizo en función de la población indígena autodeclarada, unos 2,3 millones de personas. De este universo, solo 1,2 millones se inscribieron en el registro indígena y de estos, solo 262 991 votos fueron válidos. Respecto del padrón electoral total, el 4,1% de los electores obtuvo el 11% de la Convención (17 escaños reservados).

No obstante que era razonable esperar que la existencia de escaños reservados produjera una distorsión en la representación de los votantes, el resultado es excesivo. Al tomar la fórmula que maximizaba los escaños reservados, la exposición de la Convención a temáticas indígenas fue más relevante de lo que habría sido si se hubiera considerado otro cálculo de escaños. Además, ello generó vocerías indígenas cuya representatividad es cuestionable, habida cuenta precisamente la baja tasa de participación. Producto de esos discursos, pareciera, por ejemplo, que los pueblos originarios solo aspiraran a recuperar sus prácticas ancestrales, pero no tuvieran una mirada evolutiva hacia el futuro ni de reivindicaciones de alguna forma de integración a la economía y sociedad modernas. Aunque esto no se puede descartar, la baja participación de población indígena al menos deja la pregunta en el aire.

³ La Comisión Mixta de la Cámara de Diputados y el Senado votó por unanimidad la creación de estos escaños para los pueblos originarios de Chile (pre existentes al Estado).

Esto ha tenido efectos sobre la forma de lo debatido y sobre el fondo de las normas propuestas. En cuanto a la forma, en el plenario se han realizado manifestaciones de este renovado estatus de la cuestión indígena que recibieron gran atención de la prensa, pero cuya expresión de otredad en ese espacio sorprendió a muchas personas. En cuanto al fondo, ello ha visibilizado repentinamente temas muy importantes que habían sido postergados por décadas, pero para los cuales el país no estaba preparado. Por ejemplo, y a pesar de que varias candidaturas presidenciales en la década del 2010 incluían el concepto de plurinacionalidad y/o de interculturalidad, los alcances de estos conceptos han sorprendido a muchas personas. Así mismo, la coexistencia de sistemas judiciales paralelos en un contexto de una fuerte regionalización levantó todo tipo de interpretaciones sobre las intenciones de la Convención respecto de la unidad del país.

Finalmente, en cuarto lugar, la Convención ha desdeñado sistemáticamente las posiciones planteadas por convencionales de derecha. Dado el 78,2% de apoyo que tuvo el plebiscito de entrada y la relativamente alta tasa de participación, es matemáticamente obvio que una parte relevante del apruebo vino de sectores afines a la derecha. El sistemático desdén a este sector, que por lo demás llega al menos al 35% del electorado en todas las elecciones legislativas o municipales y que alcanzó el 44% en las últimas elecciones presidenciales, ha terminado por mermar su apoyo a la Convención.

Aunque el desdén hacia la derecha ha sido miope, contraproducente y deberá ser sujeto de más análisis, hay algunos elementos para intentar explicarlo. Por un lado, el proceso constituyente pretende cambiar una constitución que partes de la derecha defienden a rajatabla y es por ello que la izquierda y los movimientos sociales desconfían de su rol. A su vez, aunque, al menos en el discurso, algunos de los dirigentes de derecha han señalado que es necesario un cambio constitucional, existe una fuerte proximidad ideológica entre esos partidos y la constitución vigente. Cada intento de reforma parece una bofetada a cosas que a la derecha

le son caras. Desde el inicio del proceso, un sector de convencionales de derecha manifestó que su ánimo de colaborar era nulo, y el sector dialogante acabó adoptando con demasiada frecuencia posturas similares.

La sumatoria de todo lo anterior ha significado que grupos de la población hayan perdido el entusiasmo inicial, haya cundido un cierto escepticismo y varios proclamen ya su apoyo a la opción rechazo.

La necesidad del proceso constituyente

La Constitución de 1980 sufrió su máxima reforma en 2005 por el presidente Lagos. No obstante, en los 17 años siguientes, la cuestión constitucional ha seguido abierta. En efecto, poco después de la reforma ya aparecían voces reclamando cambios.

En la elección presidencial de 2009 todos los candidatos de la centroizquierda e izquierda ponían a la Constitución reformada como elemento importante de sus campañas: grandes reformas en el caso de Frei Ruiz Tagle o nueva constitución en los casos de Arrate y Enríquez Ominami.

En 2013 se creó la campaña “Marca tu voto” para que en la elección de presidente de la república de ese año, que llevaría a Michelle Bachelet al gobierno por segunda vez, se permitiera que los votos marcados “AC” por Asamblea Constituyente no fueran anulados. El propio programa de Bachelet ya no hablaba de reformas a la constitución, sino de una “nueva constitución” lograda no mediante la Asamblea Constituyente, sino por un proceso “democrático, institucional y participativo”. El resultado fue un proyecto de constitución enviado al Congreso al final del gobierno, pero que no tuvo seguimiento. La candidatura de Evelyn Matthei planteaba reformas importantes en la estructura del Estado (descentralización, incluyendo asambleas regionales), al sistema político (reducción de facultades presidenciales y empoderamiento del Congreso) y, aun cuando no lo ponía en el

contexto de sus reformas constitucionales, se mencionaba un “gran acuerdo nacional” para la construcción de un “Chile intercultural”.

En 2017, Sebastián Piñera desdeñó el tema constitucional, pero de todas formas anunció la introducción de la iniciativa popular de ley, plebiscitos regionales y reconocimiento constitucional de pueblos indígenas. Por su parte, Alejandro Guillier proponía sin mucho detalle una “nueva constitución”.

Dos paradojas chilenas

La primera paradoja de esta historia es que aun cuando bajo el imperio de la Constitución de 1980 y reformada Chile progresó de una manera no vista en los 100 años previos, esta está en el origen de la pérdida de legitimidad de las instituciones y la crisis de 2019 (Atria et al. 2013; Larraín 2021).

Esta tesis está desarrollada en Larraín (2021a). Primero, en términos de desarrollo económico, la evidencia muestra claramente que las reformas de 1980, hechas al amparo de la Constitución, detuvieron una muy larga decadencia de la economía chilena. También muestra que el retorno a la democracia resultó en el inicio de un largo ciclo de expansión económica, menor inflación, reducción de la pobreza y mejoras sociales en todos los ámbitos. A pesar de que esto obedece más al buen diseño de políticas públicas de gobiernos legítimos y creíbles, no se puede decir que la Constitución reformada de 1980 no contenga elementos importantes, no solo a nivel macroeconómico, sino también para mucha gente puesto que los mayores niveles de ingreso llegaron a toda la población. Esta idea es consistente con que algunas personas perciban un riesgo sobre estos logros derivado de lo que consideran excesos y cambios abruptos propuestos por la convención.

La segunda paradoja es que hay un peculiar problema distributivo. Es conocido que Chile es un país muy desigual. Sin embargo, por un lado, los indicadores tradicionales de desigualdad han mostrado, hasta antes de la pandemia,

una relativa mejora. Desde esa perspectiva uno esperaría una mayor estabilidad social, sin embargo, no ha sido así.

Larraín (2020, 2021) plantea que el problema distributivo no es solo de desigualdad de ingresos, sino también de segregación en la forma cómo se distribuyen los derechos sociales. Un derecho social es un bien o servicio sobre el que pesa un requisito distributivo especial, una aspiración de igualdad sustantiva que no está presente en otros bienes o servicios. Es decir, se espera que haya más igualdad en el acceso a la salud que en el acceso a los automóviles o al vino. Por lo mismo, la desigualdad o la segregación de unos y otros no tiene idénticas consecuencias. Si el contrato social es una ficción en la cual los miembros de una comunidad política concurren para protegerse mutuamente y generar condiciones para el progreso compartido, entonces el diferente acceso a bienes y servicios pone un desafío para la estabilidad de ese contrato social. Muchos economistas plantean esta cuestión desde la perspectiva de la desigualdad.

Nuestro argumento es más preciso: lo que marca la diferencia es la segregación y la desigualdad en el acceso a derechos sociales. Los derechos sociales son bienes y servicios sobre los que pesa una demanda política de equidad en la distribución que no existe respecto del común de los bienes y servicios. La desigualdad del ingreso se traduce en diferenciales de acceso al consumo y goce de todo tipo de bienes. La diferente naturaleza de los derechos sociales y otros bienes y servicios hace que el impacto sobre la estabilidad del contrato social difiera según se trate de acceso a derechos sociales u otros bienes y servicios.

La consecuencia que produce la segregación en el acceso a derechos sociales genera efectos sociales y políticos complejos. El inequitativo acceso a la educación, la salud, las pensiones y el agua, entre otros, ha hecho que la satisfacción de estas necesidades básicas haya terminado en niveles de segmentación inaceptables en democracia. Esto tiene que ver con que la distribución de estos derechos sociales se

ha hecho replicando, con las regulaciones sectoriales correspondientes, el funcionamiento de mercados comunes y corrientes. Como se viene planteando al menos desde Tobin (1970), en economía se sabe que los derechos sociales (o bienes de mérito, como los denomina Tobin) son problemáticos en su producción y distribución. La Constitución reformada de 1980 tomó una posición rígida al respecto asignando la responsabilidad de distribuir derechos sociales al mercado, sin considerar el tema distributivo.

¿Por qué la democracia no corrigió esto a tiempo?

El sistema democrático no fue capaz de corregir esto y prevenir el estallido social de 2019. Es que la Constitución reformada lo ha hecho muy difícil por cuatro disposiciones de su diseño original. Inicialmente, el modelo dictatorial consideraba senadores designados, pero desaparecieron en 2005. Había también un sistema electoral llamado “binominal” que promovía la existencia de dos coaliciones subsidiando a la segunda, pero este sistema desapareció en 2015. Quedaron dos fuentes de rigidez institucional: el requerimiento de supramayorías (4/7 o 3/5 dependiendo del caso) en 26 leyes de quorum calificado y un Tribunal Constitucional que con el tiempo fue politizado y fue excesivamente activo e imprudente en la revisión preventiva de los proyectos de ley en discusión en el Congreso.

Así, las reformas que debieron hacerse cargo de estas brechas o segregaciones tomaron demasiado tiempo mientras la ciudadanía acumulaba rabia y frustraciones. Un caso emblemático de esto es la reforma previsional. En 2013, a finales de Piñera 1, se anunció la creación de una cotización de cargo del empleador que entonces no existía (¡tampoco hoy!). En 2016, Bachelet 2 propuso usar esa cotización para crear un sistema nuevo que no consistía en capitalización individual. Esa reforma fue rechazada por la derecha. En 2018 Piñera 2 propuso usar la cotización para capitalización individual, salvo por un porcentaje menor para crear un seguro de dependencia. Nunca se pudo llegar a un acuerdo hasta que llegó el estallido social de 2019. Recién producto de la

campana presidencial que llevó a Gabriel Boric al poder, ocho años después de iniciado el debate previsional, se acordó la creación de una Pensión Básica Universal, pero todavía no hay acuerdo en el uso de la cotización del empleador.

Cuando se produce el estallido social y una semana después la mayor manifestación pacífica de la historia chilena, el cambio constitucional surge inmediatamente como solución. Si bien no logró calmar del todo la agitación social —lo que solo ocurriría gracias a los confinamientos de la pandemia— sí fue el principal anuncio político. La convención ayudó a canalizar institucionalmente la enorme energía ciudadana chilena.

El riesgo que corre el proceso constituyente es dos formas distintas de fracaso: o que el triunfo del apoyo sea estrecho, o que gane el rechazo. ¿Pueden estos riesgos poner en duda la estabilidad del contrato social chileno?

La estabilidad del contrato social chileno

El plebiscito ratificará o rechazará una nueva formalización del contrato social en Chile. Desde la perspectiva de las instituciones informales que constituyen el contrato social, sin embargo, parece evidente que estas han evolucionado y mucho. La sociedad paritaria y de inclusión de la diversidad sexual ya ganó su lugar. Un nuevo trato con los pueblos originarios parece cosa obvia hoy. El clamor de las regiones por reducir el centralismo es ruidoso. La idea que toda la población debe tener acceso a derechos sociales en condiciones mínimas de igualdad es apenas cuestionada. La creencia que los mercados librados a su lógica resuelven todos los problemas va en decadencia, mientras que la esperanza que el Estado pueda jugar ahora un rol más importante en la economía va en ascenso. Me atrevería a decir que, para los estándares chilenos, está surgiendo una nueva forma de socialdemocracia.

En caso de triunfo del apruebo, el proyecto de constitución refleja esos cambios en instituciones informales. Sin embargo, está plagado de excesos que el futuro Congreso deberá corregir en el tiempo, y algunas fallas graves de corto plazo a

las cuales el sistema político deberá abocarse desde ya. El problema es que una de esas fallas es el propio sistema político.

En caso de que gane el rechazo, cualquiera sea la forma que se defina para proponer un nuevo texto constitucional, este deberá dar cuenta de esas instituciones informales, pero la derecha jugará ahora un rol clave porque tiene el doble de fuerza en el Congreso que en la Convención.

El rol del Congreso en estabilizar el contrato social en Chile será crucial. ¿Tendrá el Congreso de Diputados y Diputadas la capacidad de resolver adecuadamente sus conflictos de interés y reformar el sistema político desde adentro? ¿Tendrá la derecha la clarividencia de aceptar el cambio señalado en las instituciones informales que he señalado y aceptar que la era neoliberal que tanto le acomodó, se acabó?

Veremos si la experiencia traumática del estallido social, la polarización actual de la sociedad y la creciente violencia que azota a algunas zonas son acicates suficientes para que sea cual sea el futuro Congreso tome una mirada de alto vuelo ante estos desafíos.

Referencias

Atria, Fernando, Guillermo Larraín, José Miguel Benavente, Javier Couso y Alfredo Joignant. 2013. *El otro modelo. Del orden neoliberal al régimen de lo público*. Santiago: Editorial Debate.

Larraín, Guillermo. 2020. "Contractualismo y utilitarismo en el análisis institucional: Lecciones para Chile, entre otros países". Series Documentos de Trabajo 502, Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Chile.

Larraín, Guillermo. 2021a. *La estabilidad del contrato social en Chile*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica

Larraín, Guillermo. 2021b. "Principios y dilemas económicos para el diseño constitucional". Documento inédito, Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Chile.

Luna, Juan Pablo. 2017. *En vez del optimismo: Crisis de representación política en el Chile actual*. Santiago de Chile: CIPER-Catalonia.

Tobin, James. 1970. "On Limiting the Domain of Inequality". *Journal of Law and Economics* 13 (2): 263–277. //