



## La confrontación por el cambio constitucional en Chile: los problemas de la representación política

*The confrontation over constitutional change in Chile: the problems of political representation*

Francisco Reveles Vázquez\*

Recibido: 26 de febrero, 2024. Aceptado: 24 de marzo, 2025.

---

### Resumen

El “estallido social” de 2019 en Chile sostuvo como banderas principales la eliminación de la desigualdad social y el entierro de la herencia pinochetista. Ambas se sintetizaron en la demanda de una nueva Constitución que sustituyera a la de 1980. El objetivo de este artículo es explicar las causas del rechazo a las dos propuestas de nueva constitución elaboradas por dos distintos órganos con poder constituyente entre 2019 y 2023. Con base en una concepción de la democracia liberal, se revisa la integración de la Convención Constitucional y el Consejo Constitucional y de sus respectivas propuestas para demostrar que en ambos casos las fuerzas mayoritarias se resistieron a reconocer la pluralidad de intereses y no promovieron la deliberación para la definición de un bien común (en este caso, una nueva constitución).

**Palabras clave:** Constitución, Chile, democracia, confrontación, deliberación, representación.

\* Doctor en Ciencia Política por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor de tiempo completo adscrito al Centro de Estudios Políticos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. Investigador Nacional nivel III del Sistema Nacional de Investigadores del CONAHCYT. Ha publicado diversos trabajos sobre partidos políticos, gobiernos y democracia en México y América Latina. Líneas de investigación: Gobiernos, partidos y democracia en México y América Latina. Sus obras más recientes son: “Gobiernos y democracia en América Latina: problemas de representación política en las democracias realmente existentes”, “Gobiernos y democracia en América Latina: ¿en la búsqueda de la igualdad social?” y “Gobiernos de izquierda y democracia en América Latina: participación, conflicto y confrontación”, todos ellos publicados por la UNAM y editorial Teseo.

**Abstract**

The 2019 “social uprising” in Chile sustained as its main slogans the elimination of social inequality and the burial of the Pinochet legacy. Both were synthesized in the demand for a new Constitution to replace the 1980 Constitution. The objective of this article is to explain the reasons for the rejection of the two proposals for a new Constitution drafted by two different bodies with constituent power between 2019 and 2023. Based on a conception of liberal democracy, the composition of the Constitutional Convention and the Constitutional Council, along with their respective proposals, is reviewed to demonstrate that in both cases the majority forces resisted recognizing the plurality of interests and failed to promote deliberation for the definition of a common good (in this case, a new constitution).

**Keywords:**

Constitution, Chile, democracy, confrontation, deliberation, representation

**INTRODUCCIÓN**

El año 2019 estuvo cargado de movilización popular en varios países de América Latina y el Caribe. En Ecuador, Bolivia y Chile, decisiones de gobierno despertaron un activismo social que se trastocó en protestas cívicas de gran magnitud. A estos acontecimientos se podrían agregar los que ocurrieron en Cuba y Nicaragua un año antes, que cuestionaron también a sus respectivos gobiernos.

Chile tuvo esta misma experiencia pese a que la situación social y política no anunciaba ningún conflicto a principios del segundo gobierno del empresario Sebastián Piñera (2018-2022).<sup>1</sup> La coalición de partidos y organizaciones de derechas parecía tener los apoyos institucionales suficientes para gobernar sin sobresaltos. Con este contexto de calma aparente, el “estallido social” de 2019 consistió en una poderosa movilización social en las calles, primero por causas concretas y de corto plazo, para pasar después a una lucha frontal en pro de la eliminación de la desigualdad social y a favor del entierro de la herencia pinochetista, condensada en la demanda de una nueva Constitución que sustituyera a la de 1980.<sup>2</sup>

Sin embargo, los dos procesos constituyentes que tuvieron lugar en los siguientes años no pudieron alcanzar el objetivo de generar un nuevo orden legal para Chile. En el primero, una ciudadanía proclive a la crítica emitida por el descontento social, eligió a una asamblea que formuló una propuesta que, sin embargo, no sumó el respaldo de la mayoría. Años más tarde, con base en el interés del presidente de la República Gabriel Boric (2022-2026) de configurar una nueva constitución, un segundo proceso controlado no por la sociedad ni por la disidencia sino por las élites políticas más conservadoras, generó una propuesta de carta magna que tampoco satisfizo a la

<sup>1</sup> Piñera era doctor en Economía con trayectoria en el sector privado en diversas empresas y como consultor del Banco Interamericano de Desarrollo, del Banco Mundial y de la CEPAL. Sus negocios abarcaban el sector financiero, inmobiliario y de telecomunicaciones, entre otros. Inició su carrera política como simpatizante de la Democracia Cristiana pero donde tuvo una larga trayectoria fue en el partido Renovación Nacional por más de 20 años. En 2010 fue electo presidente por vez primera, encabezando una coalición de RN, Unión Demócrata Independiente y Chile Primero. En 2017 volvió a triunfar en segunda vuelta, con el apoyo de RN, UDI, Evolución Política (EvóPoli) y el Partido Regionalista Independiente (PRI).

<sup>2</sup> El “estallido social” fue un término que se utilizó para las diversas movilizaciones cívicas que acontecieron en estos años. En Chile generó un caudal de numerosos trabajos de análisis, como lo documentan Vélez-Maya, Piper y Flores (2025), quienes detectaron 92 artículos especializados, publicados a lo largo de tres años, que tratan el acontecimiento.

mayoría. Ni unos ni otros consiguieron el apoyo de la sociedad, ni unos ni otros supieron representar el interés general y, por lo tanto, sus propuestas fueron desechadas.

El objetivo de este artículo es explicar las causas del rechazo a los dos proyectos de nueva constitución, con base en la hipótesis de que los órganos con poder constituyente carecieron de representatividad entre sectores importantes de la sociedad chilena. Su funcionamiento fue poco democrático debido a que las fuerzas mayoritarias no reconocieron la pluralidad de intereses y no promovieron la deliberación. Pese a que hubo una demanda social poderosa de transformación a fondo del orden constitucional, los responsables no encontraron los mecanismos adecuados para expresar el interés general, por lo que sus propuestas fueron denegadas en sendas consultas populares.

El caso chileno expresa los problemas de la representación política en cuanto al tipo de mandato que los representantes electos tienen. En sentido estricto, Stuart Mill señalaba: “El significado de gobierno representativo consiste en que todo el pueblo, o una gran parte del mismo, ejerza por medio de los representantes electos por dicho pueblo, el poder supremo en que, según todas las constituciones políticas, en alguien debe residir. Los representantes deben poseerlo por completo; siempre que les plazca deben controlar todas las operaciones gubernamentales” (Mill, 1966, p. 81). En la democracia liberal, actualmente predominante, la ciudadanía elige a sus representantes y les delega su mandato.<sup>3</sup> Su participación en el proceso deliberativo y de toma de decisiones se limita a esa elección, debido a que los representantes electos son quienes discuten en el parlamento los problemas de una sociedad y aprueban las alternativas de solución. Estando en el gobierno, son quienes realizan las acciones que consideran pertinentes para tal efecto. No hay mandato imperativo que obligue a la persona electa a la defensa a ultranza de una postura sobre un tema de interés para sociedad. De tal forma que su proceder puede ser guiado por sus propios intereses e incluso abusar del poder y alterar la forma de gobierno. Otro problema es que, con frecuencia, las banderas generales pueden tener muchos seguidores y seguidoras, pero su conversión en acciones de gobierno no necesariamente representa la voluntad general ni es satisfactoria para el conjunto social.<sup>4</sup> Por si fuera poco, en la democracia de nuestro tiempo no es común la revocación de mandato de los representantes electos. En América Latina los casos son escasos y su aplicación no parece haber resuelto del todo el problema de la congruencia entre lo que se dice y lo que se hace, entre lo que se promete y lo que se cumple en el ejercicio del poder. También su contribución a darle mayor responsabilidad política a los gobernantes no ha sido la esperada (Welp y Serdült, 2014).

Si bien en algunos regímenes políticos existen otros mecanismos de participación, con una presencia más amplia y constante de la ciudadanía, su impacto político suele ser limitado. Esto sucede no sólo por el diseño institucional (que puede trazar de antemano restricciones a la participación),

<sup>3</sup> Nuestra base teórica es el concepto de Dahl, quien desde nuestro punto de vista ha señalado los elementos fundamentales de dicha forma de gobierno, considerando a las democracias realmente existentes. Destaca los elementos referentes a la conquista del poder mediante elecciones, así como derechos políticos básicos que afectan el ejercicio del poder (Dahl, 1971).

<sup>4</sup> Schumpeter lo señalaba claramente desde hace tiempo: “... aun cuando las opiniones y deseos de los ciudadanos individuales fuesen datos perfectamente definidos e independientes a elaborar por el proceso democrático, y aun cuando todo el mundo actuase respecto de ellos con racionalidad y rapidez ideales, no se seguiría necesariamente que las decisiones políticas producidas por es proceso, partiendo de la materia prima de esas voliciones individuales representase algo que, en un sentido convincente, pudiera ser denominado voluntad del pueblo” (tomo II, p. 326).

o por la fuerte influencia de actores políticos como los partidos, grupos de interés o movimientos extremistas en los procesos decisorios, sino también por el escepticismo, la desafección política, la pasividad o indiferencia de sectores importantes de la ciudadanía.<sup>5</sup> La convención constitucional, el consejo constitucional y las consultas que se hicieron en torno del intento de nueva constitución fueron espacios de participación por fuera de los poderes del régimen. Sus respectivos desenvolvimientos expresaron los alcances y las limitaciones de este tipo de participación, como se pretende evidenciar en este artículo.

El artículo se divide en dos partes. En la primera se expone el origen y desarrollo de los frustrados intentos de construcción de nueva constitución, por lo que se presta atención a los entes responsables, su forma de integración y funcionamiento y los resultados de los respectivos referéndums realizados para cada propuesta. En la segunda parte se exponen los elementos más importantes de los documentos de 2021 y 2023 (considerando como base la Constitución de 1980 en la comparación). Estas propuestas reflejan los intereses de cada grupo de representantes que fueron electos para cumplir con dicha tarea. Hacemos notar las diferencias entre sí puesto que reflejan concepciones distintas de la nación chilena, de su régimen político y de principios clave como la libertad o la igualdad.

En las conclusiones destacamos que en la lucha por refundar el marco constitucional chileno se expresaron los diferentes enfoques de los actores en pugna. Unos que pretendían instaurar un régimen político más democrático, con un estado socialmente responsable con los sectores más necesitados y otros que deseaban ratificar varios de los fundamentos históricos de la llamada nación chilena, sin concesiones de fondo a las demandas de democratización y justicia social. Ambos se revelaron distantes de la ciudadanía porque finalmente ninguno alcanzó el respaldo necesario para su ratificación.

## EL PUNTO DE PARTIDA: EL ESTALLIDO SOCIAL.

Las movilizaciones de 2019 se desataron a raíz de la decisión gubernamental de incremento en el servicio de transporte a 30 pesos, lo que llevó en primer lugar a los estudiantes de secundaria a la protesta debido a la precarización de la condición de vida de la sociedad chilena y a los elevados costos de la educación. Las acciones se fueron ampliando en número y sectores participantes, que fueron descalificados por el presidente Piñera, quien los acusó de terrorismo.<sup>6</sup> Este trato contra la disidencia era un arma usual con la que justificaba la pronta y agresiva reacción de Carabineros y fuerzas de seguridad. En tal coyuntura, la represión abarcó el uso de balas de goma que provocó la pérdida de la vista de numerosos activistas. Las agresiones escalaron sin tregua y los

<sup>5</sup> Una concepción más amplia de la representación política es proporcionada por Saward, para quien “la lógica democrática de las reivindicaciones representativas rebasa el alcance de las instituciones de la democracia representativa, pues se expande en un plano sociopolítico más amplio, donde tienen cabida diversos mecanismos de autorización, diferentes ciclos temporales y diferentes espacios de actuación política”. (citado por Monsiváis, 2019, p. 102).

<sup>6</sup> El presidente justificó el uso de la represión “porque hemos sido atacados por grupos muy organizados, muy violentos, que no respetan a nada ni a nadie, que están dispuestos a quemarlo todo y, por supuesto, no es fácil restablecer el orden” (BBC, 2019),

manifestantes incrementaron en número y en banderas.<sup>7</sup> Entre los participantes aparecieron todos aquellos opositores al presidente y también varios de sus otrora aliados. Lo más extraordinario fue la participación de un sinnúmero de personas que reaccionaron masiva y airadamente a la represión y que se sumaron a las demandas generales en pro de la igualdad y de una auténtica democracia. La separación de la sociedad respecto de sus gobernantes fue notoria, por la diversidad de manifestantes y el papel protagónico de jóvenes y mujeres, quienes tenían pocos o nulos nexos con los partidos tradicionales.

Las movilizaciones cuestionaron la desigualdad social, que se expresaba primordialmente en la educación desde tiempo atrás y que había sido causa fundamental de poderosas movilizaciones estudiantiles en un pasado no tan remoto. La desigualdad era evidente para muchos en otros ámbitos como en salud, salarios, prestaciones laborales, pensiones, género y en cuanto a diversas demandas irresueltas de pueblos indígenas. Estos actores convergieron en las protestas de 2019.<sup>8</sup>

La incapacidad gubernamental para responder con diálogo y no represión exaltó y prolongó la protesta. Después de retirar su decisión inicial de aumento al transporte, y al ver crecer el programa de lucha, el gobierno propuso la conformación de una Convención Constitucional y una nueva Constitución. Aunque hubo una serie de críticas a lo que parecía un simple recurso para desactivar el conflicto, la propuesta daba la pauta para un cambio drástico al orden legal de un régimen político en efecto democrático, pero con una participación ciudadana limitada en la toma de decisiones.

Cabe recordar que los partidos fueron protagonistas esenciales de la transición y la democratización al concluir la dictadura de Pinochet. La Concertación por la Democracia posibilitó la alianza entre socialistas y demócrata cristianos, acompañados por el Partido por la Democracia (PPD) y Partido Radical Social Demócrata (PRSD) de 1990 a 2010. Posteriormente, la alternancia ocurriría entre una derecha moderada representada por Piñera, que gobernó dos periodos no consecutivos, y una izquierda moderada de nuevo encabezada por Bachelet, aunque ya con base en una transfigurada coalición de izquierdas. Entre 2010 y 2014 y 2018 y 2022, Sebastián Piñera fue presidente de la República con base en una coalición de partidos donde despuntaban la Unión Demócrata Independiente y Renovación Nacional a los que se sumaron Chile Primero (CHP) y en el segundo mandato Evolución Política (EvóPoli). Bachelet fue presidenta entre 2014 y 2018 con base en una coalición llamada Nueva Mayoría, con los mismos partidos que los de la Concertación a los que se sumaron el Partido Comunista (PCCh) y los emergentes Izquierda Ciudadana (IC) y Movimiento Amplio Social (MAS).

Todas estas fuerzas gobernaron por casi 30 años, lo que redundó en una estabilidad política envidiable, sin conflictos sociales o políticos que pusieran en predicamento la gobernabilidad. Correspondió a estos gobiernos administrar la gestión sin rupturas, sosteniendo políticas macroeconómicas necesarias para un crecimiento constante. Pero los beneficios sociales no fueron equitativos para la sociedad. Especialmente en la segunda década del siglo XXI, aunque la pobreza y la pobreza extrema se mantuvieron en proporciones bajas (incluso en la pandemia) (CEPAL,

<sup>7</sup> Thomas y Glaser (2022) llaman la atención de que los primeros manifestantes fueron adolescentes, por ello señalan que: “En su reporte del estallido, la Defensoría de la Niñez cifra en un total de 602 niños, niñas y adolescentes las víctimas de violencia institucional entre los meses de octubre de 2019 y enero de 2020”. Su fuente es el Informe anual 2019 y datos crisis social (2020) de la Defensoría de la Niñez.

<sup>8</sup> Este enfoque está presente en numerosos trabajos al respecto. Por ejemplo en los de Alvear, 2020 y Dulvi y Sadivia, 2021.



2023: p. 62), la desigualdad en ingresos y patrimonio fue evidente en la nación chilena. De 2013 a 2022, el índice de Gini pasó de 0.476 a 0.445, cuando el índice promedio de América Latina pasó de 0.469 a 0.449. Las personas del 10% con más ingresos acumulaba el 80.4% de la riqueza, el porcentaje más alto de entre cuatro países (Argentina, Brasil, México y Chile) en 2021. En un comparativo del patrimonio de multimillonarios de seis países entre 2012 y 2021, las personas chilenas con mayor riqueza concentraron poco más del 6% de la riqueza total del país entre 2012 y 2015, y ese porcentaje bajó ligeramente en los años siguientes hasta llegar a 5.4% en 2021. Sin embargo, los multimillonarios de Chile acumularon los mayores porcentajes de riqueza, salvo en 2015 y 2020 (CEPAL, 2023: p. 54).

El debate sobre el régimen legal heredado de la dictadura pinochetista había quedado al margen de las prioridades de los gobiernos democráticos. Fue hasta el tercer gobierno de la Concertación cuando el presidente Ricardo Lagos (PS) envió un conjunto de enmiendas al congreso 2005, que eliminaron varios enclaves autoritarios (como los senadores vitalicios) pero no alteraron los principios doctrinarios y los fundamentos de un modelo económico de corte neoliberal con limitados beneficios sociales. En su segundo periodo presidencial, la socialista Michelle Bachelet propuso un proceso constituyente y una nueva constitución que fueron truncados por la falta de acuerdos de los partidos en el congreso (Bachelet, 2018).<sup>9</sup>

Las élites se acostumbraron a un orden donde no había cabida para la participación de otros actores fuera de las instituciones. El sistema binominal de distribución de asientos instalado desde 1999 favoreció a conformación de bloques de partidos en detrimento de los partidos más pequeños o locales. Asimismo, fomentó el control de las élites partidistas en la definición de los procesos internos y de las candidaturas, lo que redundó en un distanciamiento entre el elector y sus representantes (más cercanos a sus dirigentes que a las bases o a la ciudadanía) (Nohlen, 2022: p. 460). Ello contribuyó a la separación entre gobernantes y gobernados. El pactismo se hizo costumbre, lo que dio pie a una negociación armónica entre los principales partidos, que eran moderados, pragmáticos y pro democráticos.

El sistema binominal de integración del Poder Legislativo cambió en 2015, lo que debilitó a los partidos tradicionales y facilitó la irrupción de nuevas fuerzas en el sistema de partidos. Fueron principalmente partidos de izquierda los que ocuparon asientos en el poder legislativo para refrescar la agenda y pugnar por nuevas leyes. De ahí que fueran los principales promotores de una nueva constitución. Por eso, en su segundo mandato ((2014-2018) ya sin la coalición original, Bachelet trató de empujar un proceso constituyente que se diluyó debido a la negativa de los partidos opositores, que demostraron su peso en el congreso y en un contexto político y económico más complejo.

El presidente Piñera descartó el cambio constitucional en la agenda de su segundo mandato (2018-2022), pero las movilizaciones sociales de 2019 lo volvieron a colocar en el debate público. La acción social se nutrió de un conjunto de problemas no resueltos y de demandas que no merecieron respuesta de los distintos gobiernos. En el mundo laboral, el sistema pensionario era beneficioso más para las administradoras privadas que para los trabajadores inactivos. En el tema indígena, las demandas no resueltas databan de mucho tiempo atrás, relacionadas con el reconocimiento pleno de sus derechos. En educación, había limitadas oportunidades de formación profesional para la juventud por el predominio de la escuela privada. En cuanto a la desigualdad

<sup>9</sup> Para más detalles cfr. Verbal, 2018 y Atria, 2018.

de género, la irrupción de poderosas manifestaciones feministas colocó el tema en el centro del debate nacional e internacional.<sup>10</sup>

En adición, es necesario mencionar la revitalización del activismo político derivado del movimiento estudiantil de 2011. No pocos de los participantes de aquellas luchas buscaron el cambio social mediante la participación electoral. Numerosos liderazgos incrementaron su activismo en organizaciones como el Partido Comunista Chileno o en organizaciones sociales diversas. También fundaron nuevas agrupaciones políticas que en sus nombres expresaron los anhelos de las nuevas generaciones. Así surgieron el Partido por la Libertad, el Partido Dignidad y otros, que poco a poco ocuparon espacios de poder y desde ahí lucharon por banderas ignoradas, al menos, desde la segunda mitad del largo predominio de la Concertación por la Democracia. Es en esta oleada de participación política donde aparece Gabriel Boric, dirigente estudiantil, más tarde legislador independiente y posteriormente fundador del Partido Convergencia Social. Su activismo lo llevaría a ganar la presidencia de la República en 2019.

Este mosaico de actores expresaba las cuentas pendientes de los gobiernos electos democráticamente desde 1990. De modo que el “estallido social” fue una condensación de todas estas exigencias, a las que se agregaron otras más recientes e inmediatas. No había lugar para la sorpresa, si se presta atención a la pléyade de actores y los exigüos alcances que sus luchas tuvieron ante la falta de capacidad de respuesta de los gobiernos (Reveles y Franco, 2022; Reveles, 2024). El espíritu de lucha se concretó en el 2019, con la participación de los afectados y con muchos otros ciudadanos que terminaron por solidarizarse con sus compatriotas ante la legitimidad de sus demandas.

Pero es necesario también llamar la atención sobre lo que ocurriría algunos años más adelante. Muchos ciudadanos y ciudadanas comenzaron a participar y a promover a organizaciones de derecha, probablemente preocupados por el ascenso de liderazgos y organizaciones sociales en la Convención y por el triunfo de un izquierdista como Gabriel Boric en la elección presidencial. El amplio apoyo que sumaron estas organizaciones generó un escenario que contribuyó al rechazo de la nueva Constitución en el plebiscito de 2021 e instaló un gobierno dividido (un presidente sin mayoría de su partido en el congreso) que obstaculizó la gestión del ex dirigente estudiantil. De este modo, a pesar de que la iniciativa de un nuevo intento para la redacción de una nueva Constitución provino de Boric, los partidos de derecha controlaron el infructuoso proceso constituyente. Con ello se perdió la oportunidad una profunda transformación del marco constitucional del régimen en el sentido originalmente demandado en 2019.

## PRIMERA PARTE.

### EL PRIMER PROCESO CONSTITUYENTE: EL PUEBLO AL PODER.

Las movilizaciones de 2019 se diluyeron a partir del acuerdo legislativo de un proceso constituyente. Por retrasos en el congreso y por la pandemia del Covid, el 25 de octubre de 2020 se realizó un plebiscito para aprobar o rechazar la elaboración de una nueva constitución. Se consultó también

<sup>10</sup> La ola feminista chilena tuvo lugar de mayo de 2018 a marzo de 2019, sólo detenida por la pandemia de COVID. El “estallido social” no puede entenderse sin considerar esta experiencia de movilización, como señalan Ponce, 2020; Llanos, 2021 y Miranda y Cerva, 2022.

si la ciudadanía prefería que fuera redactada por el congreso o por una asamblea constituyente. La aprobación alcanzó el 78.27% y la asamblea el 78.99%, en una jornada donde participó el 51% del padrón electoral.

El ascenso de las fuerzas sociales disidentes fue evidente en esta consulta y en las elecciones para la integración de Convención Constitucional. Ello dio lugar a una exigua representación de los partidos tradicionales en su conformación. Chile Vamos, la coalición de Piñera (integrada por Renovación Nacional, Unión Democrática Independiente, Evópoli y Partido Republicano) consiguió casi el 24% de los asientos, mientras que el 18% fue para la coalición de izquierdas Apruebo Dignidad (donde participaban Convergencia Social, Partido Igualdad, Comunes y Partido Comunista, agrupaciones que más tarde apoyarían a Boric en la elección presidencial). El 16% fue para la Lista del Apruebo, sostenida por PDC, PS y otros como Ciudadanos, Partido Liberal y Partido Por la Democracia. Lo más interesante fue que el 15% obtenido por la llamada Lista del Pueblo, que se autodefinió como la más auténtica representación de los manifestantes del estallido. Junto con los independientes y los representantes de pueblos indígenas, consiguieron el 38% de los asambleístas. Si se suman los de Apruebo Dignidad, de los partidos de izquierda nuevos o más radicales, alcanzaron el 56%. De suerte que las fuerzas que apoyaban al gobierno en funciones quedaron en minoría.<sup>11</sup>

Los procesos de refundación del orden legal de un régimen suelen contar con la participación de todos los actores involucrados en su aprobación y en su cumplimiento. El ideal es procurar una amplia deliberación y la aprobación de la normatividad por consenso (Elster, 2001: p. 132). En el caso chileno, el proceso de deliberación fue accidentado y con un pluralismo limitado. Hubo oportunidad de que la ciudadanía hiciera propuestas de iniciativas populares de norma (IPN), que en principio sumaron más de dos mil, pero solamente 78 consiguieron las 15 mil firmas de apoyo necesarias para que fueran tomadas en cuenta por la Convención (Quiroz, 2022). Las propuestas fueron diversas e indicaban intereses muy variados (una de las que sumó más firmas demandaba el enjuiciamiento del presidente en funciones). Pero en realidad el mayor problema fue la avasalladora presencia de fuerzas independientes y de izquierda en la Convención, que dejaron a los partidos tradicionales al margen de la redacción de las proposiciones esenciales de la nueva normatividad. Incluso entre estas mismas fuerzas fue complicado el logro de acuerdos debido a su heterogeneidad y a la postura antisistémica de independientes y líderes sociales.<sup>12</sup> Uno de los primeros conflictos fue la integración de la mesa directiva: el nombramiento de la presidenta de la convención recayó en la activista mapuche Elisa Loncón, quien no recibió el apoyo total de los convencionistas. Los debates fueron encendidos particularmente en temas como: cambios sustantivos al sistema de pensiones, despenalización del aborto, transformación del Senado en la Cámara de las Regiones, reelección presidencial no consecutiva, entre otros. En términos generales, los asuntos más polémicos fueron respecto de cambios al régimen político y la introducción o ampliación de derechos sociales, políticos y de la naturaleza (éstos últimos propuestos por los representantes de las organizaciones indígenas).

<sup>11</sup> Todos los datos aquí citados provienen de SERVEL, 2023 y 2024.

<sup>12</sup> Los mismos partidos que apoyaban al presidente tuvieron diferencias, a tal grado que Boric hizo varios llamados a la búsqueda de acuerdos y para “mejorar” el documento antes de que fuera sometido a referéndum (El Mostrador, 2022).



Las posturas se radicalizaron debido al ánimo de la mayoría independiente de lograr de inmediato todo lo que no se había alcanzado durante décadas. El contexto de decrecimiento económico no ayudó a generar simpatías hacia el trabajo de los asambleístas cercanos al presidente Piñera.<sup>13</sup> La composición de la convención inclinó la balanza a favor de las posturas en pro de la igualdad y el reconocimiento de derechos individuales y sobre todo colectivos. La deliberación sucumbió ante la mayoría, que ignoró los llamados a negociar los temas de mayor polémica.

Pese a que el estallido social ya se había diluido, los independientes y críticos del régimen se sintieron profundamente comprometidos con la movilización. Sus propias organizaciones hicieron presencia de una u otra manera durante los trabajos de la asamblea, y lograron ejercer una presión que se notó en el resultado. En contra parte, los partidos tradicionales de derecha o de izquierda se quedaron solos, sin apoyos masivos, carentes de representatividad más allá de las urnas electorales. Pero lo que parecía una virtud entre los independientes se convirtió en defecto: al escuchar solamente a sus adeptos, cerraron la posibilidad de diálogo con los contrarios e ignoraron las posturas de importantes sectores sociales. Así, el documento final fue una constitución cargada de principios igualitarios y libertarios, garante de derechos políticos y sociales, colectivista, indigenista y que procuraba un estado social por encima de los intereses privados.

La falta de deliberación y de participación plural en los debates y acuerdos de la Constituyente se vio reflejada en el rechazo del plebiscito del 4 de septiembre de 2022, donde por primera vez el voto fue obligatorio. Con una participación de casi 86% de empadronados, la Constitución fue rechazada por el 61.89% de los sufragantes (alrededor de siete millones novecientos mil personas), y quienes apoyaron su aprobación fue el 38.11% (cuatro millones 850 mil personas aproximadamente) (TRICEL, 2022).

### *El segundo proceso constituyente: el predominio conservador.*

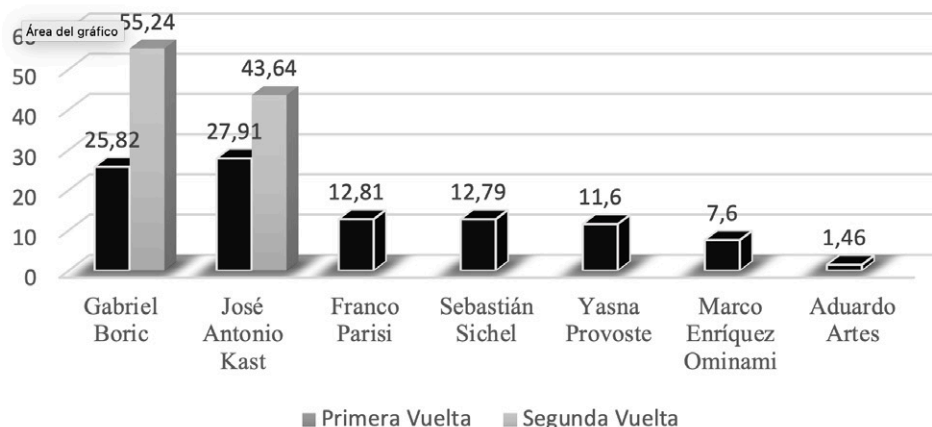
Para entender el segundo intento de cambio de la constitución, es necesario regresar un poco en el tiempo, diez meses atrás, cuando se efectuaron las elecciones presidenciales y legislativas para sustituir a Piñera. El 21 de noviembre de 2021 se efectuó la primera vuelta con un sorpresivo triunfo de José Antonio Kast, el abanderado del recién formado partido de extrema derecha, Partido Republicano.<sup>14</sup> Su candidatura obtuvo el apoyo de un millón 961 mil 779 votantes, es decir el 27.91% de la votación, mientras que el ex dirigente estudiantil, Gabriel Boric, por la alianza Apruebo Dignidad,

<sup>13</sup> El crecimiento del PIB per cápita anual en 2018 era de 2.1%, en 2019 fue de -1% y en 2020 de -7.4%. en 2020 subió en 10.6% pero en 2022 solamente fue de 1.9%. Banco Mundial, 2023. Crecimiento del PIB per cápita (% anual)-Chile. Crecimiento del PIB per cápita (% anual) - Chile | Data (bancomundial.org)

<sup>14</sup> Kast es un abogado perteneciente a una familia con un activismo político constante. Uno de sus hermanos, Michael, participó en el gobierno de Pinochet. Fue militante de UDI y como tal fue concejal y cuatro veces legislador nacional. Ha participado en tres ocasiones como candidato presidencial, la más reciente como abanderado del Partido Republicano (que formó en 2020), al que se sumó el Partido Social Cristiano.. Sus posturas políticas pertenecen a la extrema derecha. En la segunda vuelta de la elección presidencial recibió el apoyo de UDI, RN y EvóPoli, los partidos que en su momento apoyaron a Piñera.

quedó en segundo lugar con un millón 815 mil 24, el 25.82% de los sufragios. En la segunda vuelta, efectuada un mes después, Boric superó por más de diez puntos a Kast.<sup>15</sup>

**Gráfica 1. Resultados de elecciones presidenciales Chile 2021**



Fuente: SERVEL, 2021.

Esta elección tuvo un impacto directo en el proceso constituyente: los partidos que apoyaron al candidato ganador en la primera vuelta consiguieron la mayoría de los asientos en el congreso. Fue esa mayoría la que definió el procedimiento a seguir para el nuevo constituyente. El 46% de los diputados fueron integrantes de la coalición Chile Vamos, encabezada por 23 legisladores de la Unión Democrática Independiente, 22 de Renovación Nacional y 13 del Partido Republicano (escisión de UDI). Por su parte, la Alianza de Gobierno sumó el 42.5%, con una representación más diluida entre dos pactos y numerosos partidos. Los principales fueron el PS con 13 legisladores, el PCCh con 12, Convergencia Socialista con 10, el Partido por la Democracia con 9 y Revolución Democrática con 7, entre otros. En el resto estaban el PDC con cinco y el extremista de derecha Partido de la Gente, con tres.

La composición del congreso debilitó al presidente de las izquierdas, Gabriel Boric. Esta fue una limitación importante para el cumplimiento de sus metas, entre las que estaba su compromiso de impulsar un nuevo proceso constituyente. Los representantes de organizaciones de extrema derecha cambiaron también la tónica de las negociaciones, particularmente por el segundo lugar que alcanzó su principal liderazgo, José Antonio Kast. La configuración de los poderes constitucionales

<sup>15</sup> Boric fue dirigente estudiantil del movimiento de 2011, participando en la política después como candidato independiente, representante de diversas agrupaciones sociales y políticas de nuevo cuño (es decir, no vinculadas con los partidos tradicionales). Fue legislador en dos ocasiones y fundador del Partido Convergencia Social en 2019, partido que lo postuló para las presidenciales (BCN, s/f). Encabezó la coalición denominada Frente Amplio, integrada por 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. La mayoría de estas agrupaciones (y las de más antigüedad), como Frente Amplio o en forma independiente, se había destacado por su postura opositora a los gobiernos de la Concertación y de Piñera. Las posturas de Boric expresaban nuevas demandas de cambio en pro de la igualdad y la ampliación de las libertades.

no fue propicia para el diálogo, la deliberación y los acuerdos de los participantes. El objetivo de un nuevo régimen con base en una nueva constitución cambió por simplemente una actualización de la carta magna, desde la perspectiva de los partidos con representación en el congreso.

Después del rechazo a la propuesta de la Convención Constitucional, y por iniciativa del presidente Boric, fueron estas fuerzas las que planificaron el nuevo proceso constituyente. Se conformaron tres órganos: una Comisión de Expertos integrada por 24 representantes, electos por voto popular para redactar un borrador de la nueva constitución; un Comité Técnico de Admisibilidad de 14 miembros, encargado de revisar la viabilidad de las propuestas contenidas en el borrador, designado por el Senado; y el Consejo Constitucional, encargado de la propuesta final del documento e integrado por 50 consejeros electos por voto popular. La nueva constitución también habría que ser sometida a un referéndum para ser aprobada de manera definitiva.

El Comité Técnico de Admisibilidad se integró por representantes de los partidos con asientos en el Congreso, con mayoría de los partidos tradicionales de derecha (UDI, RN, PR, Evopoli, PDC, PDG). La Comisión de Expertos fue paritaria, con catorce integrantes igualmente afines a estos partidos opositores a la alianza de gobierno. Siete habían sido integrantes de la administración de Piñera, cuatro de Bachelet, dos de Ricardo Lagos y uno solamente de Gabriel Boric. Cuatro del total eran militantes de UDI, uno de RN, uno del PR, uno del PDC y solamente uno del Partido Comunista Chileno. Veintiuno eran abogados o abogadas, además de que participaron un periodista, un sociólogo y un ingeniero comercial.

El predominio de los partidos tradicionales en estos órganos era evidente, y fue mucho más en el Consejo Constitucional. Para empezar, la alianza de gobierno participó dividida pues presentó dos listas de abanderados, denominadas Unidad por Chile y Todo por Chile, mientras que los principales opositores se agruparon en Chile Seguro. Cada una de estas tres listas presentaron un número de candidaturas similar a las que presentó el Partido Republicano por sí solo. Otra fuerza de extrema derecha, el Partido de la Gente, postuló más que Todo por Chile. Así las cosas, una nueva sorpresa ocurrió en los resultados de la elección: el PR consiguió 23 de los 50 asientos con alrededor de tres millones y medio de votos. La diferencia con los otros competidores fue abismal: el segundo lugar fue para el Partido Comunista, que sumó 770 mil 407 votos mientras que UDI se quedó diez mil votos abajo; Partido de la Gente acumuló 537 mil 424, siete mil por encima de Convergencia Social. Salvo el PR, todos los partidos fueron superados por el número de votos nulos, que ascendió a dos millones 124 mil 906, y los votos en blanco llegaron a casi 600 mil.

Los sufragios nulos y en blanco expresaban ya la falta de confianza de amplios sectores sociales respecto del proceso constituyente. Pero lo más notable fue la amplia presencia del PR con 23 consejeros y consejeras. Al lado de los representantes de UDI (cinco), RN (tres) y Evópoli (uno) alcanzaron una holgada mayoría de 32 consejeros y consejeras para dominar los trabajos del Consejo. Convergencia Social, partido del presidente, alcanzó únicamente 4 y sus principales aliados, Revolución Democrática 3, el Partido Comunista 2 y el Partido Socialista 2. Por lista, frente a los 23 de la lista del PR, los representantes de las fuerzas progubernamentales agrupados en Unidad para Chile consiguieron 16 y los partidos tradicionales integrados en Chile Seguro, 11 (Servel, 2023). Aunque hubo algunos espacios de debate con otros actores sociales, no pasaron de ser solamente oportunidades de expresión de ideas sin deliberación o negociación que impactara los trabajos Consejo.

La mayor parte de la ciudadanía participante en el referéndum rechazó la segunda propuesta de nueva constitución el 17 de diciembre de 2023. Seis millones 905 mil 375 personas votaron en contra de su aprobación, o sea el 55.79% de los votantes, y cinco millones 472 mil 375 estuvieron a

favor (el 44.21%). La Constitución de 1980 quedó firme, pese a los distintos esfuerzos de modificación a fondo para sentar las bases de una democracia auténtica y trazar un horizonte más igualitario.

La constitución resultante fue respetuosa de la normatividad anterior, con actualizaciones en algunos temas. Buscó la continuidad de manera explícita, más que la transformación del marco legal del régimen. El documento se desentendió de la mayoría de las propuestas de la Convención Constitucional del proceso anterior. Y en algunos casos su posicionamiento fue completamente en otro sentido, por ejemplo, cuando definió a Chile como Estado unitario y no plurinacional.

A continuación, se describen las propuestas de nuevos documentos con el objetivo de resaltar las diferencias, como expresión de que fueron resultado de la divergente conformación de los órganos constituyentes. Los intereses de la sociedad chilena, diversos y contradictorios, no fueron debidamente expresados por estos entes. Es probable que la falta de vínculos sólidos con la ciudadanía en su conjunto dio como resultado el rechazo a ambas propuestas.

## SEGUNDA PARTE

### LAS CONSTITUCIONES: CONTENIDOS, ACUERDOS Y CONTRADICCIONES

#### *La Constitución de 1980*

El punto de partida fue la Constitución de Pinochet, promulgada el 21 de octubre de 1980 sometida a un plebiscito de dudosa imparcialidad un mes antes. El enfoque visionario de la dictadura se distingue en esta decisión de transformar el régimen político con la instauración de leyes que le fortalecieran y le dieran permanencia al grupo gobernante. Los principios de este documento eran la persona humana, la familia, el bien común y el derecho de los padres a decidir sobre sus hijos, todos ellos propios del pensamiento demócrata cristiano. La ideología del PDC fue reivindicada por el gobierno al ajustarse a sus propias ideas y por el reconocimiento social debido a la larga trayectoria del partido en la vida política chilena.

La normatividad en materia de estructura institucional buscaba prolongar el predominio dictatorial. En la misma norma, se legitimó una presidencia de Pinochet por ocho años sin elección popular de por medio y con la misma Junta de Gobierno (integrada por los comandantes del Ejército, Fuerzas Armadas, Fuerza Aérea y el Director de Carabineros). En la constitución quedó imposibilitada la reelección, elecciones con segunda vuelta y un poder legislativo con 120 diputados electos por mayoría cada cuatro años, y un senado compuesto por dos legisladores por región con periodo de ocho años, renovados por mitad cada cuatro años.

El presidente sumó una importante serie de atribuciones legales, que lo colocaron por encima del legislativo: tenía derecho a decretar e iniciar leyes, convocar a plebiscito, a disolver el congreso, a decretar el estado de excepción, a nombrar a magistrados y jueces y a un miembro del Tribunal Constitucional (el órgano más alto del poder judicial); a nombrar al Contralor General de la República, a designar al director de la policía de Carabineros y al director de las Fuerzas del Orden y Seguridad; también presidía el Consejo de Seguridad, integrado por el presidente del Senado, el presidente de la Corte Suprema y los comandantes del Ejército, Fuerza Aérea, Carabineros y Fuerzas del Orden y Seguridad.

En el Senado, por ley se determinó la figura de senadores vitalicios, todos ellos con la designación directa o indirecta del presidente: el presidente designaba a un exministro y un exrector de una universidad estatal o reconocida por el estado; de manera indirecta, también influía en la designación de un ex director de carabineros y un ex Contralor General; los otros senadores vitalicios fueron dos exministros de la Corte Suprema, un excomandante del Ejército, uno de la Armada y otro de la Fuerza Aérea. El mismo Pinochet garantizó su participación en el senado al culminar su periodo presidencial porque quedó el precepto de que los expresidentes que hubieran gobernado por seis años tenían derecho a ocupar un asiento en la cámara alta.

En el ámbito local, el peso del presidente se notaba también en la designación de las autoridades puesto que aún no se establecía el voto popular para ello. El país se dividía en regiones, provincias y comunas, en donde ejercían el poder intendentes, gobernadores y alcaldes. El presidente designaba a todos los intendentes y gobernadores y a los alcaldes de los territorios más importantes.

En la norma aparecían más deberes que derechos, como la protección de la vida “del que está por nacer” (precepto que en su momento fue obstáculo esencial para la legalización del aborto). La libertad de conciencia y creencias de cultos era factible pero solamente en los casos en que no se opusieran “a la moral, las buenas costumbres o el orden público”. El derecho de asociación estaba francamente limitado, pues explícitamente se estableció la prohibición de “las asociaciones contrarias a la moral, al orden público y a la seguridad del estado”. La estricta normatividad contra cualquier acto de oposición cancelaba de hecho varios derechos: de asociación, de expresión, de participación, de organización.

Los partidos tenían también más restricciones que libertades para su desenvolvimiento. No debían recibir apoyos del extranjero, debían ser democráticos y no realizar tareas que no les compitieran. Sus dirigentes no podían ser al mismo tiempo dirigentes de otras organizaciones, como sindicatos, asociaciones gremiales, estudiantiles, etcétera.

El derecho de propiedad estaba debidamente indicado en la constitución. Aunque se planteaba la posibilidad de expropiación por “causa de utilidad pública o de interés nacional”, siempre bajo la ley y con la debida indemnización, El respeto a la propiedad privada se expresaba en materia de educación y salud, donde supuestamente los padres tenían el derecho de optar por una institución pública o privada. En educación, solamente el nivel básico era gratuito. En cuanto al compromiso del estado con la salud era prácticamente inexistente en el documento. El Estado no podía participar en actividades empresariales a menos que la ley se lo permitiera. Tampoco podía ejercer un trato “discriminatorio”, en otras palabras, regulatorio hacia el sector privado,

En suma, la constitución de 1980 era un recurso legal que la dictadura trató de usar para legitimar su autoridad. Tuvo un peso más contundente en el ordenamiento del régimen político y menos en otras materias (como en derechos sociales, por ejemplo, donde más bien hubo omisiones). La defensa de la propiedad y de principios de tipo demócrata cristiano permanecieron en sucesivas reformas, incluso con un reconocimiento del emprendedurismo y del lucro, ambos propicios para el fomento de la iniciativa privada. Aunque esta parte de la evolución de la normatividad del régimen sería más responsabilidad de los gobiernos democráticos que de la dictadura.

Esta fue la constitución que amplios sectores de la sociedad chilena impugnó y frente a la cual se formularon dos propuestas, que se describen a continuación. Como veremos, su falta de legitimidad impidió que alguna de ellas sustituyera el marco legal vigente desde la dictadura pinochetista.



## *La Constitución de la Convención Constitucional 2022*

Para hacer la comparación entre los dos documentos, se consideraron cinco temas generales, los de mayor trascendencia para la modificación del sistema político y en los cuales se presentaron las posturas más contradictorias: concepción de la forma de gobierno, principios inspiradores, derechos políticos o sociales, estructura de gobierno, participación ciudadana y papel del estado en la economía. Hay materias específicas que se mencionan porque alguno de los dos textos le dio centralidad, como la cuestión indígena en la propuesta de la convención.

El documento resultante de la deliberación de más de 100 asambleístas electos por voto directo fue una nueva Constitución sustancialmente diferente a la anterior. Concibieron a Chile como un estado plurinacional gobernado mediante una democracia inclusiva y paritaria. Sus principios esenciales fueron la dignidad, la libertad, la igualdad, la naturaleza y las familias (en plural). Los derechos reconocidos por la ley eran individuales y colectivos. Además de aquellos históricamente reconocidos por las leyes (de asociación, de expresión, de participación, entre otros) destacó el derecho a la igualdad, que contemplaba tres tipos: igualdad sustantiva, igualdad ante la ley y no discriminación.

El avance en el reconocimiento de derechos fue notable, puesto que se puntualizaron, en primer término, derechos esenciales para niñas, niños, adolescentes, mujeres, personas de la diversidad sexual, personas con discapacidad y el derecho a envejecer con dignidad. Entre ellos sobresalían el derecho a decidir sobre su propio cuerpo para las mujeres y el de una vida libre de violencia para mujeres y personas de la diversidad sexual, banderas que los poderosos movimientos feministas colocaron en primer orden y que recibieron la atención que merecían en este documento.

Derechos colectivos de primer orden fueron igualmente reconocidos: a la educación, a la salud, al trabajo, a la vivienda y al agua (otra sensible demanda de pueblos y comunidades carentes del vital líquido). Fue relevante que, a semejanza de otras normas de otros países, como la constitución boliviana, se dispusieron los derechos de la naturaleza, con el fin de evitar su explotación por parte del estado o de particulares. La trascendencia de este precepto radicaba en que reivindicaba el pensamiento de los pueblos indígenas, con demandas históricas por la defensa de sus tierras y en contra del usufructo indiscriminado por parte de empresas nacionales o extranjeras. También revelaba una preocupación por el medioambiente que no existía antes en la constitución chilena.

Vale la pena señalar que también se reconocía el derecho de propiedad, con un texto que más o menos respetaba las disposiciones preexistentes, como la imposibilidad de apropiación de aquellos bienes que “la naturaleza ha hecho comunes a todas las personas y los que la constitución o la ley declaren inapropiables”. Asimismo, mantenía la posibilidad de expropiación “por causa de utilidad pública o interés general declarado por el legislador”.

En cuanto a otros derechos sustantivos, se legalizó la interrupción voluntaria del embarazo, la paridad en todos los órganos del estado, así como en los órganos directivos de los partidos y organizaciones políticas. De igual manera, se dispusieron medidas para protección de mujeres en caso de violencia intrafamiliar y medidas para la atención de personas de género diverso.

Los pueblos indígenas conquistaron el reconocimiento de sus derechos a la autonomía y al autogobierno, de lo que se derivaba el reconocimiento de su autonomía territorial. Para ello, en los artículos transitorios se dispuso que el estado realizaría la regularización y la restitución de tierras indígenas en un plazo máximo de un año. En este proceso participarían representantes de pueblos, naciones y organizaciones indígenas de manera conjunta con representantes del gobierno.

Asimismo, las y los indígenas tendrían derecho a escaños en órganos colegiados de representación popular (nacional, regional y comunal) en proporción a la población indígena.

La normatividad pretendía el reconocimiento de por lo menos once pueblos indígenas (mapuche, aymara, rapanui, lickananty, quechua, colla, diaguita, chango, kawésgar, yagán, sek'nam), de sus idiomas, de su educación, de las medicinas tradicionales y sus prácticas de salud. De ahí que se concibiera al estado chileno como de carácter plurinacional. Esta norma también fue motivo de fuertes debates entre los convencionistas y en la sociedad chilena.

Respecto de la estructura de gobierno, en la constitución se indicó que el titular del Ejecutivo tenía la posibilidad de reelección por una sola vez, de manera consecutiva o no consecutiva. Y podía solicitar al congreso autorización para dictar “decretos con fuerza de ley” por un periodo de no más de un año. También se modificó la concepción del poder Legislativo, en especial del Senado, que pasó a llamarse Cámara de las Regiones. Tanto en esta como en la Cámara de diputadas y diputados se definieron cuotas para la población indígena. La posibilidad de acusaciones y, en su caso, destituciones de funcionarios de cualquier cargo de elección o de designación (que incluía a las fuerzas armadas y al poder judicial) era iniciada por diputadas o diputados y aprobada o no por la Cámara de las Regiones. Y si bien varios entes tenían la atribución legal modificar la constitución o las leyes, cualquier reforma, ley o nueva constitución que alterara el periodo presidencial, el diseño del poder legislativo, el gobierno regional o los principios fundamentales de carácter constitucional, debían ser sometidas a referéndum. También se detalló el procedimiento a seguir para, en caso de ser necesario, formular y aprobar una nueva constitución en el futuro (procedimiento que era muy semejante al realizado entre 2019 y 2022).

En materia de seguridad se estableció el compromiso de sancionar los delitos de desaparición forzada, tortura, crímenes de lesa humanidad o genocidio al señalar que eran imprescriptibles y sin posibilidad de que los condenados recibieran amnistía. Asimismo, reiteraba la directriz de que el presidente de la República era responsable de la defensa nacional como jefe supremo de las fuerzas armadas a través del Ministerio de Defensa Nacional. Y finalmente reafirmaba las prohibiciones de que los militares fueran postulados a cargos de elección o pertenecieran a partidos, asociaciones u organizaciones políticas, gremiales o sindicales.

En cuanto a la participación ciudadana, en el documento de la Convención Constitucional se estableció el derecho de la ciudadanía a presentar propuestas de reformas o nuevas leyes, especialmente en el plano local. También su derecho a promover referéndums y consultas ciudadanas “incidentes”, ya fuese de manera autónoma o mediante la Asamblea Social Comunal. Dicha asamblea se definió como un órgano consultivo “incidente y representativo de las organizaciones de la comuna”, al lado del alcalde y el Concejo Municipal.

La concepción del papel del estado en la economía fue sustancialmente diferente a la experiencia previa del desarrollo chileno. El emprendimiento de actividades económicas debía ser compatible con los derechos constitucionales y con la protección de la naturaleza. El estado asumía el compromiso de promover a las empresas “de menor tamaño y asegurar la protección de consumidoras y consumidores”. Asimismo, su responsabilidad primordial era brindar servicios públicos universales y de calidad, lo que incluía educación, salud, vivienda y trabajo. En cuanto a la primera, se prohibió expresamente el lucro en todo tipo y nivel de escuela, la obligatoriedad del nivel básico hasta el nivel medio y la universalidad hasta el nivel superior. Para ellos se propuso la creación de un Sistema de Educación Pública.

Respecto de la salud, se otorgó garantía del ejercicio del derecho y un aumento progresivo de su financiamiento. La vivienda digna se erigió como principio. En el tema laboral, se ratificó el derecho de huelga, además de reconocer el trabajo doméstico y el de cuidados. Una norma notable fue la del derecho de los trabajadores sindicalizados a participar en las decisiones de las empresas, algo que dejaba ver una postura de avanzada (radical) en la materia.

Algo notable en este documento fue que en los transitorios se determinaron plazos específicos para no pocos de los preceptos establecidos. Además de los ya indicados, llamó la atención la definición de un plazo de entre uno a dos años para diversas estructuras institucionales que aseguraran el pleno ejercicio de derechos sociales, como el Sistema Nacional de Educación, el Sistema de Educación Pública, el Sistema de Seguridad Social, el Sistema de Cuidados y el Sistema Integrado de Suelos Públicos.

De igual manera, se establecieron plazos similares para la conformación de órganos autónomos, como la Defensoría Penal Pública, el Consejo de Transparencia, la Agencia Nacional de Protección de Datos y la Defensoría de los Derechos de la Niñez. Sobresalió también la creación de dos entes más: la Defensoría de la Naturaleza y la Defensoría del Pueblo para la Protección de Derechos Humanos.

### *La propuesta del Consejo Constitucional 2023*

El documento redactado por un cuerpo más reducido y menos plural que la Convención Constitucional definió como principios principales los de persona, familia, bien común, libertad, nación y dignidad. De nuevo aparecían definiciones propias de la democracia cristiana, sin visos de una identidad ideológica nueva.

Con base en ellos se ratificaron los derechos políticos y sociales usuales en las cartas magnas de nuestro tiempo bajo regímenes democráticos. Aunque se habló de derechos individuales y colectivos, no se estableció la distinción expresa al respecto. Lo que sí se clarificó fue el derecho a la vida, lo que se corroboró con el precepto de que “la ley protege la vida de quien está por nacer”. En vez de hablar de paridad, en el documento quedó plasmada la búsqueda de un “acceso equilibrado” de mujeres y hombres en cargos de elección popular. En un transitorio se dispuso un tope de 60% de legisladores de un solo género en las cámaras legislativas.

Los derechos reconocidos ratificaban también el ideario demócrata cristiano cuando insistieron que los padres tenían el derecho de elegir la educación de sus hijos, lo que dejaba al margen al estado en la prestación de este servicio. De ese modo, las personas podían decidir de manera libre por la escuela pública o privada. En la Constitución quedó establecido que solamente la escuela básica y media eran obligatorias y de carácter público. Algo parecido se planteó respecto de la salud: las personas tendrían el derecho a elegir el sistema de salud que quisieran, público o privado.

En relación con la estructura estatal, en el documento se leía que el presidente tenía posibilidad de reelegirse una sola vez pero no de manera consecutiva (lo que implicaba que Gabriel Boric no podría buscar su permanencia en el cargo).<sup>16</sup> Ratificaba la autoridad del Ejecutivo en materia de seguridad y su capacidad de iniciar leyes, así como el objetivo de asegurar la estabilidad del gabinete

<sup>16</sup> Lo que el presidente aceptó sin dudar, en aras de que el tema no fuera motivo de falta de acuerdos en el Consejo Constitucional.

presidencial a través de procedimientos con más deliberación entre ministros y legisladores. Bajo este mismo supuesto, se estableció que la elección de diputados y senadores (la mitad de ellos) se realizaría de manera simultánea en la primera vuelta de la elección presidencial. Esto abría la posibilidad de que el presidente electo en segunda vuelta pudiera no contar con una mayoría en el congreso a su favor (como de hecho le sucedió al presidente Boric). Aquí es donde las normas revelaron su intención de obstaculizar a ciertas fuerzas políticas tanto para participar en elecciones como para integrar poderes constitucionales; en otras palabras, para bloquear su participación en la toma de decisiones de gobierno.

La norma dispuso los requisitos para el reconocimiento legal de los partidos políticos: para el registro se requería un número de afiliados equivalente al 0.3% de los votos emitidos en al menos 8 regiones (de 16 en total) o de tres regiones contiguas, y el 2.5% de porcentaje mínimo de votos para permanecer en el sistema. La barrera legal se elevó de manera pronunciada al ubicarse en 5% de los sufragios, necesario para que los partidos tuvieran derecho a ocupar asientos en el congreso (aunque en uno de los transitorios se reducía el umbral a 4% en la primera elección en que se aplicara esta norma). El financiamiento se obtenía por reembolso, en cuyo caso, para los comicios de 2025, habría de obtener al menos el 1% de los sufragios.

La constitución reiteraba la prohibición de que líderes de organizaciones gremiales pudieran ser dirigentes de partidos. En adición, el Tribunal Constitucional podía decretar la inconstitucionalidad de partidos, movimientos u organizaciones que no respetaran la democracia o que hicieran uso de la violencia. La noción del delito de terrorismo no cambió respecto de la planteada por la carta constitucional de 1980, por lo que quedaba más como una norma justificadora de la acción represiva del estado que como garantía de un estado de paz. Y no sólo los partidos seguían siendo amenazados con la violencia legítima del estado, sino todas aquellas organizaciones que fueran “cómplices o encubridoras” del terrorismo, razón por la cual podrían ser proscritas.

Las fuerzas armadas en general quedaban bajo el mando supremo del presidente de la República. No había referencia alguna a castigo a delitos de lesa humanidad que hubieran cometido o que cometieran en el ejercicio de sus funciones. Acaso para algo serviría la creación de un Servicio Nacional de Acceso a la Justicia y Defensoría de las Víctimas, pero en la norma no hubo más especificación al respecto.

La participación ciudadana en la toma de decisiones o en cuanto a rendición de cuentas era limitada. Ratificó el voto obligatorio en consultas populares y las candidaturas independientes de partidos políticos, para lo cual en el caso de aspirantes a diputados o senadores se estableció el requisito de 1% de firmas de apoyos ciudadanos respecto de la votación previa. Dispuso la figura de iniciativa ciudadana de ley, que podía ser propuesta por cien personas y discutida en el congreso si era apoyada por entre 4 y 6% de firmas de los empadronados (no podían modificar la constitución, derogar una ley, tratados internacionales o inmiscuirse en materias exclusivas del presidente). También en el documento se reconocía las audiencias o consultas públicas y foros consultivos de deliberación ciudadana para discusión de leyes o temas de relevancia para la nación. Y también se reconocía el derecho de ciudadanos o ciudadanas, consejeros regionales o concejales a proponer plebiscitos municipales o regionales, de carácter vinculante si alcanzaban la mayoría absoluta de los sufragios. En cuanto a rendición de cuentas con el concurso de la ciudadanía, solamente se mencionaba la creación de un órgano de acceso a la información y de una Agencia Nacional contra la Corrupción.

En materia económica, a partir del reconocimiento del derecho a la propiedad, la constitución de 2023 indicaba que entre los deberes del estado se hallaba el de “promover y defender la libre competencia”, con lo que se constataba su postura a favor del capital. Consideraba que el estado y

sus organismos eran aptos para desarrollar actividades empresariales o participar en ellas y ratificó la posibilidad de promoción de la colaboración público-privada para proyectos de desarrollo regional y para la protección del medio ambiente. Pero expresamente indicó que el estado no podía “regular, fiscalizar o supervigilar” la actividad económica de ningún ramo. Tal posicionamiento parecía ir en contra de las propuestas de cambio, por ejemplo aquella que demandaba la eliminación del lucro en la educación.

Las divergencias entre ambas propuestas son visibles. En el primero, la presencia mayoritaria de posturas contrarias al gobierno en funciones y al pinochetismo entre los convencionistas estimuló a la formulación de normas en pro de la igualdad. Las reglas se concentraron más en la dimensión económica y social que en la política. Como una necesidad apremiante para el estado se plasmó la de atender las necesidades sociales y la búsqueda de una más equilibrada distribución de la riqueza. El emprendedurismo desapareció y en su lugar resaltaron valores a favor de la igualdad, la libertad, el comunitarismo, la equidad de género, el reconocimiento de los derechos de los pueblos y el respeto a la naturaleza. En la dimensión política, la propuesta respetaba la estructura de gobierno, con adiciones relevantes que trataban, en primer lugar, de garantizar el ejercicio de los derechos sociales y, en segundo, dar mayores garantías de participación ciudadana. Asimismo, pugnaba por evitar el uso excesivo de la fuerza pública y los delitos de lesa humanidad de cualquier actor institucional o no institucional.

En el segundo proceso constitucional, el dominio de un partido representante de la nueva derecha y de los partidos tradicionales del proceso y del ente constituyente mismo dieron como resultado una propuesta que pugnaba por la continuidad del orden legal, bajo principios como el individuo, la familia, la nación chilena, el derecho a la vida y el derecho de las personas a decidir el tipo de educación o de salud que prefirieran. No había compromiso social del estado, sino su deber como garante del buen funcionamiento del libre mercado. En la dimensión política, ratificaba las reglas del régimen político y reiteraba su interés por la conservación del orden. La propuesta tuvo la intención implícita de restringir el poder del gobierno en funciones al decretar la no reelección consecutiva, una barrera legal elevada para la obtención de legisladores y la conformación del congreso en la primera vuelta de la elección presidencial.

Vale la pena recordar las palabras de Dahl sobre el cambio experimentado por las democracias modernas, que hicieron más compleja la obtención del bien común: “...la antigua creencia de que los ciudadanos podían y debían procurar el bien público más que sus fines privados se volvió más difícil de sustentar y hasta imposible, en la medida en que “el bien público” se fragmentó en los intereses de los individuos y grupos” (Dahl, p. 43).

## CONCLUSIONES

El infructuoso derrotero de Chile para la creación de una nueva constitución es interesante por varias razones:

1. La demanda de cambio social y político de parte de un poderoso movimiento cívico que culminó con la promesa de un nuevo marco legal para la nación.
2. La existencia de dos procesos diferentes para acometer tal tarea: el primero, de carácter popular, fincado en prácticas de democracia directa y con una propuesta constitucional de profunda transformación; el segundo, bajo control del congreso, con el predominio de partidos tradicionales y nuevas fuerzas de derecha, que pugnaban por la continuidad.



3. La falta de pluralismo en la conformación de ambos órganos constituyentes, que dio como resultado propuestas constitucionales parciales, insatisfactorias para sectores importantes de la sociedad.
4. La debilidad de la disidencia social frente al fortalecimiento de las élites políticas tradicionales, presentes en el gobierno, en el congreso y en los partidos políticos.
5. Los cambios en el comportamiento del electorado, que aprobaron la búsqueda de una nueva constitución mediante una asamblea, que votaron por representantes apartidistas en ella pero rechazaron su propuesta de nueva constitución; que apoyaron a un líder de izquierda como candidato a la presidencia pero le negaron el disfrute de un gobierno unificado y le dieron su voto a representantes de la extrema derecha para la redacción de un nuevo texto constitucional, aunque al final también rechazaron su propuesta de nuevo marco legal para Chile.

Si bien no se pueden comparar por completo estas distintas formas de participación (en comicios por cargos públicos, en la selección de integrantes de entes especiales integrados para un solo objetivo, en consultas populares o en movilizaciones sociales), la disonancia en los resultados fue evidente. Los instrumentos de representación política fallaron para todos los actores, puesto que sus representantes no pudieron convencer al conjunto de la sociedad de que su propuesta de nuevo orden legal era la correcta. Este resultado, al final de cuentas, implicó la permanencia de un orden establecido que sigue favoreciendo a élites económicas y políticas privilegiadas y que es afín a los intereses conservadores de una parte de la sociedad. En adición, los instrumentos de representación también probaron sus limitaciones ante la diversidad de intereses que se pusieron en juego.

Los intentos de desaparecer una de las herencias de la dictadura pinochetista (la constitución de 1980), tuvo un derrotero sinuoso, una lucha desbalanceada a favor de unos u otros y dos propuestas de carta magna poco satisfactorias para amplios sectores de la sociedad. El resultado final fue consecuencia de dos procesos paralelos: por un lado, el declive de la participación social disidente del gobierno de Piñera, la falta de acuerdos entre los partidos y agrupaciones que llevaron al poder a Boric y su desvinculación con la ciudadanía (por problemas propiamente de la gestión gubernamental); por otro lado, precisamente la irrupción de partidos y corrientes de extrema derecha secundados por los partidos conservadores preexistentes.

Críticos del gobierno encabezado por Piñera y diversos liderazgos y corrientes escindidas de partidos de derecha como la Unión Demócrata Independiente se propusieron la formación de nuevas organizaciones políticas (el Partido Republicano y el Partido de la Gente) que, junto con partidos afines, lograron sumar mayoría en el congreso bajo la presidencia de Boric. De ese modo pudieron contener los deseos del titular del Ejecutivo de transformación social y de cambio político disruptivo mediante una nueva Constitución (y también en el ejercicio de su gobierno).

La importancia de la ocupación de espacios de representación política en las instituciones se reveló como el factor decisivo que explica el fracaso de la reconfiguración constitucional de Chile. La masiva participación contra el orden establecido del estallido social se tradujo en una amplia mayoría disidente en la Convención Constitucional pero fue insuficiente para garantizar la aprobación de su propuesta. Esa participación impulsó a Boric a la presidencia, pero no pudo sumar los votos suficientes para que su coalición tuviera mayoría en el congreso. Y posteriormente fue incapaz de enfrentar a una pujante extrema derecha que se apropió del segundo proceso constituyente (del Consejo Constitucional y de la segunda propuesta de carta magna).

Al final, la Constitución de 1980 quedó firme, acorde con los intereses de quienes coinciden con una forma de gobierno democrática que respete la propiedad, el libre mercado, la libertad y la igualdad ante la ley, lo que implica en los hechos la preservación de un orden político poco plural y un orden social injusto. Después de todo, la derecha ganó perdiendo, porque de ese modo evitó la constitucionalización de las demandas de cambio real de 2019 y aseguró la continuidad del marco legal vigente desde 1980.

## FUENTES CONSULTADAS

- Alvear, Rafael (2020). La crisis de concentración de la sociedad chilena: Una perspectiva crítica-sistémica sobre un problema en desarrollo. *Economía y Política*, 7(1), 5-26. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8737813>
- Andino, Rubén, (2014), La rebelión estudiantil en Chile. Una generación con voz propia, China, Ocean Sur, 164 p.
- Atria, Francisco (2016). Nueva constitución y poder constituyente: ¿qué es ‘institucional’?, Bustamante, Gonzalo y Diego Sazo (comps.) (2016), *Democracia y poder constituyente*, Chile, FCE, pp. 325-366.
- Bachelet (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 núm. 11.617-07, Historia del Proyecto de Constitución y Labor Constitucional 2023 - Biblioteca del Congreso Nacional (bcn.cl)
- BBC (2019). Protestas en Chile. Entrevista a Sebastián Piñera: “Estamos dispuestos a conversarlo todo, incluyendo una reforma a la Constitución”, 5 de noviembre. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-50298552>
- BNC (s/f). Presidentes de la República de Chile. Sebastián Piñera Echenique. [https://www.bcn.cl/historiapolitica/resenas\\_biograficas/wiki/Sebasti%C3%A1n\\_Pi%C3%B1era\\_Echenique](https://www.bcn.cl/historiapolitica/resenas_biograficas/wiki/Sebasti%C3%A1n_Pi%C3%B1era_Echenique)
- BNC (s/f). Presidentes de la República de Chile. Gabriel Boric Font. [https://www.bcn.cl/historiapolitica/resenas\\_biograficas/wiki/Gabriel\\_Boric\\_Font](https://www.bcn.cl/historiapolitica/resenas_biograficas/wiki/Gabriel_Boric_Font)
- BCN (2023). Comparador de textos constitucionales, Chile, Biblioteca del Congreso Nacional. Comparador de textos Constitucionales - Biblioteca del Congreso Nacional (bcn.cl)
- BCN (2023). Proceso constituyente 2021-2022, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Proceso Constituyente 2021-2022 | BCN - Biblioteca del Congreso Nacional de Chile
- CEPAL (2023). Panorama social de América Latina 2023, Panorama Social de América Latina, 2023 (cepal.org)
- Cristi, Renato (2016). Proceso constituyente originario. Bustamante, Gonzalo y Diego Sazo (comps.) (2016), *Democracia y poder constituyente*, Chile, FCE, pp. 305-324.
- Dahl, Robert (1971). *La poliarquía. Participación y oposición*, Madrid, Tecnos.
- Dahl, Robert (1992). *La democracia y sus críticos*, Barcelona, Paidós, 476 p.
- Dulci, Teresa & Sadivia, Vania (2021). El Estallido Social en Chile: ¿rumbo a un Nuevo Constitucionalismo? *Revista Katálysis*, 24(1), 43-52. <https://doi.org/10.1590/1982-0259.2021.e73555>
- Elster, John (2001). La deliberación y los procesos de creación constitucional. Elster, John (comp.), (2001), *La democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa, pp. 129-160.
- El mostrador (2022). Presidente Boric insta a las coaliciones de Gobierno a llegar a un acuerdo para mejorar propuesta de nueva Constitución antes del plebiscito”, 1 de agosto. Presidente Boric insta a las coaliciones de Gobierno a llegar a un acuerdo para mejorar propuesta de nueva Constitución antes del plebiscito (elmostrador.cl)

- Heiss, Claudia (2018). El Chile de las movilizaciones: ¿giro a la izquierda o catarsis antisistémica? Brena, Jorge E. y Francisco Carballo (coords.) (2018), *América Latina: de ruinas y horizontes. La política de nuestros días, un balance provisorio*, México, UAM-Editorial Bonilla Artigas, pp. 329-344.
- Llanos, Bernardita (2021). Revuelta feminista en Chile: cultura visual y performance, *Literatura y lingüística*, núm. 44, 2021, pp. 169-184. <https://www.scielo.cl/pdf/lyl/n44/0716-5811-lyl-44-169.pdf>
- Mill, John Stuart (1966). Consideraciones sobre el gobierno representativo, México, Herrero, 319 p.
- Miranda, Lucía y Daniela Cerva (2022). Movimiento feminista. Continuidades y cambios en Chile y México, FLACSO Chile, 135 p. [https://flacsochile.org/wp-content/uploads/Libro-Movimiento-Feminista\\_VF.pdf](https://flacsochile.org/wp-content/uploads/Libro-Movimiento-Feminista_VF.pdf)
- Monsiváis, Alejandro (2019). Repensar la representación, reimaginar la democracia: claves analíticas y reflexiones sobre México, López Leyva, Miguel Armando y Jorge Cadena (coords.), (2019), *El malestar con la representación en México*, México, IIS-UNAM, Ficticia, pp. 93-120.
- Nohlen, Dieter y José Reynoso Núñez (2022). *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Instituto Nacional Electoral, Tirant lo blanch, 783 p.
- Ponce, Camila (2020). El movimiento feminista estudiantil chileno de 2018 <https://www.scielo.cl/pdf/izquierdas/v49/0718-5049-izquierdas-49-80.pdf>
- Quiroz, Nelson (2022). Convención Constitucional: 78 iniciativas populares lograron las firmas necesarias para su debate”, ADN Radio, 2 de febrero. Convención Constitucional: 78 iniciativas populares lograron las firmas necesarias para su debate | ADN Radio
- Reveles Vázquez, Francisco (2022). La democracia en problemas: movilización social y capacidad de respuesta del Gobierno de Chile frente a los sindicatos y pueblos indígenas. *Estudios latinoamericanos*, México, UNAM, N.E., núm. 50, julio-diciembre, pp. 71-94.
- Reveles Vázquez, Francisco y Ana Gabriela Franco Murillo (2022). La democracia en problemas: conflicto social y capacidad de respuesta en Chile, *Estudios políticos*, México, UNAM, Núm. 55, enero-abril, pp. 29-57. <https://www.revistas.unam.mx/index.php/rep/article/view/81769>
- Schumpeter, J.A. (1996). *Capitalismo, socialismo y democracia*, Barcelona, Folio, dos tomos.
- SERVEL (2023). Elección Consejo Constitucional 2023, Servicio Electoral de Chile.
- SERVEL (2024). Resultados electorales históricos, Chile, Servicio Electoral de Chile, Resultados electorales Históricos – Servicio Electoral de Chile ([servel.cl](http://servel.cl))
- Thomas, Gwynn y Fernanda Glaser (2022). Desde Mistral hasta Las Tesis, pasando por Kirwood. Esbozando una crítica feminista de la violencia del “estallido social”, Miranda y Cerba, 2022, Movimiento feminista. Continuidades y cambios en Chile y México, FLACSO-Chile, pp. 23-49.
- TRICEL (2022). Resultados oficiales plebiscito Constitución 2022, Resultados-definitivos-Plebiscito-Constitucional-2022.xlsb ([live.com](http://live.com))
- Vélez-Maya, Margarita María; Piper Shafir, Isabel & Flores Cárdenas, José. (2025). Estallido académico del levantamiento social en Chile (2019-2022): abordajes desde el campo de la memoria. *Athenea Digital*, 25(1), e3703. <https://doi.org/10.5565/rev/athenea.3703>
- Verbal, Valeria (2016). El debate constitucional en Chile. La cuestión de la legitimidad, en: Bustamante, Gonzalo y Diego Sazo (comps.) (2016), *Democracia y poder constituyente*, Chile, FCE, pp. 267-286.
- Welp, Yanina y Uwe Serdült (Coords.) (2014). La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza, Quito, Instituto de la Democracia, 272 pp.