

## **Análisis de contingencia política. El plebiscito 2020 en Chile**

Serie Estudios N° 05-20, 05/10/2020

### **Resumen**

*El presente documento busca dar cuenta de los principales eventos políticos ocurridos en Chile desde el estallido social de octubre de 2019, poniendo énfasis en el proceso plebiscitario que el 25 de octubre de 2020 concluyó con un triunfo de las opciones Apruebo y Convención Constitucional.*

Disclaimer: Este trabajo ha sido elaborado a solicitud de parlamentarios del Congreso Nacional, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente, sus contenidos están delimitados por los plazos de entrega que se establezcan y por los parámetros de análisis acordados. No es un documento académico y se enmarca en criterios de neutralidad e imparcialidad política.

## Índice

1. La gran herida .....	3
2. El camino al plebiscito.....	4
3. El plebiscito y el futuro de la política en Chile .....	5
Bibliografía .....	10

## 1. La gran herida

El 18 de octubre de 2019 marcó un antes y un después en la historia política de Chile. Masivas protestas en todo el país evidenciaron la percepción de injusticia social que tenían millones de habitantes del país. Los altos niveles de desigualdad debidos a la acumulación de riqueza en manos de pocas familias –el 70 % de las y los trabajadores dependientes del sector privado gana menos de \$455.000 líquidos (Fundación Sol, 2020)–, con escasas herramientas de redistribución por parte de un Estado cada vez más adelgazado en sus funciones; casos de corrupción política y al interior de instituciones que antiguamente gozaban de altos niveles de confianza, para los cuales existieron penas –cuando las hubo– de poca relevancia, parecieron ser ingredientes para una revuelta popular que no estaba en los cálculos ni de los partidos políticos ni del gobierno de Sebastián Piñera.

Lo que evidenció la revuelta fue la enorme fractura que había en el país entre la mayoría de la sociedad y la connivencia poco virtuosa para la democracia entre los dueños de las principales riquezas y la política. Y aunque no podemos explicar, a fin de cuentas, porqué el 18 de octubre las protestas se intensificaron a tal nivel, teniendo como pretexto el aumento del precio del metro en \$30, sí podemos entender las condiciones de posibilidad de la revuelta que dada la ausencia de mecanismos políticos institucionales que dieran salida por medio de transformaciones reales a las demandas que la población había puesto de manifiesto durante años, a través de organizaciones de la sociedad civil como Marca AC que buscaba cambiar la constitución a través de una asamblea constituyente, el movimiento estudiantil de 2011 que perseguía un sistema de educación gratuito y de calidad, el movimiento No Más AFP que intentó poner sobre la mesa la necesidad de un cambio radical al sistema de pensiones, entre muchas otras organizaciones que pusieron el acento en necesidades diferentes como el endeudamiento de la vivienda, la inequidad en el acceso a la salud y las condiciones laborales de miles de personas, que en la informalidad y en la precariedad habían ido construyendo un endeudamiento generalizado, con horizontes cada vez más cerrados.

La revuelta, entonces, hizo aparecer ese Chile ante los ojos de las élites políticas y económicas, un Chile que no estaba escondido, sino desconsiderado por el Estado y el sistema económico, y lo hizo promoviendo la bandera mapuche y utilizando la figura del “negro matapacos”, es decir, dos símbolos de gran interés, ahora, para la antropología, en tanto muestran una transformación profunda en los arquetipos de identificación, que ya no se encuentran en la elite, sino en el

mestizaje, lo popular, lo que el “blanqueamiento” sobre el que se sostiene gran parte del proyecto de construcción del Estado nación en Chile, había mantenido en diferentes grados de ocultación.

La respuesta de medidas económicas exiguas del gobierno frente a las protestas no sirvió para aplacar al movimiento, que en momentos alcanzó altos grados de violencia con saqueos, incendios y ataques a instalaciones públicas y cuarteles policiales. El presidente Piñera en octubre de 2019 decidió declarar estado de emergencia y sacar a los militares a las calles (El País de Uruguay, 20 octubre 2019), mientras Carabineros de Chile comenzó a estar cuestionado por los organismos de derechos humanos internacionales luego que disparara continuamente hacia los ojos de los manifestantes, elevando de manera sin precedentes las cifras de lesiones oculares en el país (Cf. McDonald, 2019), hecho que ha sido materia de informes de derechos humanos, como el destacado de Amnistía Internacional (Amnistía Internacional, 2020).

Este documento comienza, entonces, poniendo a la luz, que el plebiscito de octubre de 2020 –realizado al cumplirse un año de la manifestación más grande de la historia del país – así como resultaba un paso necesario para destrabar el principal mecanismo de mantenimiento del desigual orden vigente, surge como una salida interpretativa por parte de los actores político institucionales, que abordan un aspecto central, pero de ninguna manera la problemática en su integralidad. La gran herida sigue existiendo y su solución de continuidad dependerá de muchos elementos por los que irá transitando, inevitablemente, Chile en los próximos años.

## **2. El camino al plebiscito**

A casi un mes de iniciada la revuelta, el 15 de noviembre de 2019, los partidos políticos acordaron, tras varias horas de negociación y a través de un documento llamado *Acuerdo por la Paz y la Nueva Constitución*, la realización de un plebiscito nacional para decidir el inicio de un proceso conducente a la elaboración de una nueva constitución política o su rechazo. Originalmente fechado en abril de 2020, finalmente el plebiscito, debido a la pandemia de Covid-19, tuvo que esperar hasta el 25 de octubre de este año. Los principales acuerdos entre los partidos fueron en ese entonces:

- Realización de un “plebiscito de entrada” para que la ciudadanía decida si desea cambiar la Constitución y a través de cuál mecanismo: una convención constitucional compuesta por un 100% de ciudadanos elegidos para cumplir esa labor o una

convención mixta compuesta en un 50% por parlamentarios en ejercicio y un 50% por ciudadanos elegidos para ese fin.

- Todos los acuerdos que adopte alguna de estas instancias deberá contar con el apoyo de 2/3 de sus integrantes.
- Los integrantes de la convención serán elegidos en la elección municipal y de gobernadores que se realizará en octubre de 2020
- La convención tendrá un año para redactar la nueva Constitución.
- Al final del proceso se realizará un plebiscito ratificadorio con votación obligatoria (BCN, 15 noviembre 2019).

La firma de acuerdo entre los partidos significó un golpe importante para la derecha chilena, amplios sectores de la UDI, RN y Evópoli en los que en gran medida el orden constitucional aparece como el trasfondo jurídico que ha garantizado el desarrollo de Chile. Aun así, sectores de estos mismos partidos, vieron en el acuerdo y, luego, en la misma posibilidad de cambiar la constitución, una posibilidad de alcanzar mayores niveles de legitimidad. En ese horizonte, habría que distinguir dos miradas sobre el problema constituyente. Mientras para algunos la constitución es inválida porque fue realizada en dictadura militar sin contar con un proceso de legitimación por parte del pueblo bajo estándares democráticos, para otros, el gran problema de la constitución es que en ella se establece el carácter subsidiario del Estado y, por tanto, funciona como un dispositivo neoliberal que impide realizar transformaciones profundas. Sea por su pecado de origen o por sus amarres jurídicos, la apertura a un cambio de constitución pareció en noviembre de 2019 un paso necesario para la política institucional en vistas a frenar las masivas movilizaciones que reverberaban en todo Chile (Cf. Ciper, 2019).

### **3. El plebiscito y el futuro de la política en Chile**

Tras la firma del *Acuerdo por la Paz y la Nueva Constitución*, el presidente Sebastián Piñera, el día 24 de diciembre de 2019 presenta al Congreso Nacional la Reforma constitucional que modifica la Constitución vigente para incorporar el itinerario y reglas del proceso constituyente. El 29 de marzo de 2020, el mismo presidente convoca, vía decreto, al plebiscito de entrada del 25 de octubre de 2020.

En términos políticos, debemos decir que la pandemia de Covid-19 fue factor para la creación de nuevos escenarios. Si bien ralentizó las

protestas, permitiendo al gobierno instaurar toque de queda para proteger períodos no constantes de cuarentena, al mismo tiempo las crecientes críticas a la gestión de la salud durante la pandemia, que evidentemente develaron los problemas estructurales de la salud en Chile, sirvieron de caldo de cultivo para la renovación de las protestas, especialmente en fechas cercanas a la conmemoración del aniversario de la revuelta y de la realización del plebiscito.

Aun así, el 25 de octubre de 2020, con la votación de un 51% del padrón electoral, la cifra más alta desde que se instauró en Chile el voto voluntario, la ciudadanía votó a favor de la opción Apruebo y Convención Constitucional, de una manera ampliamente mayoritaria. En los siguientes gráficos evidenciamos esta situación.

Gráfico 1. Resultado de la votación plebiscito 2020. ¿Quiere usted una nueva constitución?



Fuente: Emol, 2020

Gráfico 2. ¿Qué tipo de órgano debiera redactar la nueva constitución?



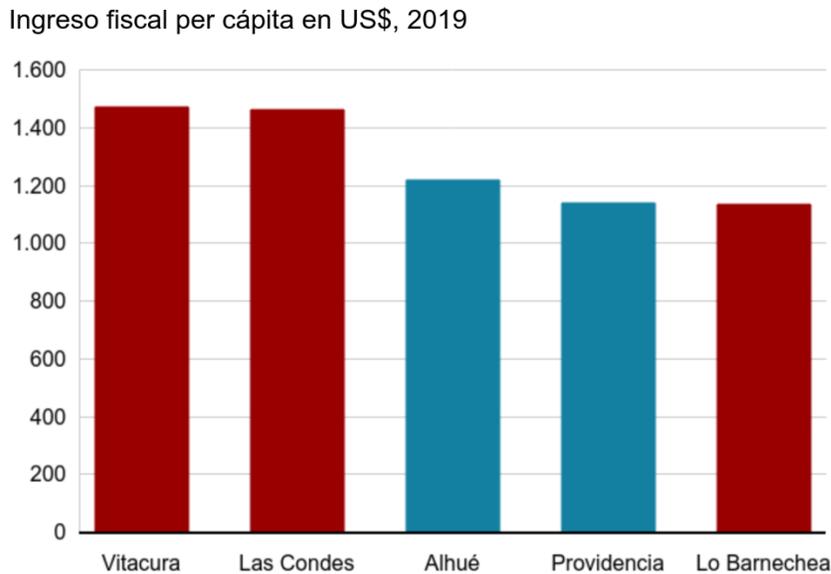
Fuente: Emol, 2020

Xavier Altamirano ha planteado que “Es muy probable que aún no logremos dimensionar en toda su complejidad el mensaje y la composición del 78% que respaldó en las urnas la opción de iniciar un proceso constituyente con una convención paritaria y electa en su totalidad para este fin” (El Desconcierto, 1 noviembre 2020). Sin embargo, este abultado triunfo de las opciones Apruebo y Convención Constitucional nos muestra dos cosas fundamentales. En primer lugar, que ya sea por ilegitimidad de origen o por su contenido, la amplia mayoría de la ciudadanía piensa que es necesaria la redacción de una nueva carta constitucional. Este es el elemento singular que permitiría hablar, por fin, de un fin del proceso de transición a la democracia, iniciada con el plebiscito de 1988 y que dio paso a un sistema democrático representativo ligado a una constitución diseñada durante la dictadura cívico-militar.

En segundo lugar, ha sido particularmente llamativa la inclinación mayoritaria de la ciudadanía por la opción Convención Constitucional, que es la que más se asemeja al principio de Asamblea Constituyente y donde queda excluido el parlamento de participar como actor tomador de decisiones. Esto puede tener diferentes explicaciones, algunas vinculadas también al problema de la legitimidad de fuente del documento y otras al desprestigio coyuntural del propio Congreso Nacional. En el primer caso, se habría buscado que la carta magna esté diseñada por un grupo más representativo de la sociedad civil, dando mayor capacidad de identificación colectiva al propio texto. En el segundo caso, la baja popularidad del Congreso Nacional dentro de las instituciones del país, pudo haber jugado como motivo de rechazo a la idea de que sea este órgano el que elabore la constitución. En ambos casos, estamos nada menos que frente a una fuerza refundadora de los principios del pacto entre el Estado y la ciudadanía, cuestión que no sólo afecta a la vigencia de la constitución realizada en dictadura, sino también a la continuidad durante los gobiernos de la Concertación y la Nueva Mayoría de la puesta en marcha de cambios más profundos (Cf. El Desconcierto, 28 octubre 2020).

Ahora bien, hay otros elementos de la elección que vale la pena tener en cuenta. El resultado fue bastante homogéneo a lo largo del país, salvo en cinco comunas del país: Colchane, Antártica, Vitacura, Las Condes y Lo Barnechea. Las dos primeras pueden quedar fuera de todo análisis, dado que una es zona limítrofe con Bolivia y donde votaron apenas 505 personas, mientras la segunda es una base militar que contó 31 votos. Vitacura, Las Condes y Lo Barnechea, en cambio, son significativas por su situación económica particular, con un nivel de vida superior al del resto del país.

Gráfico 3. Las comunas más ricas de la Región Metropolitana



Fuente: Observatorio Gasto Fiscal

Esto muestra la pervivencia en Chile de un conflicto de clases sociales. Como argumenta el académico Rodrigo Pérez Silva "Esta votación refleja la división. No solo que el 80% del país está a favor de hacer cambios y hay un 20% que se resiste, sino que adicionalmente ese voto en contra está súper concentrado en una sola parte del país, en tres comunas de la región metropolitana, donde están el poder político, el poder económico, las élites" (BBC, 27 octubre 2020). Esta segregación urbana evidenciada en Santiago es un buen símbolo de la desigualdad que existe en el país y, de alguna manera, refuerza lo que estaba en juego y lo que se buscó cambiar con el resultado del plebiscito del 25 de octubre de 2020. Marcelo Belmar, al respecto dirá que "Lo que evidencian los resultados es que el 80% del país, más de 5,8 millones de personas, 4 de cada 5 ciudadanos y ciudadanas, quieren un nuevo futuro, quieren un orden social distinto: más justicia social, menos privilegios para unos pocos. Aspiran a una prosperidad compartida y no acumulada, prefieren territorios integrados y un desarrollo armónico que se preocupe del cuidado del medio ambiente" (El Mostrador, 2 noviembre 2020).

Los pasos siguientes, dado los resultados del plebiscito, son la elección de convencionales constituyentes el 11 de abril de 2021, para en mayo o junio de ese mismo año llevar a cabo la instalación de la

Convención Constituyente, que tendrá un plazo entre 9 a 12 meses para aprobar un nuevo texto constitucional, el que deberá ser, además, aprobado o rechazado por la ciudadanía en un nuevo plebiscito a realizarse en torno a agosto de 2022.

La creación de una Convención Constitucional creará un nuevo escenario político en Chile. Sobre ella estarán depositadas enormes expectativas, y por lo mismo, ella debe ser agente de cambio en lo que respecta a las materias que contiene la actual constitución, de lo contrario corre el riesgo de caer en la falta de legitimidad social. Un punto a favor es, evidentemente, que sea paritaria, pero queda todavía por ver si contará con participación de los pueblos indígenas. Como bien plantea Rafael Alvera “La nueva Constitución –y especialmente la forma en que esta se redacte– no solo definirá los derechos fundamentales y las bases de la institucionalidad que nos gobernará como país, sino que también abrirá o cerrará las puertas para una salida efectiva de la crisis sociopolítica que vivimos en la actualidad. En virtud del carácter concentrador de la sociedad chilena, que entró en crisis el 18 de octubre de 2019, es evidente que un trabajo ensimismado de la Convención Constitucional –sordo ante las demandas de la población– podría no solo mantener la crisis sino incluso agudizarla” (El Mostrador, 27 octubre 2020).

Con todos los riesgos que son parte de cualquier proceso político de envergadura como el que atañe a Chile desde el 18 de octubre de 2019 cuando comenzó el estallido social, el Acuerdo por la Paz y la Nueva Constitución parece ser, hasta ahora un acierto, dado que logró dar institucionalidad a una crisis que desbordó por completo a las instituciones. No intentar que las cosas se mantengan tal cual están, enfrentar la Convención Constitucional como una oportunidad para dar a Chile un marco jurídico capaz de enfrentar la desigualdad y la segregación, es sin duda la difícil tarea que tienen hoy todos los actores políticos.

## Bibliografía

Amnistía Internacional (2020). Ojos sobre Chile. Violencia policial y responsabilidad de mando durante el estallido social. URL: <https://www.amnesty.org/download/Documents/AMR2231332020SPANISH.PDF>

BBC (27 octubre 2020). URL: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-54698406>

BCN (15 noviembre 2019). URL: <https://www.bcn.cl/noticias/parlamentarios-logran-acuerdo-transversal-para-redactar-una-nueva-constitucion>

Ciper (2019). Para sumarse al debate: lo que debemos saber de la Constitución y por qué hay que cambiarla. URL: <https://www.ciperchile.cl/2019/11/12/para-sumarse-al-debate-lo-que-debemos-saber-de-la-constitucion-y-por-que-hay-que-cambiarla/>

El Desconcierto (28 octubre 2020). URL: <https://www.eldesconcierto.cl/2020/10/28/ahora-sin-excusas-la-medida-de-lo-possible-llego-al-78/>

El Desconcierto (1 noviembre 2020). URL: <https://www.eldesconcierto.cl/2020/11/01/y-ahora-que/>

El Mostrador (27 octubre 2020). URL: <https://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/columnas/2020/10/27/el-riesgo-de-legitimidad-de-la-convencion-constitucional/>

El Mostrador (2 noviembre 2020). URL: <https://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/columnas/2020/11/02/plebiscito-y-territorios/>

El País de Uruguay (20 octubre 2019). URL: <https://www.elpais.com.uy/mundo/pinera-anuncia-suspension-alza-tarifa-metro-santiago-estallido-social.html>

Fundación Sol (2020). ¿Quiénes ganan el Salario Mínimo en Chile? Evidencia desde la última encuesta CASEN. URL: [https://www.fundacionsol.cl/cl\\_luzit\\_herramientas/static/adjuntos/6647/SM2017\(2020\)\\_rev4.pdf](https://www.fundacionsol.cl/cl_luzit_herramientas/static/adjuntos/6647/SM2017(2020)_rev4.pdf)

Gobierno de Chile (2020). URL: <https://www.gob.cl/procesoconstituyente/>

McDonald, B. (2019). En Chile protestar cuesta un ojo de la cara. En: New York Times. URL: <https://www.nytimes.com/es/2019/11/21/espanol/america-latina/chile-protestas-ojos.html>