

# Cerrar el capítulo constitucional

— 4 CLAVES PARA EL DEBATE

Rodrigo Pérez de Arce



instituto  
de estudios  
de la sociedad

*Claves para el debate* (Santiago: IES, octubre de 2023)

# Cerrar el capítulo constitucional

## — 4 CLAVES PARA EL DEBATE

1

Un nuevo fracaso en el proceso constituyente agravaría la pérdida de legitimidad política e institucional. La incapacidad de otorgar respuestas probablemente aumentaría la desafección ciudadana hacia un sistema político que no cumple sus promesas, lo que afecta tanto al gobierno como a la actual oposición.

2

La discusión en torno a la Constitución ha concentrado la agenda y paralizado en algún grado al sistema político, posponiendo o relegando reformas en pensiones, seguridad, educación, salud y más. Cerrar el debate constitucional es crucial para priorizar estas preocupaciones ciudadanas, ya sea proporcionando nuevas y mejores herramientas para enfrentarlas, o favoreciendo los acuerdos políticos que demanda el país.

# Cerrar el capítulo constitucional

- 3 El actual proceso constitucional representa una oportunidad única para superar la inmovilidad y polarización de las clases dirigentes. El sistema político y electoral actual ha dado como resultado un Congreso fragmentado que dificulta la gobernabilidad. Concluir positivamente el proceso en curso ofrece la posibilidad de establecer umbrales de representación y colaboración entre poderes, contribuyendo a resolver problemas a mediano y largo plazo.
- 4 El persistente panorama de incertidumbre en Chile, agravado por eventos como el estallido social y la crisis sanitaria, amenaza la recuperación económica y la inversión. La falta de claridad respecto de las normas y del resultado del proceso constitucional obstaculizan el crecimiento. Resolver la cuestión constitucional es vital para entregar certezas, restaurar la confianza en el sistema político y estimular la economía.

## Introducción

*Rodrigo Pérez de Arce<sup>1</sup>*

Tras el rotundo fracaso de la Convención Constitucional, que tuvo lugar entre julio de 2021 y julio de 2022, las fuerzas políticas acordaron emprender un segundo intento luego del triunfo del ‘Rechazo’, con el objetivo de dotar al país de un nuevo pacto político. Se buscaba, de esa manera, cumplir la promesa de los partidarios del ‘Rechazo’ de lograr una “buena y nueva” Constitución a través de un proceso que incorporara las lecciones del fallido itinerario anterior y, al mismo tiempo, permitiera concluir la discusión constitucional con éxito y en un plazo relativamente breve.

Es cierto que el resultado de la elección de consejeros constitucionales convirtió al Partido Republicano en el principal responsable de la conducción de este proceso (aunque ciertamente no es el único), y que gran parte de los resultados —y de la evaluación que los seguirá— tendrá que ver con el modo en que aquel conglomerado ejerza su liderazgo. Pero dado que son mayoría, la derecha y la centroderecha enfrentarán en esta recta final el crucial desafío de integrar a muy diversos sectores, de modo que un número significativo de chilenos, con independencia de sus filiaciones políticas, puedan identificarse con el texto propuesto.

El panorama actual, sin embargo, es particularmente complejo. Estando en las etapas finales de este segundo intento, y conscientes de que no es ni posible ni conveniente un tercer proceso, aumentan los incentivos para que los partidos se desmarquen de su devenir y resultado, movidos, entre otras cosas,

---

<sup>1</sup> Abogado y magíster en sociología de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Investigador del Instituto de Estudios de la Sociedad (IES).

por atribuir una derrota al Partido Republicano. Por otro lado, y pese a ciertas fluctuaciones en las tendencias, la ciudadanía en general se ha inclinado por la opción ‘En contra’ para el plebiscito que tendrá lugar en diciembre de 2023. Aunque los escenarios cambian rápidamente, estos datos debieran ser motivo de preocupación para todos.

Reducir el plebiscito de salida a la mera evaluación del desempeño de los representantes del Partido Republicano o de las fuerzas de derecha en general no sería adecuado: después de todo, fue la clase política en su conjunto la que promovió un itinerario para cambiar la Constitución. Aunque la política siempre exige poner atención a las próximas elecciones (lo que explica que resulte tentador hacer fracasar el proceso para infligir daño a sus impulsores), el proceso constitucional requiere de una mirada a largo plazo que permita sentar las bases para comenzar a resolver nuestra crisis.

En concreto, mantener la cuestión constitucional abierta solo favorece a quienes profitan del desorden institucional desde ambos extremos del espectro político. Es curioso que dirigentes políticos o líderes de opinión que están en las antípodas, como Hugo Gutiérrez y Daniel Jadue, por un lado, y Vanessa Kaiser y Teresa Marinovic, por otro, se hayan desmarcado del proceso y manifiesten su voto en contra de la propuesta<sup>2</sup>. En rigor, toda fuerza política comprometida con la institucionalidad debiera tener algún interés respecto del buen término de este último intento de cambio constitucional por medio de un órgano *ad hoc*.

Por supuesto, no se trata de votar ‘A favor’ de cualquier texto: el país no se puede permitir más imprudencia ni experimentos. El proyecto, tal y como lo conocemos a la fecha, no parece ninguna de las dos cosas y representa, más bien, avances importantes en diversas materias, como sistema político y partidos, seguridad, modernización del Estado y empleo público, mecanismos de participación ciudadana, medioambiente, un mecanismo de paridad

---

2 Hugo Gutiérrez lanzó su campaña ‘Chile vota En Contra’ hace varios meses: [https://x.com/Hugo\\_Gutierrez\\_/status/1713011759248773266?s=20](https://x.com/Hugo_Gutierrez_/status/1713011759248773266?s=20); Marinovic lo anunció desde el canal de YouTube de la Fundación Nueva Mente: [https://www.youtube.com/watch?v=sgKra\\_xk-2k&ab\\_channel=FNMTV](https://www.youtube.com/watch?v=sgKra_xk-2k&ab_channel=FNMTV)

electoral, entre otras. De ahí que la Comisión de Venecia haya manifestado su conformidad preliminar con el proyecto, a solicitud del Senado chileno<sup>3</sup>. En realidad, pareciera que muchas de las críticas tienen que ver con quién redactó la propuesta, más que con su contenido. De ahí que sea indispensable una lectura de buena fe del texto.

El escenario actual exige levantar una señal de alerta para todos los actores políticos que, directa o indirectamente, se encuentran involucrados con el actual proceso o lo estarán en la próxima campaña para el plebiscito. Como se verá a continuación, es fundamental realizar todos los esfuerzos posibles para que este segundo intento —y último, al menos por un buen tiempo— llegue a buen puerto, permitiendo apaciguar la actual lucha fratricida que campea en la política y conectar nuevamente con la ciudadanía.

## 1. Un nuevo fracaso profundizaría la pérdida de legitimidad de las instituciones y de la política

En sus inicios, el proceso constituyente concentró las esperanzas de muchas personas al presentarse como una salida a la crisis evidenciada en octubre de 2019. Se pensó que la aprobación de la nueva Constitución fortalecería la frágil legitimidad de nuestras instituciones, a la vez que solucionaría dimensiones concretas de la vida. Si la nueva Constitución no se aprueba debido a la incapacidad de llegar a acuerdos o por cualquier otro motivo, el riesgo de desafección ciudadana respecto de un sistema político que no ha podido —o querido— cumplir sus promesas ni alcanzar resultados concretos será demasiado alto.

Este problema afecta a todos los sectores políticos de manera pareja y no solo a quienes gozan de la mayoría en el Consejo. Según una encuesta realizada recientemente por la plataforma “Tenemos que hablar de Chile”, las personas atribuyen la eventual responsabilidad de un fracaso constitucional de

---

<sup>3</sup> Comisión europea para la democracia por el Derecho (Comisión de Venecia), “Opinión sobre la reforma constitucional de 2023”, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2023\)034-spa](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2023)034-spa)

igual manera al gobierno, a los consejeros del Partido Republicano, a Chile Vamos y a los partidos de gobierno, así como a la Comisión Experta. Todos ellos superan el 55% en cuanto a nivel de responsabilidad, lo que sugiere que el fracaso sería percibido por la ciudadanía como un problema que trasciende las fronteras políticas<sup>4</sup>.

Por lo mismo, se equivocan quienes piensan que es posible endosar la carga a tal o cual partido. Si observamos con atención el cuadro político y social podemos notar un proceso de distanciamiento paulatino entre instituciones y ciudadanía, que termina por hacer crisis en octubre de 2019. La incapacidad de todos los actores institucionales para abordar eficazmente dicha crisis puso de manifiesto la falta de herramientas para proponer soluciones y construir legitimidad. Dado que esta última depende en gran medida de la confianza, una nueva decepción en el proceso constitucional representaría una carga difícil de soportar, lo que podría intensificar aún más la indiferencia y la desconfianza hacia el sistema político.

Hoy es frecuente escuchar llamados de atención sobre la emergencia de líderes demagógicos o populistas. Asimismo, preocupa observar que algunas personas están dispuestas a sacrificar libertades individuales con el fin de abordar cuestiones como la delincuencia o mantener el orden público<sup>5</sup>. Cualquier estrategia para prevenir la aparición de tales liderazgos disruptivos debería partir por observar en detalle el funcionamiento del sistema político para resolver con eficacia problemas de diversa índole. En esa línea, como veremos en el punto siguiente, el proceso actual presenta una oportunidad idónea para mejorar algunas de sus falencias. En caso contrario, no debiera sorprender que actores extrainstitucionales ganen tracción y se vuelvan opciones atractivas para una ciudadanía que mira con desesperanza el desarrollo de la discusión.

---

4 Encuesta Diálogo constituyente – Tenemos que Hablar de Chile, septiembre de 2023. Disponible en: <https://www.tenemosquehablardechile.cl/proyectos/encuesta-dialogo-constituyente>

5 Encuesta CEP N° 89, Junio-Julio 2023.



## 2. El actual proceso es una oportunidad única para superar la inmovilidad y la polarización política

Uno de los problemas estrictamente constitucionales que padece nuestro país es el progresivo bloqueo de su sistema político, fenómeno que se ha asentado en las últimas administraciones y que, si bien no impide el trabajo cotidiano del Congreso Nacional, sí atenta contra la aprobación de las reformas más relevantes o emblemáticas. Desde la reforma electoral que instauró un sistema proporcional con distritos de gran tamaño para la elección de diputados y senadores, pasamos de un Congreso muy estable, pero poco representativo, a uno sumamente fragmentado, lo que dificulta la adopción de acuerdos. Por lo mismo, hoy en Chile existe un alto número de partidos con representación parlamentaria, situación que complica crear coaliciones estables que sostengan el poder presidencial o que aseguren una cierta conducción política unificada.

Bajo las condiciones actuales, los parlamentarios tienen pocos incentivos para pactar entre sí: pareciera ser más conveniente cultivar nichos que, a pesar de ser pequeños, garanticen los votos suficientes para asegurar un escaño. De ahí que el Congreso —y, particularmente, la Cámara de Diputados—, se haya visto crecientemente envuelto en el faccionalismo, presentando una alta volatilidad en sus opiniones y, en último término, volviéndose impredecible. No es casual que el Poder Legislativo haga noticia por las declaraciones que se votan o por las acusaciones constitucionales, ambas herramientas sobreutilizadas en los últimos años, en lugar de destacarse por lograr avances significativos en acuerdos importantes o por determinadas políticas públicas. Todo esto incide negativamente en la posibilidad de generar políticas de Estado en materias de alta sensibilidad social.

Obviamente, estas actitudes no responden solo a un diseño institucional defectuoso; también influye la mala calidad de muchos de nuestros representantes o su falta de voluntad para priorizar los intereses de mediano o largo plazo en lugar del cálculo inmediato. Lo que sí es cierto es que el proceso



constitucional ofrece una oportunidad invaluable para enfrentar algunos problemas del sistema político: exigir umbrales de representación, establecer mecanismos de colaboración entre poderes y poner límites que vuelvan más difícil la indisciplina partidaria, entre otras medidas. Todo ello ya se encuentra en el texto que será sometido a plebiscito y constituye un claro avance respecto de nuestra actual constitución, cuyas falencias en esta materia se han vuelto evidentes con el tiempo.

En efecto, una de las justificaciones para crear un órgano constituyente especialmente dedicado a tal tarea, separado del Congreso, es que este último no tendría incentivos para limitar sus poderes o diseñar reglas que menoscaben la posición de los representantes actuales. Como bien mencionan Arturo Fontaine y Kenneth Bunker, “los parlamentarios tienen obvios conflictos de interés a la hora de modificar las reglas electorales bajo las cuales son electos”<sup>6</sup>. Por lo mismo, las normas propuestas en el proyecto constitucional van en la dirección correcta: reducir el número de parlamentarios elegidos por distrito y la cantidad total de representantes, lo que redundaría en disminuir el número de partidos y aumentar los votos que debe reunir cada representante para ser electo.

De fracasar el proceso actual, toda la iniciativa volvería a un Congreso que padece los problemas antes descritos, lo que vuelve todavía más improbable y difícil establecer bases que resuelvan los problemas de desconexión, fragmentación y bloqueo del sistema político institucional de nuestro país.

### 3. La pérdida de la oportunidad de avanzar en un nuevo pacto social

El debate constitucional ha concentrado por años la atención de todo el sistema político, manteniéndolo más o menos paralizado, según el caso, a la

---

<sup>6</sup> Kenneth Bunker y Arturo Fontaine, “¿Menos parlamentarios y menos partidos?”, *El Mercurio*, 28 de septiembre de 2023, <https://www.elmercurio.com/blogs/2023/09/28/110897/menos-parlamentarios-y-menos-partidos.aspx>

espera de sus resultados<sup>7</sup>. Esto, de hecho, resume bien una de las dificultades de nuestras instituciones. Ni el Congreso ni el Ejecutivo han mostrado capacidad de avanzar en reformas legislativas tan necesarias como postergadas. Esto, ciertamente, era lo que justificaba la creación de los dos órganos *ad hoc* que hemos tenido para la deliberación constitucional. Sin duda, esta incapacidad de nuestras instituciones para abordar urgencias sociales con eficacia es un síntoma del bloqueo político que hemos descrito antes. Esto fue potenciado por la administración del presidente Boric, que deliberadamente decidió dilatar estas discusiones hasta después del plebiscito de septiembre de 2022, perdiendo meses valiosos y desperdiciando el capital político y el aire fresco que traía el inicio de un nuevo gobierno. Casi sin pudor, el gobierno optó por promover la opción ‘Apruebo’, lo que deterioró aún más el ambiente. A pesar de esto, lo cierto es que el problema no es reciente; incluso se puede contar entre las causas de más larga data de las protestas de octubre de 2019.

Producto de lo anterior, todavía quedan discusiones sensibles por zanjar, como ocurre en materia de pensiones, crecimiento, educación, salud o seguridad. Todas las materias mencionadas, además, tienen una relación mucho más directa con las inquietudes ciudadanas y el malestar o frustración acumulada. Aunque es relevante para avanzar en todas esas agendas, la Constitución en general no sirve para resolverlas directamente; más bien, ofrece un conjunto de reglas y un diseño institucional para que luego el sistema político las aborde. Salvo algunas herramientas excepcionales —como las acciones de protección o de amparo— la ciudadanía no tiene mayor contacto con este instrumento. Por eso, hoy el debate constitucional es, a la vez, condición y piedra de tope para que todas las demás agendas avancen. Por supuesto, el actual Congreso podría legislar sobre ellas. Sin embargo, ya sea por falta de voluntad política o por dificultades para aunar voluntades, esto no se ha materializado. Este es el punto que omiten quienes desestiman el proceso constitucional como un asunto meramente de élites.

---

<sup>7</sup> Cabe mencionar el reciente aplazamiento de la reforma de pensiones, a la espera del resultado del plebiscito de diciembre. Una materia sumamente sensible sigue acumulando presión, sin que la política dé respuestas.

Esto sirve para rescatar la idea de un nuevo pacto social para Chile que incluye una nueva Constitución, pero que no se reduce a ella. También permite mirar con más amplitud el tipo de arreglos institucionales que debemos pensar, al tiempo en que insta a poner la mirada en el mediano y largo plazo, liberando al sistema político de la inmediatez en la que se encuentra sumido.

Un sistema político inmóvil no solo es incapaz de dar respuesta a esos problemas, sino que corre el riesgo de generar un clima de indiferencia ciudadana o, peor, transformarse en el foco de su hastío. En un contexto en que se consolidan distintas fuentes de incertidumbre —económica, laboral, de orden público y seguridad, en materias de salud y pensiones— lo menos que podría hacer el sistema político, aunque sea por un instinto de supervivencia, es abordarlas con premura. En caso contrario, emergen toda clase de órdenes paralelos al estatal, frente a los cuales este tiene poco que hacer una vez que se instalan. Si el Estado no es capaz de mostrar su eficacia se corre el riesgo de profundizar aun más, tal como han reflejado distintos indicadores, la pérdida de confianza.

#### 4. Un nuevo fracaso no ayuda a disminuir la incertidumbre económica

El estallido de octubre de 2019, el proceso de cambio constitucional y la crisis sanitaria del Covid-19 generaron altos niveles de incertidumbre económica. Aunque estos dos últimos fenómenos no se pueden atribuir exclusivamente a cuestiones locales —el panorama global y continental también influye en estas condiciones—, la incertidumbre es innegable como un factor interno relevante. Una serie de estudios de Clapes UC puede ayudar a ilustrar el punto. Su índice de Incertidumbre Económica en Chile (IEC) se basa en la búsqueda de palabras clave en artículos de prensa, capturando así “la incertidumbre en la mente de consumidores, expertos del sistema financiero, emprendedores, legisladores, y líderes de opinión sobre el futuro de diferentes

variables tanto macroeconómicas como microeconómicas”<sup>8</sup>. Es cierto que el método tiene sus límites, pero al menos nos ayuda a comparar la falta de certeza declarada en distintas épocas de nuestro país, pues el estudio cubre la historia de la incertidumbre en el mediano plazo (1993-2007) y en tiempos recientes (2007 en adelante). Al observar la línea temporal, queda de manifiesto que este factor aumentó significativamente desde 2019, con el estallido social.

Otro tanto ocurre con el Índice de incertidumbre económica del Banco Central<sup>9</sup>. Pese a una recuperación respecto de las cifras conocidas en los meses posteriores al estallido social o durante el primer proceso constitucional, hemos visto que todavía existen fluctuaciones importantes, sin consolidar cierta estabilidad para los agentes económicos.

La falta de claridad en las normas que regirán el derecho de propiedad, el marco del régimen tributario, el estatuto de la inversión y otros aspectos, así como la ausencia de especificación de las herramientas con las que contará el Estado para enfrentar la violencia, el terrorismo y la delincuencia, dificultarán la recuperación económica. Aunque la relación entre certeza y actividad económica no está completamente clara, al menos podemos reconocer que en escenarios de mayor certeza, típicamente aumenta la inversión y la contratación de personal. De ahí que sea posible sugerir que muchos proyectos de inversión se han paralizado o retrasado debido a estas circunstancias, con un impacto particular en sectores como la construcción.

El IEC más reciente confirma la intuición de que las fuentes de incertidumbre están vinculadas principalmente con el escenario político y económico interno, con un enfoque especial en las palabras clave: ‘gobierno’, ‘política’ e ‘inflación’. Esto significa que para los actores del mercado estos tres conceptos estarían íntimamente relacionados con la poca claridad que se observa en esta materia. En agosto de 2023, la incertidumbre económica

8 Rodrigo Cerda et al., “Informe metodológico. Índice de incertidumbre económica: Medición e impacto”, [https://s3.us-east-2.amazonaws.com/assets.clapesuc.cl/07\\_10\\_16\\_iiec\\_informe\\_metodolgico\\_d7826cdf81.pdf](https://s3.us-east-2.amazonaws.com/assets.clapesuc.cl/07_10_16_iiec_informe_metodolgico_d7826cdf81.pdf)

9 Banco Central, “Índice diario de incertidumbre económica”, [https://si3.bcentral.cl/Siete/ES/Siete/Cuadro/CAP\\_DYB/MN\\_ESTAD\\_MON55/EMF\\_IND\\_COY/637489946161430729?cbFechaDiaria=2019&cbFrecuencia=MONTHLY&cbCalculo=NONE&cbFechaBase=](https://si3.bcentral.cl/Siete/ES/Siete/Cuadro/CAP_DYB/MN_ESTAD_MON55/EMF_IND_COY/637489946161430729?cbFechaDiaria=2019&cbFrecuencia=MONTHLY&cbCalculo=NONE&cbFechaBase=)

local aumentó —aunque sigue, en general, por debajo de los niveles del año pasado—, especialmente durante la primera mitad de 2022. Esto coincide con el período de funcionamiento de la Convención Constitucional. La victoria de la opción ‘Rechazo’ en el plebiscito constituyente ayudó a reducir la incertidumbre y se reflejó en mediciones como el aumento del IPSA en la Bolsa de Santiago en un 6,27%, la apreciación del Peso chileno y la disminución del precio del Dólar.

Si la cuestión constitucional permanece sin resolverse, existe el riesgo de que aumente la inestabilidad económica, lo que podría afectar negativamente la inversión y el crecimiento, obstaculizando una recuperación sólida y una mejor recaudación fiscal, con consecuencias perniciosas para la vida cotidiana de los chilenos. Pero, además, se corre un riesgo asociado al primer punto expuesto en este documento: la credibilidad de un sistema político no solo influye en la legitimidad ciudadana, sino también en las expectativas de los distintos actores involucrados, incluyendo inversionistas locales y extranjeros, productores, intermediarios y consumidores.

Esto no es más que tomarse en serio la profunda relación entre los sistemas político y económico. El descuido del crecimiento y la producción, indispensables para una adecuada distribución de los bienes, genera una mayor presión sobre el sistema político. Este haría bien en abordar tales dimensiones, una de las cuales tiene relación con el debate constitucional.

## Reflexiones finales

Nos encontramos cerca del cierre de este proceso, y la ciudadanía tendrá que definir si votar ‘A favor’ o ‘En contra’ de la propuesta que emane del Consejo constitucional. Este tipo de decisiones siempre son complejas y, en este caso, la disyuntiva es particularmente difícil para el mundo de las izquierdas. El exparlamentario y exministro José Antonio Viera-Gallo formuló

la encrucijada con bastante claridad: “El mundo progresista tiene que optar entre dos textos que no le satisfacen, buscando el mal menor”<sup>10</sup>.

A pesar de que buena parte del actual oficialismo ya anunció que rechazará este texto, esa no parece ser una actitud correcta ni obvia. Asumir que el único camino posible es el del rechazo implica desconocer tanto los avances que se han logrado en materias importantes durante el transcurso del proceso (sobre todo en sistema político), como los inconvenientes desarrollados en las líneas anteriores. Es cierto: el éxito futuro de nuestro país no se juega solo en el ámbito constitucional, pero zanjar este debate sí ofrece una posibilidad inmejorable para disminuir significativamente la incertidumbre que atraviesa la vida política y económica. La situación, desde luego, dista de ser perfecta, y cabe hacer una razonable llamada de alerta para las semanas que quedan, de modo de agotar los esfuerzos de cara a aminorar las tensiones y posibilitar el diálogo sobre el texto mismo. Aunque la tarea de reparar las bases de nuestra raída convivencia política seguirá siendo indispensable con independencia del resultado del plebiscito, conviene hacer todo lo posible para cerrar de la mejor manera posible el capítulo constitucional.

---

<sup>10</sup> José Antonio Viera-Gallo, “Reflexión constitucional”, *El Líbero*, 16 de octubre de 2023, <https://ellibero.cl/opinion/reflexion-constitucional/>

# Últimas claves IES

- [El proceso constitucional 2.0 versus la fallida Convención](#)  
Claudio Alvarado R., Rodrigo Pérez de Arce, Guillermo Pérez, Álvaro Vergara y María Asunción Poblete
- [Convención Gestación subrogada](#)  
Por Catalina Siles y Javiera Bellolio
- [¿Un Estado de bienestar para Chile? 5 claves para el debate](#)  
Por Guillermo Pérez y Asunción Poblete
- [Constitución ecológica. 4 claves para el debate](#)  
Por Álvaro Vergara
- [Mecanismos de democracia directa y nueva Constitución. 5 claves para el debate](#)  
Por Guillermo Pérez
- [Superar el presidencialismo. 5 claves para el debate](#)  
Por Mariana Canales
- [Twitter y debate político. 4 claves para el debate](#)  
Por Rodrigo Pérez de Arce