

De la Disrupción a la Nueva Constitución: El Proceso Chileno en el Ciclo de Crisis 2011 A 2019

Alberto Mayol*

Universidad de Santiago de Chile

ABSTRACT

From the Disruption to the New Constitution: the Chilean Process in the Crisis Cycle, 2011-2019: The process of forming a constituent assembly which started in 2019 is a democratic response to the authoritarian matrix of the 1980 Constitution; hence, the political understanding of both processes of construction of the fundamental legal framework must be found in the previous moment that inaugurated a new structuring of power in society, and which allows the emergence of an associated constituent power. In 1980 the previous restructuring of power came from the coup. In 2019 the previous restructuring of power came from the cycle of mobilizations from 2011 to 2019, which culminated in the social explosion of October 2019 and which forced the post-dictatorship elite to seek a way out of the crisis through a constitutional change. In this context, the dictatorial Constitution was the institutional translation of the authoritarian regime and the monetarist economic model, and it was a synthesis of the conservative Hispanic and Catholic legal tradition. The process of creating a new constituent assembly is a response to the exclusions of the Chilean political transition, and it is mainly the translation of the anti-neoliberal social movements in the form of a fundamental legal framework. What will be its big challenge? It will be to respond to discomfort more than to criticism; thus, transforming the malaise into a project of society is the main hope and the greatest difficulty.

Keywords: Chile, Protests, Constitution, Transition, Neoliberalism / Chile,

* Alberto Mayol is associate professor of the Faculty of Administration and Economics at the University of Santiago, Chile (alberto.mayol@usach.cl).

Protestas, Constitución, Transición, Neoliberalismo

La inserción de políticas neoliberales en la dictadura chilena (1973-1990), con Milton Friedman visitando a Augusto Pinochet en 1975, vivió un período de inestabilidad y crisis (entre 1973 y 1982) y otro de gloria (entre 1986 y 2013). Este último período estuvo acompañado del proceso de transición política a la democracia. A fines de los noventa se consideraba el caso chileno no solo un ejemplo, sino incluso un emblema de una ruta de salida exitosa de regímenes autoritarios, una ruta por lo demás estable y pragmática. Si a esto se sumaba el indiscutible éxito del crecimiento económico desde 1986 y por casi tres décadas, Chile se convertía en un insoslayable ‘caso de éxito’ a nivel mundial. La política y la economía evolucionaban en la ruta que se entendía ‘correcta’, esa ruta que había llegado a concebirse en los noventa como ‘el fin de la historia’. A inicios del siglo XXI los desafíos eran otros: ¿lograría Chile reducir la desigualdad? ¿lograría consolidar y profundizar el proceso de democratización? ¿Lograría Chile dar un salto al desarrollo? En medio de esas preguntas, hubo un pequeño aviso, un síntoma. Una movilización de escolares quinceañeros, que no distinguía izquierda o derecha, puso en aprietos a la Presidenta Michelle Bachelet en 2006. Pero el sistema político logró afrontar la crisis y resolverla con un pacto transversal de la elite política. Demostraba así fortaleza la elite transicional: ante los problemas que podían afectar a todos, actuaban como un solo cuerpo.

La penetración cultural y política del modelo neoliberal parecía definitiva. En ese mismo gobierno de Michelle Bachelet su Ministro de Hacienda, tributario del modelo neoliberal, se impuso en las disputas internas al Ministro del Trabajo, que pretendía mayor protección a los trabajadores. Y no solo se impuso en ello. Se le consideró a cargo del gobierno y fue inflexible respecto a evitar el aumento del gasto. Michelle Bachelet aumentó la protección social, pero no implicó un cambio de modelo, sino más bien un *aggiornamento* de un modelo que buscaba un rostro más humano. Para 2010 se había elegido de Presidente de la República a uno de los billonarios más poderosos de Chile, un millonario que había pasado de US\$100 millones en 1990 a US\$3000 millones en 2010. Se le conocía como un inversionista impúdico, veloz, inescrupuloso e insensible. Y políticamente había sido muy pragmático. Militaba en la derecha, pero solo porque cuando quiso ser Senador la

Democracia Cristiana no había aceptado otorgarle un cupo privilegiado. Fue así que dio el paso a la derecha y se convirtió en el único político relevante de la derecha que no había votado a favor de Pinochet en el Plebiscito de 1988. Eso le abrió un camino porque lo situaba en una derecha democrática, que no apoyaba a Pinochet, fortaleciendo una especie de liberalismo genuino, no solo económico. Su elección de 2010 marcaba la legitimación política y social de las políticas neoliberales y del empresariado financiero como figura histórica central del Chile contemporáneo. Los ministros de gobierno tenían conflictos de interés, porque muchos eran empresarios; el Presidente vendió su canal de televisión mientras era Presidente y mientras tenía en sus manos el destino de la televisión digital (entre otros enredos relativos a la interacción entre política y negocios). Eso generó revuelo periodístico, pero ningún efecto social o político (no al menos en lo inmediato). Su primer año permitió a Sebastián Piñera conocer cifras de aprobación de su gobierno sobre el 60%. La era dorada del neoliberalismo chileno llevaba décadas en lo económico, pero ahora había dado un paso más, de hecho, el paso más importante: seducía el alma del pueblo. ¿Eran los pilares realmente sólidos? Diversas investigaciones habían manifestado la existencia de niveles de malestar llamativos desde hacía décadas y la desigualdad seguía siendo un flagelo no resuelto. La ciudadanía confiaba en que las falencias experimentadas se resolverían dentro del mismo modelo de sociedad, pero las dudas arreciaron en 2011. Y las trizaduras anteriores se tornaron fracturas. Y en algún momento las fracturas parecían amenazar la estructura general. Dos grandes fantasmas del neoliberalismo se unieron, sus más tradicionales puntos débiles: los derechos sociales postergados por las políticas de austeridad y las tendencias oligopólicas del mercado. Si ya Chile era uno de los países más oligárquicos de la historia latinoamericana, la consolidación oligopólica de los llamados 'grupos económicos' situaba el escenario en un punto con elevado potencial crítico.

Las políticas de austeridad y privatización habían transformado los derechos sociales en una excepción y la provisión de esos servicios sociales estaba fuertemente privatizada: salud, educación y pensiones tenían amplísima (o total) provisión privada. Las demandas de mejor calidad de vida desde el punto de vista de la protección empezó a ser un problema para el modelo de sociedad que no podía resolver las sucesivas demandas sin sacrificar parte

de sus políticas. Ya no bastaba, en tanto satisfactor o placebo, la expectativa del acceso a bienes y la sensación de un futuro mejor para la siguiente generación. Empezaba a aparecer la exigencia de un presente que otorgase derechos. Estas demandas, además, no podían ser procesadas políticamente de manera normal. La Constitución chilena era una pieza brillante que resumía el pacto intraderecha que había implicado la dictadura: neoliberalismo económico, fascismo político. Escrita por un ultraconservador católico, franquista, crítico del liberalismo, fanático anti comunista; fue una pieza extraordinaria de construcción de lo inevitable: el golpe lo habían organizado quienes defendían la nueva economía, el libremercado radical, por lo que este redactor constitucional (Jaime Guzmán) tuvo claro que debía permitir el espacio para esa economía. Pero diseñó un sistema donde la vía electoral fuera inútil. No es una interpretación, lo dijo explícitamente. La Constitución la fue escribiendo recogiendo conceptos de encíclicas papales de inicios del siglo XX y construyendo una elite política nueva, vinculada a las congregaciones religiosas de alta sociedad (Opus Dei, Legionarios de Cristo, Schoenstat, entre otras) y todo en medio de un escenario favorable: Juan Pablo II, el anticomunista, llegaba al poder en 1978 como jefe del Estado Vaticano. Y luego Margaret Thatcher y Ronald Reagan. El mundo se hacía crecientemente amable al proceso. El experimento chileno empezaba a tomar forma. El Nobel a Milton Friedman confirmaba también el camino. Al economista le dieron el premio un año después de visitar a Pinochet, que ya era una figura mundial de catastrófico prestigio por las violaciones a los Derechos Humanos y los importantes atentados que organizó fuera de Chile contra destacados líderes chilenos. En una locura había hecho estallar una bomba a un par de calles de la Casa Blanca en Washington. Por la misma época Jorge Luis Borges, el genio literario argentino, era contactado por cercanos a la Fundación Nobel para que no visitara a Pinochet. No estuvo dispuesto a que le dictaran su actuar y perdió la oportunidad de ganar el premio. Pero con Friedman no fue igual. El sistema financiero sueco y europeo en general veían con buenos ojos el avance de la doctrina del profesor de Chicago.

Lo cierto es que bajo la redacción de la Constitución de 1980, Chile había construido no solo pilares del modelo, sino además barreras para evitar que la participación política y la deliberación pública pudieran hacer algo contra

esos pilares. Esto explica que las demandas sociales chocaban rápidamente con la imposibilidad de su realización en el nombre de la ley. Si todo fallaba había una última instancia: el Tribunal Constitucional, una especie de institución espartana orientada a evitar los cambios en la sociedad.

Decíamos que este era el primer fantasma: un Estado débil no era capaz de generar protección social y la ilusión de una mejor calidad de vida solo basada en el crecimiento del ingreso (promedio) y en el acceso al crédito comenzaba a ver sus límites. Pero había un segundo fantasma que habitaba en el corazón de la promesa: la falsedad última de la economía de mercado. Los chilenos habían aceptado la existencia de fallas de mercado, pero en un par de años la prestigiosa estructura de grandes empresas que ofertaban sus servicios en el marco de la competencia devino en una imagen muy distinta. El símbolo del desarrollo chileno se había dado en los llamados 'grupos económicos', articulaciones de ejecutivos e inversionistas que habían tomado control de grandes pedazos del mercado chileno, recorriendo desde la banca a la agricultura, desde el vino a la pesca, desde la minería a los supermercados. Los chilenos se acostumbraron a sus nombres, resumidos en los seis o siete millonarios más prominentes. Estos grupos tenían negocios en el sector primario exportador, en servicios financieros y normalmente en medios de comunicación. El sostén de su estructura operacional estaba en el sistema de pensiones chileno, un sistema privatizado y administrado por empresas con fines de lucro que generaban una pensión de acuerdo al ahorro y la rentabilidad obtenida para cada trabajador que ha pagado un 10% de su ingreso mensual para tales fines. Ese sistema implicaba que el 10% de todos los salarios llegaban como dinero fresco cada fin de mes al sistema de pensiones y ese dinero debía colocarse en bolsa. Prácticamente todo ese dinero iba a la Bolsa de Valores de Santiago, fortaleciéndola notoriamente. Las empresas administradoras de las pensiones eran normalmente inversionistas clave en todas las áreas de la economía, llegando a casi US\$200 mil millones de fondos totales, administrados por solo cinco o seis empresas (cada una manejando cifras cercanas al presupuesto del país). Las empresas donde se podía invertir estaban predefinidas por la misma estructura de elite. No eran muchas. Ese dinero no fortaleció toda la economía ni a todos los empresarios. El sistema gozaba de una notoria estructura de preferencias. Cuando el sistema de pensiones fue creado el dictador Pinochet no estuvo

de acuerdo, después de todo era en realidad más fascista que libremercadista. Señaló que un sistema de pensiones de ese orden concentraría mucho dinero y poder entre poco más cinco grupos económicos. Este comentario está en las actas oficiales de las reuniones con el creador del modelo de pensiones, José Piñera, hermano del dos veces Presidente Sebastián Piñera.

Lo cierto es que el mercado chileno fue develando sus desequilibrios, injusticias y arbitrariedades con mucha intensidad y en poco tiempo. El surgimiento vertiginoso y simultáneo de escándalos empresariales que iban desde la colusión, el tráfico de influencias, el financiamiento ilegal de autoridades políticas (a lo que nunca se le llamó corrupción), los casos de abusos por acciones unilaterales en el mundo financiero (cambio de contratos sin aprobación del cliente) ante el desconocimiento de los clientes, el cobro de intereses escandalosos por deudas educacionales que a su vez estaban garantizadas por el Estado, en fin, todos estos casos, que arreciaron desde 2011 a 2015, dejaron al modelo económico sin posibilidad de sostener su promesa. Todo proyecto de sociedad es político, aunque sea apolítico. Y la política requiere siempre confianza y legitimidad. Y este proyecto de sociedad, el neoliberalismo, se fundamentaba en la confianza en el mercado. Los empresarios no serían un dechado de virtudes, pero al menos serían fieles a las reglas del mercado: competirían. No serían sensibles a los problemas de la gente, pero bueno, eso estaba aceptado y para eso se suponía que estaba la política. Pero no traicionarían la competencia, cada uno debía ir por lo suyo. La colusión del papel higiénico fue un símbolo de la locura: resultaba que entre una enorme cantidad de mercas de papel higiénico, solo había una que no estaba participando en un esquema de colusión que había implicado utilidades extra de más de US\$1000 millones. Y había ocurrido lo mismo con las farmacias, los pollos, los refrigeradores, empresas navieras y pañales. Por otro lado, diversas empresas (incluyendo el Banco del Estado) habían modificado contratos unilateralmente.

La explosión social de 2011 en Chile abrió el ciclo de crisis. La fisura de 2006 se había convertido en fractura. Casos emblemáticos medioambientales, una nueva crisis de la educación y el descubrimiento de un esquema crediticio abusivo por parte de una empresa de retail, que había afectado a ochocientas mil personas, cultivaron el primer momento de crisis expresa del modelo y su legitimidad. Las universidades privadas en Chile

habían proliferado, pero no podían obtener rentas, eran sin fines del lucro. Sin embargo, se vendían en cientos de millones de dólares. ¿Por qué? Porque lucraban. Y claro, estaba prohibido lucrar, pero no tenía sanción. En 2011 la palabra ‘lucro’ dejó de significar rentabilidad y pasó a significar abuso. La legitimidad se había destruido. Pero el sistema político y la elite empresarial no comprendieron la profundidad del problema. Era un evidente punto de no retorno. Fue así como en 2011 comenzó lo que podemos llamar un ciclo de inestabilidad y crisis. No pudo resolverlo el gobierno socialdemócrata de Michelle Bachelet (su segundo mandato), que incluyó a los líderes estudiantiles del exitoso movimiento de 2011 en su gobierno y prometió la tan anhelada gratuidad en la educación. Y luego de un profundamente errático gobierno, donde Bachelet dilapidó una legitimidad que parecía incombustible, el mercado parecía renacer. Fue así como nuevamente se eligió a Sebastián Piñera para llevar el gobierno. Convencido de que esta vez la consolidación del modelo sí llegaba, avanzó por su camino. 19 meses después de iniciar su gobierno, de un día para otro, ocurrió lo impensado: la sociedad de mercado, la elite chilena, la Constitución de 1980, los grupos económicos perdieron gran parte de su poder en 24 horas. Se puede resumir de forma simple: Sebastián Piñera dijo que Chile era un oasis a comienzos de octubre de 2019 y diez días después una protesta pequeña contra el aumento de la tarifa del Metro de Santiago derivó en un estallido social con saqueos, quema de infraestructura y con daños a la propiedad pública y privada de alrededor de US\$4500 millones en un fin de semana. Confundido el Presidente de la República declaró una guerra a nadie, mientras los militares señalaban que ellos no irían a esa guerra. Chile era el oasis, efectivamente. Estable, seguro, camino al desarrollo, mientras los vecinos vivían una crisis tras otra. Pero en pocos días quedó claro: Chile era otro nombre más para el caos. Chile tendría que suspender la COP25, la APEC, la final de la Copa Libertadores de América, tres eventos clave para el gobierno, que marcaban el liderazgo político de Chile en la región.

Desde el estallido social de octubre de 2019 la elite política chilena ha estado frente al desafío de cómo recuperar algo de legitimidad y capacidad gubernativa. Casi un mes después del estallido social, en noviembre de 2019, con protestas diarias, con jornadas laborales reducidas en horarios en la mayor parte de las ciudades del país, con graves situaciones de violaciones a los

derechos humanos por parte de la policía chilena; la elite se preparaba para una semana terrorífica: el aniversario del estallido. Se acercaba el 18 de noviembre. Mientras, muchos inversionistas se dolarizaban y el Banco Central debía pedir un crédito de US\$20.000 millones para poder afrontar la defensa del valor de la moneda. Y esa misma semana se cumplía, para colmo, el aniversario de un año de un asesinato a un comunero mapuche que había sido el equivalente al caso Floyd en Estados Unidos. Aterrorizados, en el gobierno vislumbraban la posibilidad de una crisis de confianza empresarial, de un nuevo estallido social y un posible alzamiento mapuche. El 12 de noviembre de 2019 el gobierno de Sebastián Piñera decidió proponer un cambio constitucional por la vía participativa. Fue así como un gobierno de derecha entregaba a una asamblea constituyente la posibilidad de redactar una nueva constitución. Y asumía la pérdida de un recurso muy valioso.

Desde entonces el proceso constituyente ha tenido algunos trastornos ocasionados por la pandemia mundial, pero ha seguido su curso. El sistema de partidos prácticamente no ha logrado tener cierto control del proceso. Y el gobierno sencillamente no ha tenido ninguno. Un año después del estallido social se realizó el ‘plebiscito de entrada’, orientado a aprobar la idea de cambio constitucional y el método de asamblea para ello. El resultado fue una derrota gigante para los sectores conservadores: 4/5 de la población votó por el cambio constitucional y la misma proporción eligió un método que eligiera específicamente a todos los representantes para la asamblea en una elección especial, sin inserción de parlamentarios vigentes en el Congreso Nacional. Luego se negoció el proceso electoral para convencionales, lo que determinó una nueva derrota de la elite política: se podrían construir listas de independientes, habría paridad de género (por primera vez en la historia de una elección constituyente a nivel mundial) y habría cupos para pueblos originarios. La elección marcó una nueva derrota para la derecha chilena, obteniendo nuevamente un resultado algo por sobre el 20% y quedando con pocas posibilidades de alcanzar el porcentaje que les daría derecho a vetar artículos en la nueva constitución: el 33%.

En julio de 2021 ha comenzado el funcionamiento de la Convención Constituyente (el nombre no incluye la palabra “Asamblea” porque fue una concesión formal a la derecha, que no quería un triunfo político de la izquierda que había abogado por la “Asamblea Constituyente”). El proceso

terminará necesariamente antes de doce meses desde el inicio del funcionamiento. Por entonces se habrá elegido un nuevo gobierno y un nuevo Congreso Nacional en Chile. Y en ese instante habrá que realizar un nuevo plebiscito, que apruebe o rechace la propuesta del texto constitucional, conocido como el 'Plebiscito de salida'. Todo este proceso pretende revitalizar la legitimidad de un orden político que no está siendo capaz de vertebrar respuestas simbólicas y de política pública.

La Convención Constituyente (que no se llama 'asamblea' porque la derecha solicitó que no tuviera dicho nombre para no dar un triunfo al movimiento por la Asamblea Constituyente que se desarrolló desde 2012) se ha configurado como un espacio de renovación de elites dirigentes, con grandes diferencias en su composición respecto al Congreso Nacional; donde las trayectorias desde los movimientos sociales (movimiento por la educación, movimiento ambiental, pensiones, feminismo, pueblos originarios) son fundamentales para comprender la deriva que tomará el proceso de redacción constitucional. La forma en que este proceso, todavía extranjero en su propio poder, pueda articularse hoy y mañana con el resto de las estructuras; es una pregunta abierta. Pero lo cierto es que las definiciones que establecerá la Constitución Política estarán fuertemente inducidas por la política de las identidades. La chilena es la primera asamblea constituyente con paridad de género en la historia de la humanidad, dio cupos reservados para pueblos originarios, eligió a una mujer mapuche para presidir la Convención y tiene una enorme mayoría de candidatos no militantes de partidos políticos o incluso que inscribieron sus candidaturas como independientes de cualquier organización. Indudablemente será una Constitución Política que establecerá la plurinacionalidad de Chile, evidentemente planteará a Chile como un país que se reconoce feminista e indudablemente marcará un nuevo estándar respecto a la relación con la naturaleza. Las dudas que quedan son simples: cómo cada uno de esos elementos se conjuga con los otros, cómo se garantizan esas definiciones como derechos y cuál será el peso de estas discusiones a la hora de producir la sección orgánica de la Constitución Política, ya que en el fondo del asunto constitucional subyace una incómoda pregunta: ¿quién manda? Los artículos que esta sección aborda dan cuenta de análisis y profundizan el proceso aquí superficialmente descrito. Chile ha sido el país más disruptivo, por cantidad de protestas, tiempo de duración de ellas,

cantidad de personas participando en ellas, tanto en 2011 y 2019, que son los dos últimos ciclos de protestas globales, con alrededor de 60 países involucrados en cada ocasión. Chile ha pasado de ser el experimento del socialismo democrático con Allende en 1970, a ser el experimento del neoliberalismo autoritario en 1973, para luego ser el experimento de neoliberalismo y transición democrática en los noventa y ahora suma un nuevo experimento: tendrá que modificar el modelo económico, el modelo de Estado, renovar su elite política y construir su nueva Constitución. Y todo será al mismo tiempo. Y todo debe acontecer, idealmente, en poco tiempo.

Note Accepted: 2021. 07. 02