



# Chile Constitucional

**JUAN LUIS OSSA SANTA CRUZ**



SECCIÓN DE OBRAS DE HISTORIA

---

CHILE CONSTITUCIONAL

# Chile Constitucional

JUAN LUIS OSSA SANTA CRUZ



**CEP** | CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS  
[www.cepchile.cl](http://www.cepchile.cl)

Primera edición, FCE Chile, 2020  
Primera reimpresión, FCE Chile, 2020

---

Ossa Santa Cruz, Juan Luis  
Chile Constitucional/ Juan Luis Ossa Santa Cruz. —  
Santiago de Chile : FCE, CEP, 2020  
134 p.; 21 × 14 cm (Colec. Historia)  
ISBN 978-956-289-205-6

1. Chile [Constitución] – Historia 2. Chile – Política y  
gobierno – Historia 3. Historia – Chile I. Ser. II. t.

LC KHF2914

Dewey 342.83 O779ch

---

*Distribución mundial para lengua española*

© Juan Luis Ossa Santa Cruz

D.R. © 2020, Fondo de Cultura Económica Chile S.A.  
Av. Paseo Bulnes 152, Santiago, Chile  
[www.fondodeculturaeconomica.cl](http://www.fondodeculturaeconomica.cl)  
Comentarios: [editorial@fcechile.cl](mailto:editorial@fcechile.cl)  
Teléfono: (562) 2594 4132

Fondo de Cultura Económica  
Carretera Picacho-Ajusco, 227; 14738 Ciudad de México  
[www.fondodeculturaeconomica.com](http://www.fondodeculturaeconomica.com)

Coordinación editorial: Fondo de Cultura Económica Chile S.A.  
Cuidado de la edición: Juan Luis Ossa Santa Cruz.  
Diseño de portada: Macarena del Pilar Rojas Libano.  
Fotografías de portada: Francisco Perú. De la serie “Nuestra historia, nuestra historia”. Superior: Óleo sobre papel satinado, 13 × 17.5 cms. 2020. Inferior: Óleo sobre papel satinado. 23 × 16 cms. 2020.

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra —incluidos el diseño tipográfico y de portada—, sea cual fuere el medio, electrónico o mecánico, sin el consentimiento por escrito de los editores.

ISBN 978-956-289-205-6

Impreso en Chile • *Printed in Chile*

## ÍNDICE

<i>Prefacio</i> .....	11
Capítulo I <i>Un primer recorrido por los procesos constituyentes en Chile, 1828-1973</i> .....	15
Capítulo II <i>El laboratorio constitucional</i> .....	29
Capítulo III <i>La Constitución de 1828: el pilar de la arquitectura política chilena</i> .....	43
Capítulo IV <i>La Constitución de 1925 en disputa</i> .....	57
Capítulo V <i>La Constitución de 1980: legitimidad e ilegitimidad</i> .....	79
Capítulo VI <i>Los orígenes del “quinto proceso constituyente”</i> .....	99
Epílogo <i>Una Constitución para el siglo XXI</i> .....	107
<i>Bibliografía</i> .....	119

Era el mejor de los tiempos, era el peor de los tiempos, era la era de la sabiduría, era la era de la necedad, era la época de la creencia, era la época de la incredulidad, era la temporada de la Luz, era el tiempo de la Oscuridad, era la primavera de la esperanza, era el invierno de la desesperación, teníamos todo al frente nuestro, no teníamos nada por delante, íbamos todos directo al Cielo, íbamos todos directamente hacia el otro lado.

CHARLES DICKENS,  
*HISTORIA DE DOS CIUDADES*

## PREFACIO

ESTE BREVE texto nació de una conversación telefónica con Leonidas Montes, director del Centro de Estudios Públicos (CEP) y uno de los grandes conocedores de Adam Smith. Me encontraba en Oxford junto a mi familia en una pasantía de seis meses escribiendo el que, espero, se transformará pronto en un libro sobre la década de 1820 en Chile. Según Leonidas, la situación que enfrenta el país desde octubre de 2019 requería de una reflexión histórica para intentar explicar la singularidad de lo que estamos experimentando como sociedad. “De seguro podrás escribir dos o tres páginas diarias sobre la materia y, de esa forma, contribuir al debate público para eludir el inmediatez y el diagnóstico apresurado”, me dijo optimista. Dudé, no tanto por el tema (que siempre me ha parecido importante), sino porque, incluso con mis rudimentarias matemáticas, calculé que con esa cantidad de páginas sería muy difícil enviar el borrador a la editorial en el tiempo indicado. Mis proyectos iniciales pasaron, en consecuencia, a un segundo plano, y desde diciembre de 2019 me enfoqué de lleno en la redacción del libro que el lector tiene en sus manos.

Su objetivo es contextualizar los cuatro grandes procesos constituyentes de la historia de Chile (1828, 1833, 1925 y 1980) y, a partir de ahí, dar un mayor espesor histórico a la discusión política actual. Por “proceso constituyente” entiendo una

sumatoria de actos estructurales cuyo objetivo es diseñar y/o cambiar las bases constitucionales de un país mediante diferentes mecanismos, algunos más participativos que otros. Nuestro país, es cierto, ha experimentado muchos “momentos de reforma constitucional”; sin embargo, fue en esos cuatro procesos que se erigieron los pilares de la arquitectura política chilena. Las reformas a cada una de las Constituciones corren, en efecto, por un carril menos estructural y por eso este libro, aun cuando las considera, pone el acento sobre todo en el instante en que se discutieron y aprobaron las versiones originales de cada uno de los cuerpos legales escogidos.

En las páginas que siguen se sostiene que los políticos de la década de 1820 compartieron un mismo contexto intelectual, en el que distintas expresiones liberales y republicanas se dieron cita en la Carta de 1828 para salvaguardar lo que se había ganado en el campo de batalla contra los ejércitos del rey español. Argumento que las Constituciones de 1833 y 1925 fueron “reformas” explícitas de sus antecesoras (así lo declararon sus propios textos oficiales), al tiempo que la de 1980 se concibió a sí misma como una “nueva” Carta. Esto quiere decir que los constituyentes del ochenta llevaron adelante una “revolución constitucional”, la que, entre otras cosas, cortó con casi dos siglos de reformismo gradualista. Así, la “tradicción constitucional chilena” —que, a diferencia de algunos, no entiendo como sinónimo de “identidad” o de “esencia” cultural, sino como un mecanismo institucional e histórico de reforma gradualista, el cual, desde el presente, es deferente con el pasado, considerándolo y readaptándolo, no cortándolo de raíz— fue marginada por la dictadura militar. En efecto, Pinochet y su círculo cercano dieron por “muerta” a la Constitución de 1925 y se abocaron de lleno a preparar un texto nuevo (no en su articulado, pero sí en el símbolo), tal y como si lo hubieran hecho desde una página en blanco. Es a este fenómeno que la literatura especializada llama como “ilegitimidad de origen”, y es este el problema al que nos hemos visto enfrentados desde el minuto en que las demandas por una

nueva Constitución pasaron a formar parte de la larga y heterogénea lista de exigencias sociales y políticas con posterioridad al “estallido social” de octubre de 2019.<sup>1</sup>

Con el fin de hacer el libro accesible, no se incluyen notas al pie ni un aparato teórico sobre las bases conceptuales de cada Constitución; tampoco encontrarán los lectores reflexiones demasiado técnicas ni sofisticadas. Lo que sigue son más bien argumentos históricos para comprender el presente que vivimos, contruidos sobre lo que he leído y escrito con anterioridad sobre la materia. El resultado final es, sin embargo, original. Las citas en el texto provienen de contribuciones que van en la línea de lo aquí presentado, todo lo cual aparece en una bibliografía al final del libro.

De gran ayuda han sido los repositorios documentales que se encuentran en internet, así como el apoyo especializado de colegas, amigos y familiares. Agradezco a Isabel Aninat, Andrés Baeza, Marcelo Casals, Renato Cristi, Andrés Estefane, Joaquín Fernández, Arturo Fontaine, Cristóbal García-Huidobro, Daniel Gutiérrez, Sebastián Hernández, Hugo Herrera, Iván Jaksic, Aldo Mascareño, Leonidas Montes, Juan Luis Ossa Bulnes, Eduardo Posada, Lucas Sierra, Luis Thielemann y Joaquín Trujillo. También agradezco a la Universidad Adolfo Ibáñez y al Centro de Estudios Públicos: fue su soporte económico y académico el que me permitió pasar un semestre en la Universidad de Oxford investigando y escribiendo sobre la historia política de Chile. Una mención especial para Francisco Peró, cuyas pinturas en la portada de este libro resumen nuestra larga, conversada y prolífica amistad. Por su parte, las preguntas inteligentes de mi hija Violeta me han permitido cuestionarme mis propias certezas histo-

<sup>1</sup> Este Prefacio se terminó de escribir el 24 de marzo de 2020, el mismo día en que las autoridades pospusieron el itinerario del proceso constituyente actual, como una medida precautoria ante la pandemia del Covid-19 o Coronavirus. El plebiscito, originalmente organizado para el 26 de abril de 2020, se fijó para el 25 de octubre, mientras que la elección de los convencionales fue postergada hasta el 11 de abril de 2021.

riográficas. Finalmente, agradezco a mi mujer, Constanza Bollmann, quien no sólo leyó y editó el texto con un agudo sentido gramatical, sino que me proporcionó una visión sobre el funcionamiento práctico y vivencial de las Constituciones en el contexto legal chileno.

Oxford, enero de 2020  
Santiago, marzo de 2020

CAPÍTULO I  
UN PRIMER RECORRIDO POR  
LOS PROCESOS CONSTITUYENTES  
EN CHILE, 1828-1973

La historia constitucional chilena contiene una línea de continuidad entre las Cartas de 1828 y 1925. Aun cuando el articulado de las constituciones chilenas de 1828, 1833 y 1925 no es el mismo (cada una de las cuales respondió a las particularidades y necesidades del respectivo momento histórico en que fueron escritas), entre ellas se aprecia un mecanismo de prolongación más que de ruptura. Esto se debe a lo que podemos designar como una forma moderada o conservadora de comprender el liberalismo post-independentista, que impregnó buena parte de la política chilena hasta el siglo xx. Obviamente, esto no quiere decir que toda la historia de Chile deba ser comprendida bajo la lente del liberalismo moderado o conservador. No obstante, el tránsito constitucional desde una Carta basada en derechos políticos (1828) a una en que comienzan a socializarse dichos derechos (1925) estuvo sin duda cruzado por discusiones de signo liberal. Además, en cada uno de los cambios constitucionales hasta 1925 pesó más una estrategia reformista que una refundacional. El propósito de este capítulo es que los lectores se hagan una primera idea de los procesos constituyentes chilenos, para lo cual se resumen y anuncian los argumentos que, con mayor detalle, aparecen en los siguientes apartados.

Entre comienzos de 1825 y mediados de 1826, el país vivió una profundización de las diferencias políticas provocadas

por la revolución de la independencia. Luego de haber expulsado a los últimos remanentes realistas que todavía pululaban en Chiloé, el militar Ramón Freire renunció a la Dirección Suprema y el Congreso nombró a Manuel Blanco Encalada como presidente de la República (el primero en ocupar aquel puesto en la historia de Chile). A Blanco Encalada le correspondió promulgar las llamadas Leyes Federales de julio y agosto de 1826, las que luego fueron complementadas con el “Proyecto de Constitución Federal para el Estado de Chile” del 1 de diciembre de ese año, cuya redacción recayó en federales connotados como José Miguel Infante, Ignacio Cienfuegos y Juan Fariña. A partir de esas leyes se dividió el territorio en ocho provincias, un proceso de federalización complementado con otras normativas, entre las que destacaba la elección popular de los gobernadores, cabildos y curas párrocos.

Pero la oposición al federalismo no demoró en aparecer. Por un lado, encontramos a los denominados “pipiolos”, forjadores de un liberalismo moderado que dominaría la escena política entre 1824 y 1829 gracias al liderazgo de Freire y Francisco Antonio Pinto. ¿Cuáles fueron sus principales características? Los pipiolos eran centralistas tenues; creían en la igualdad ante la ley; eran republicanos convencidos; no eran proclives a aumentar el derecho al sufragio, aunque tampoco se oponían vehementemente a ello (como queda de manifiesto en el apoyo que recibieron de grupos de artesanos urbanos de las principales ciudades del país); y fueron firmes sostenedores de la libertad de imprenta. En estos dos últimos casos, el gobierno de Pinto (1827-1829) intentó reglamentar el ejercicio de la política y canalizarla a través de mecanismos institucionales.

Por otro lado, tenemos a los “pelucones” y los “estanqueeros”, dos facciones que la historiografía suele circunscribir al mundo conservador chileno, si bien sus orígenes y procedencias eran muy distintos. Los pelucones defendían el capital de los hacendados del Valle Central, eran profundamente partidarios de que la Iglesia, y no el Estado, heredara el derecho

de patronato (mediante el cual se elegía a las autoridades religiosas), y criticaban el camino supuestamente “anárquico” que había tomado la república. En esto eran apoyados por los estanqueros, aunque su líder indiscutido, Diego Portales, no tenía mayor interés en las haciendas ni en el papel de la Iglesia. Lo suyo era, más bien, retomar la senda del orden con el fin de que sus negocios —entre los que se contaba el contrato del estanco— pudieran llevarse a cabo en un contexto de paz social y política. Portales hizo su ingreso en política para defenderse de los ataques que lo señalaban como el culpable del fracaso del pago de la deuda inglesa, y eso sobre todo a través de la prensa, uno de los principales vehículos de movilización a fines de la década de 1820. Los numerosos periódicos aparecidos entre 1824 y 1830 dan cuenta del alto nivel de polarización que alcanzaron las incipientes facciones chilenas, todas ellas involucradas en la discusión constitucional que se apoderó del país una vez que se abolió la Carta de 1823 (véase el próximo capítulo), y se pensó seriamente en implementar un régimen federal de gobierno que tomara en consideración el sentir de las provincias.

La pregunta era si el federalismo contaba realmente con la legitimidad suficiente para convertirse en ley constitucional. Como dice Simon Collier, por distintos motivos, pipiolos, pelucos y estanqueros reaccionaron contra la propuesta de duplicar “las relaciones de poder en todos los niveles del Estado: nacional, provincial y municipal”; y bloquearon la idea de que el “presidente de la República tuviera la misma relación con la legislatura federal que el Intendente-Gobernador tenía con su Asamblea Provincial”. Más importante, empero, fue su rechazo a que el federalismo sirviera para legitimar una posible introducción de instituciones democráticas a la usanza de lo que Jean-Jacques Rousseau había promovido en el siglo XVIII. El hecho de que el Poder Ejecutivo fuera elegido “popular y directamente” fue impugnado por aquellos que temían las consecuencias de la democracia directa.

Sospechando que el federalismo podía crear aún más divisiones, el Congreso nombró a Freire y Pinto presidente y vicepresidente, respectivamente, a principios de 1827. Esto coincidió con una postura cada vez más unitaria de ambos, quienes concluyeron que el federalismo había desestabilizado la independencia “nacional”. El Congreso se auto-disolvió en junio de 1827, y se organizó una Comisión Nacional para “supervisar la salida del país del modelo federal”. En agosto, en tanto, se suspendieron algunas leyes federales —como la elección popular de los intendentes y los curas—, con lo cual el federalismo recibió una herida mortal de la que nunca se recuperó. El gobierno de Pinto propuso que se formara un nuevo Congreso Constituyente; su labor culminaría en la elaboración de la Constitución de 1828. Considerando las críticas de los pelucones a los federalistas, puede decirse que la decisión del gobierno y de los parlamentarios de suspender las Leyes Federales fue apoyada no sólo por el liberalismo moderado, sino también por los sectores más conservadores, que habían hecho del orden una profesión de fe.

El Congreso comenzó sus funciones en febrero de 1828. Entre sus miembros sobresalían Diego Antonio Barros, Rafael Bilbao, Enrique Campino, Diego Antonio Elizondo, Francisco Fernández, Manuel José Gandarillas, José Miguel Infante, Manuel Magallanes, José María Novoa, José Antonio Ovalle, Nicolás Pradel, Joaquín Prieto, Manuel Rengifo, Francisco Ruiz-Tagle, Melchor de Santiago Concha y Francisco Ramón Vicuña. El Congreso nombró una comisión con el objeto de que elaborara un nuevo texto constitucional; ésta estuvo conformada por los diputados Elizondo (presidente del Poder Legislativo), Fernández, Infante, Novoa, de Concha y Vicuña. Estos dos últimos tendrían un rol protagónico en los próximos meses: el primero, como encargado de preparar el borrador de la Constitución (que luego sería editada y mejorada por el español José Joaquín de Mora); el segundo, como presidente de la “Comisión Permanente” del siguiente Congreso y uno de los dirigentes de los llamados “constitucionales” en la guerra civil de 1829.

En un primer momento, se pensó reunir a los congresistas en Rancagua, una idea que ya había sido probada en instancias anteriores, pero que en esta ocasión no logró llevarse a cabo por haber sido “imposible disponer los preparativos y útiles necesarios al servicio de la Representación Nacional”. El país no contaba todavía con las herramientas materiales necesarias para lograr que sus tentáculos administrativos se hicieran sentir a lo largo del territorio nacional; su baja capacidad estatal, en otras palabras, explica el centralismo creciente que se fue apoderando del gobierno de Francisco Antonio Pinto y de los congresistas del año 28. Las sesiones se llevaron a cabo, por tanto, en Santiago, con un breve lapso sesionando los diputados también en Valparaíso debido a los problemas de orden público provocados por una serie de motines militares en la capital y sus alrededores. El detalle de la Constitución de 1828 será analizado en el capítulo tres; aquí basta decir que Infante terminó por distanciarse definitivamente de los pipiolos de Pinto con la entrada en vigencia de la Carta. En efecto, al haber adoptado la Constitución de 1828 un tono bastante más centralista que el Proyecto Federal de dos años antes, Infante y la facción federal se opusieron a su publicación. El 15 de septiembre de ese año, Infante juró la nueva Constitución, pero no le dio su aprobación. En la sesión de ese día, Infante señaló que “si el juramento importaba [la] aprobación del Código sancionado por el Congreso, él jamás lo haría, porque abiertamente contradecía sus sentimientos, sobre cuya opinión no había poder alguno que tuviese imperio y que para obedecerlo no era necesario su juramento”. La derrota de los federales se consumó con la decisión de Infante de renunciar a la Cámara de Diputados, la que le fue aceptada el 12 de diciembre de 1828.

Infante no estuvo solo en su crítica, pero su decisión fue más la excepción que la regla. Para 1829, cuando las divisiones del país habían llegado a un punto de no retorno a raíz de las diferencias que se habían hecho patentes luego de la elección presidencial de mayo de ese año, la Constitución de 1828 fue

indistintamente utilizada por liberales y conservadores para legitimar sus posiciones políticas. Resultado de una consensuada deliberación constituyente, la Carta logró rápidamente legitimarse en su ejercicio, hasta el punto de que cuando estalló la guerra civil de 1829 los dos grupos en disputa se acusaron mutuamente de no respetar lo allí preceptuado. Los “constitucionales” (formados por gobiernistas y la mayoría pipiolo) bregaron para que los resultados electorales fueran respetados, para lo cual apelaron a una interpretación específica de la Constitución. La oposición (pelucones, estanqueros y algunos grupos de o’higginistas encabezados por Joaquín Prieto), por su parte, acusó al gobierno de haber intervenido las elecciones y de hacer una lectura mañosa de los artículos de la Carta que se referían al sufragio. En ambos casos, sin embargo, la Constitución fue considerada como la base desde la cual los proyectos políticos podían y debían defenderse.

El problema es que al mismo tiempo que la solución jurídico-política se imponía por la prensa y en el Congreso, las armas hacían lo propio en el campo de batalla. Los “constitucionales” de Freire se enfrentaron a un mejor y más equipado ejército encabezado por Prieto, quien fue fuertemente apoyado —con recursos, hombres y a través de la palabra escrita— por pelucones y estanqueros. Dicha alianza es la que, luego de la batalla de Lircay de principios de 1830, se hizo cargo del país. En el primer año de gobierno “conservador” se sucedieron diversos nombres estrechamente vinculados a los grupos de poder pelucones; un año más tarde, el 18 de septiembre de 1831, Prieto asumió la presidencia de la República. Curtido en las guerras de la independencia y en el conflicto fratricida de 1829, Prieto era un hombre de acción, no un estratega político ni menos un intelectual que pudiera dar coherencia ideológica al régimen que lo había ungido. Se rodeó, por eso, de un círculo liderado por Diego Portales y Fernando Errázuriz. Una de sus primeras decisiones fue apoyar la idea de “reformular y adicionar” la Constitución para que, de esa forma, no se repetirán las diferencias de interpretación que habían desembocado en la guerra civil.

Lo interesante es que en la Gran Convención que se formó en octubre de 1831, y que tenía como propósito dar con un texto modificado de la Carta de 1828, se reunieron grupos que compartían un mismo ambiente político-intelectual. Hubo una preponderancia de pelucones y estanqueros, por supuesto, y la presencia de sectores medios y populares fue inexistente. No obstante, al haber sido educados bajo los principios republicanos y liberales de los años veinte, los convencionales compartían con los pipiolos algunas características centrales del liberalismo moderado que se mencionó arriba. La igualdad ante la ley, por ejemplo, era una condición *sine qua non* del mundo político post-independentista, e incluso en algunos aspectos —como en las discusiones sobre la libertad de imprenta con anterioridad a 1830— los pelucones fueron más liberales que los pipiolos.

Lo que los diferenciaba descansaba más en el terreno coyuntural, como el rol de la Iglesia en los espacios público y privado, el papel que cada uno daba a las provincias y el valor que los constituyentes del 33 asignaron a los privilegios como los mayorazgos. De ahí que la idea de que la reacción de Diego Portales con posterioridad a 1831 fue “conservadora” y “autoritaria” sin más, debe ser matizada. En efecto, y sin desmerecer las particularidades de cada articulado, lo cierto es que la Constitución de 1833 fue pensada y desarrollada desde la Constitución de 1828, no en contra de ella. Incluso más, al contener “las semillas de su propia liberalización” (como dicen Iván Jaksic y Sol Serrano), la Carta de 1833 introdujo mecanismos que garantizaban una participación progresiva de los ciudadanos y del Poder Legislativo en la toma de decisiones. Decir que la Gran Convención de 1831-1833 implementó una nueva Constitución no es correcto. Se trató, más bien, de una reforma de la anterior. “Acaba de ser jurada por todos los magistrados la Constitución reformada por la Gran Convención”, sostuvo el presidente Joaquín Prieto en el Mensaje Presidencial que introduce la Constitución de 1833: “No me corresponde hacer el análisis de la reforma: mi

obligación es guardarla y hacerla guardar. [...] La reforma no es más que el modo de poner fin a las revoluciones y disturbios a que daba origen el desarreglo del sistema político en que nos colocó el triunfo de la independencia”.

El ánimo reformista del gobierno de Prieto continuó durante la década de 1840, incluso entre aquellos que abogaban por cambios a la Constitución de 1833. Luego, en 1850, José Victorino Lastarria y Federico Errázuriz señalaron que la mejor manera de introducir modificaciones no era llevando adelante una revolución, sino un proyecto reformista: “Las reformas son las únicas que impiden las revoluciones”, dijeron. Este espíritu gradualista no fue óbice, claro está, para que en 1851 y 1859 estallaran sendas guerras civiles en Chile, y que en esos dos casos los opositores se alzaran en armas en contra del presidencialismo consagrado en el articulado de la Constitución de 1833. De hecho, grupos rebeldes en las guerras civiles de los cincuenta lucharon por implementar una nueva Constitución que fuera el resultado de una Asamblea Constituyente. Aún así, en comparación con otras demandas, la redacción de una nueva Carta que surgiera de la participación popular o de los grupos de poder provinciales no fue prioridad. En juego estaban otras cuestiones que para la época eran más relevantes: la crítica a la intervención del gobierno en las elecciones; la libertad de dar una opinión sin ser perseguido ni procesado; o el surgimiento de un ideario crecientemente democrático.

El último es un punto clave: ni la Constitución de 1828 ni la de 1833 utilizaron en sus articulados la palabra “democracia” para definir el régimen político que debía regir en Chile. Esta cuestión será estudiada en un próximo capítulo, por lo que aquí sólo se destaca lo siguiente: durante las primeras cuatro décadas del siglo XIX, la democracia fue muy mal mirada, ya fuera porque recordaba a la democracia directa del régimen ateniense (por naturaleza, únicamente practicable en ciudades pequeñas) o al Terror jacobino de la Revolución Francesa. En las dos Constituciones chilenas se repite el

concepto de “popular representativo” para definir el régimen de gobierno, desechándose la idea de que el país tuviera que administrarse mediante el sistema democrático. Las cosas comenzaron paulatinamente a cambiar en los años cuarenta del siglo XIX, cuando tanto la oposición como los sostenedores del gobierno de Manuel Bulnes utilizaron la democracia para defender y dar coherencia a sus respectivos proyectos políticos. Así, la palabra se convirtió en un concepto en disputa, e incluso los conservadores la emplearían para justificar el actuar de sus diputados y candidatos. El repliegue autoritario durante el gobierno de Manuel Montt fue mutando, en las décadas siguientes, por una cada vez más presente discusión sobre la materia, tanto a través de la prensa como de las intervenciones parlamentarias. Una explicación plausible para comprender lo anterior es que la representatividad fue poco a poco asimilándose a la democracia (de ahí la solución de la “democracia representativa”), una combinación perfectamente aceptable por el amplio espectro —el Partido Conservador incluido— que cubría el liberalismo político de esos años.

Tres ejemplos comprueban este argumento: en primer lugar, la reforma electoral de 1874, que permitió el ingreso de nuevos actores al Parlamento y una creciente complejidad del sistema político, fue apoyada por los conservadores mediante argumentos que podrían insertarse dentro de la tradición “liberal clásica”. En segundo lugar, diputados de esa tendencia, como Abdón Cifuentes y Zorobabel Rodríguez, jugaron un papel protagónico en la defensa de la libertad de enseñanza a partir de la década de 1870, planteando la antigua idea liberal de que el Estado no debía controlar por completo el sistema y la examinación educacionales. Finalmente, hubo miembros del Partido Liberal que nunca apoyaron la separación Iglesia-Estado, mientras que hubo conservadores, como el propio Zorobabel Rodríguez, que sí lo hicieron. Es decir, en algunos casos fueron conservadores de partido quienes propiciaron, con argumentos liberales, una de las grandes reformas secularizadoras del Estado de Chile.

De ese modo, ya fuera para reforzar el papel del Estado como el garante indiscutido de los derechos (*e.g.* la igualdad ante la ley) o para defender el argumento de que el Estado no puede superponerse coercitivamente al individuo, distintas corrientes liberales sentaron el marco institucional de la política chilena en la segunda mitad del siglo XIX. En palabras de Iván Jaksic y Sol Serrano, “las leyes laicas de la década de 1880, la de registro y matrimonio civil así como la de secularización de los cementerios permiten comprender el paso de un liberalismo regalista [es decir, estatal] a un liberalismo pluralista. O, dicho de otra forma, del énfasis puesto en la soberanía del Estado al de la defensa de los derechos de los individuos”. Ni siquiera la guerra civil de 1891 cuestionó estructuralmente el constitucionalismo histórico chileno. Si bien entre abril y agosto de ese año sesionó un “Congreso Constituyente” con el objetivo de reformar la Carta de 1833, el triunfo de los congresistas en el conflicto armado impidió que dichas reformas se materializaran. A lo sumo, lo que ocurrió después de la guerra fue que se exacerbó el poder del Parlamento en el sistema presidencial chileno. Éste venía profundizándose, según Julio Heise, desde la década de 1860, pues así lo permitía la propia Constitución.

Entre 1891 y la elección de Arturo Alessandri Palma en 1920, el país experimentó profundas transformaciones político-sociales, proceso que culminó en la redacción de una nueva Carta. Es interesante destacar el contexto político que derivaría en la Constitución de 1925, ya que su diseño fue pensado siguiendo el mismo tránsito reformista y gradual que inspiró a la Constitución de 1833 y sus diferentes cambios. Por supuesto, la Constitución de 1925 no estuvo exenta de problemas, y su legitimidad de origen ha sido muchas veces cuestionada. Cabe preguntarse, sin embargo, si el proyecto de Alessandri se apartó de la tradición constitucional chilena y del reformismo gradualista y si acaso esto le jugó en contra en su objetivo por dotar de legitimidad a la Carta.

Respecto a lo primero, suficiente es por ahora citar el comienzo de la Constitución de 1925, que señala explícitamente que dicha Carta es una reforma de la de 1833, no una Constitución nacida *ex nihilo*: “La voluntad soberana de la Nación, [...] ha acordado reformar la Constitución Política promulgada el 25 de mayo de 1833 y sus modificaciones posteriores”. En la prensa de la época se encuentra algo similar. “Hemos sido reformistas resueltos y no de la hora undécima, sino desde la tribuna parlamentaria y desde la prensa de treinta años atrás”, se lee en un artículo firmado por Jorge Huneeus Gana en *El Mercurio* de 8 de mayo de 1925, añadiendo “que en proyectos y documentos públicos [hemos proclamado] nuestra fe ciega en la absoluta, en la urgente necesidad de estas reformas y nuestra condenación enérgica a la miopía y al egoísmo de los dirigentes anteriores de nuestros partidos que fueron ciegos y sordos a estas necesidades fundamentales de nuestro organismo”. Al día siguiente, sin embargo, Huneeus aclaraba que la mejor manera de “cooperar a la majestad y eficacia de las nuevas reformas” era manteniendo “en sus líneas generales nuestra vieja Constitución de 1833”. Ésta, en efecto, debía ser “declarada reformable, pero INDEROGABLE”.

Por otro lado, el plebiscito ratificatorio de la Constitución se realizó el 30 de agosto de 1925 y la participación fue, a pesar de los llamados de las bases partidarias a sumarse a aquel acto, efectivamente muy baja. No obstante, incluso aceptando que Alessandri actuó de forma unilateral, difícilmente pueda concluirse que la Constitución de 1925 fue una Carta hecha a la medida de Arturo Alessandri. Por el contrario, su articulado fue pensado como una reforma del entramado constitucional de 1833, aunque tomando en cuenta los problemas que entonces aquejaban al país. Los constitucionalistas del veinticinco pensaron en solucionar aspectos concretos de la denominada “cuestión social”, sin por ello dismantlar el sistema político que habían respaldado históricamente sus predecesores.

Por lo demás, el argumento de la ilegitimidad de origen de la Constitución de 1925 pierde vigor si consideramos la creciente aceptación que fue ganando con el paso del tiempo (tema del capítulo IV). Se podrá criticar el marcado presidencialismo de la Carta o que necesitó de diversas modificaciones para dar organicidad al sistema político post-crisis de 1929. Sin embargo, lo importante es subrayar el espíritu reformista que inspiró a Alessandri y sus partidarios, pues de ellos se desprende lo mismo que hemos anotado para el caso de la Constitución de 1833: una mirada atenta y conciliadora con el pasado, en un logrado intento por desechar cualquier pretensión refundacional.

La historia del país enseña, en efecto, que la continuidad fue una característica central del desarrollo constitucional comenzado en la década de 1820, cuando el laboratorio experimental después de la independencia dio paso a una comprensión más realista de la separación de los poderes, la igualdad ante la ley y la organización doctrinaria del régimen republicano. Tres características que se aprecian no sólo en el articulado de las Constituciones de 1828, 1833 y 1925, sino también en el ejercicio simbólico que significa unir el presente con el pasado. Y a éste con las generaciones que, como habría dicho el irlandés Edmund Burke, están por nacer.

Cuando las Fuerzas Armadas tomaron el poder el 11 de septiembre de 1973 lo hicieron, al menos en un principio, en nombre y con el fin de defender la Constitución de 1925. Más temprano que tarde, no obstante, el prurito constitucionalista e institucional de la Junta Militar encabezada por Augusto Pinochet echaría por la borda el reformismo gradualista que había inspirado a las Cartas anteriores. Se rompió, así, con un símbolo; no tanto con el articulado (la Constitución de 1980 repitió muchos de los preceptos de la de 1925), sino con la larga y trabajada continuidad simbólica. Parafraseando a Joaquín Trujillo, no se tuvo “deferencia” ni siquiera retórica con la tradición constitucional chilena, pues se enfatizó que el país necesitaba un nuevo comienzo. La hoja

en blanco fue el modelo escogido por el círculo de hierro de Pinochet. El largo camino comenzado en 1828 fue finalmente abortado en 1980.

## CAPÍTULO II

### EL LABORATORIO CONSTITUCIONAL

CUANDO EL correo de Buenos Aires informó que Napoleón había invadido España y que sus reyes, Carlos IV y Fernando VII, habían abdicado sucesivamente a favor del emperador francés, Santiago y el resto de las principales ciudades y villas chilenas se aprestaron a jurar lealtad a la corona. Este acto inicial de lealtad marcó el inicio de un largo y sinuoso proceso mediante el cual los chilenos se involucraron en un profundo debate sobre el significado y alcance de la soberanía política, conscientes de que, al no estar presente el rey, el poder debía ser ejercido por algún cuerpo que lo representara en su ausencia. A partir de 1808, se sucedieron diversas juntas gubernativas, tanto en España como en las colonias, con el fin de administrar los distintos territorios que conformaban el imperio hispánico. Por mucho que las autoridades en la Península intentaran concentrar la representación en una Junta Central, muy pronto las ambiciones locales se superpusieron a las necesidades y objetivos imperiales. Se abrió así la posibilidad de que incluso los habitantes de una Capitanía General alejada y marginal como Chile se involucraran en la discusión sobre dónde y cómo debía ejercerse la soberanía mientras el monarca continuara en su exilio en Francia.

Muy pronto, el gobernador chileno Francisco Antonio García Carrasco entró en conflicto con los grupos de poder locales —encabezados por comerciantes, hacendados y hombres de letras— respecto a cuál era el mecanismo administrativo más

adecuado para sortear la crisis. A mediados de 1810, los criollos agrupados en torno a la facción del comerciante Agustín Eyzaguirre, para entonces alcalde del Cabildo de Santiago, tensionaron las diferencias y a García Carrasco no le quedó más que renunciar y aceptar que una revolución política había llegado para quedarse. En septiembre, las negociaciones derivaron en la creación de lo que comúnmente se conoce como la Primera Junta de Gobierno, mediante la cual los criollos sentaron las bases del autogobierno, pero de ninguna manera antimonárquico ni independiente del rey. En efecto, en su declaración, los juntistas de Santiago se reunieron con el propósito de acordar “el Gobierno más digno de su confianza y más a propósito a la observancia de las leyes y conservación de estos dominios a su legítimo dueño y desgraciado monarca, el señor don Fernando Séptimo”, dictaminándose ese mismo día que los “pueblos” debían reunirse en un futuro Congreso para considerar la opinión de las otras ciudades.

Porque una cuestión había quedado clara luego de la implementación de la Junta: Santiago se había arrogado la totalidad de la representación de la Capitanía General, jugando un rol “nacional” que se mantendría por el resto de la historia republicana del país. La segunda ciudad más importante, Concepción, aceptó la supremacía de la capital, aunque no sin antes asegurarse de que sus intereses estuvieran debidamente representados. La relación entre santiaguinos y penquista tuvo altos y bajos a lo largo de este período, pero en general se concordó en un aspecto clave: la Junta era autónoma no sólo en relación con las autoridades que gobernaban el imperio en nombre del rey desde una lejana España, sino también a los virreyes y gobernadores americanos que, a diferencia de los criollos chilenos, se habían decidido por otro tipo de soluciones para sortear el vacío de poder. La más importante de esas autoridades era José Fernando de Abascal, virrey del Perú desde 1806, quien dirigiría la ofensiva contra los revolucionarios hispanoamericanos que habían optado por el camino del autogobierno.

Entre 1810 y 1812, Abascal se enfocó en enfrentar el peligro más inmediato que significaba la revolución juntista que había estallado en Buenos Aires en mayo de 1810 y que, muy pronto, se expandió hacia zonas geográficamente más cercanas a Lima. Entre uno y otro movimiento, de hecho, el virrey consideraba que el chileno era bastante más “moderado” que el porteño, y por ello sus esfuerzos militares se concentraron en Alto Perú (hoy Bolivia). A partir de mediados de 1812, sin embargo, la tensión entre Abascal y el gobierno de José Miguel Carrera, quien había llegado hace poco a Chile y se había hecho del control de la revolución autonomista, llegaron a un punto de no retorno. Por de pronto, la muy relevante plaza militar de Valdivia se puso bajo la dependencia directa de Lima, lo que generó el descontento de Carrera, no sólo con los valdivianos, sino también con lo que su círculo cercano consideró como una “intromisión” del virrey Abascal en la política chilena. El distanciamiento se confirmó el 27 de octubre de 1812 cuando, desatendiendo la orden de las autoridades españolas de que las colonias americanas debían aceptar y poner en vigencia la Constitución de Cádiz (publicada en marzo de ese año), Carrera publicó su propio “Reglamento Constitucional Provisorio”, marcando un punto de inflexión en la historia constitucional chilena.

Si bien el Reglamento de 1812 no es el primero de esta naturaleza aparecido en Chile (Juan Egaña, por ejemplo, preparó un “Proyecto de Constitución para el Estado de Chile” en 1811), ha pasado a la historia como el más original de los proyectos constitucionales publicados por los revolucionarios chilenos hasta entonces. El artículo 3° sostenía que Fernando VII continuaría actuando como rey de Chile pero que él debía aceptar “nuestra Constitución en el modo mismo que la de la Península”, declaración que contravenía la orden de Abascal del 19 de octubre de que los chilenos debían someterse a los dictados de “la constitución nacional” española. Además, con el fin de restar legitimidad a cualquier tipo de injerencia externa en Chile que no fuera la del monarca mismo, el

artículo 5° señalaba que “ningún decreto, providencia u orden, que emane de cualquier autoridad o tribunales de fuera del territorio de Chile tendrá efecto alguno”.

De los veintisiete artículos del Reglamento, hay algunos que comparten semejanzas notorias con los preceptos de la Constitución de Cádiz, lo que demuestra que las influencias constitucionales europeas y norteamericana se encontraban presentes a ambos lados del Atlántico. Así, por ejemplo, ambos cuerpos convinieron en que Fernando VII fuera rey de Chile y España, respectivamente. Por su parte, las raíces medievales de la Constitución gaditana se encuentran en el documento chileno. Finalmente, al igual que la Constitución de Cádiz, el Reglamento propuso que los cabildos o ayuntamientos fueran electivos.

Ahora bien, considerando los orígenes y objetivos de ambas constituciones, no podemos sino concluir que se trata de dos documentos profundamente distintos. Si la de Cádiz fue el resultado de un año y medio de intenso debate en torno a cómo lograr que el imperio español continuara siendo unitario y centralista, el Reglamento fue precisamente una respuesta contra dichos propósitos. Carrera, en otras palabras, no reaccionó ante la Constitución gaditana porque considerara que el liberalismo español estuviera en las antípodas de su proyecto político, sino porque su puesta en práctica en Chile podía provocar el derrumbe de su principal objetivo: distinguir claramente entre la figura del rey y la de sus representantes, tanto en España (las Cortes de Cádiz) como en América del Sur (el virrey limeño), y, de esa forma, preparar el terreno para la introducción de una monarquía constitucional que fuera, al mismo tiempo, dependiente de la persona de Fernando VII pero completamente independiente en cuestiones de administración interna.

Dos razones explican por qué el Reglamento no tuvo una larga vida: desde luego, porque el gobierno de Carrera no gozaba de la legitimidad necesaria para erigirse como la única opción política para reemplazar, aunque fuera mediante una

monarquía constitucional, al rey cautivo. La revolución comenzada tres años antes había dividido a los chilenos en diferentes facciones, y no es de extrañar que los enemigos de Carrera —a esas alturas representados por las figuras de Juan Martínez de Rozas y Bernardo O'Higgins— reprobaran el Reglamento, ya fuera por no avanzar lo suficiente en una separación total con España o por ser demasiado vehemente en su oposición contra el virrey Abascal. Concentrándonos en la primera razón, hubo quienes criticaron que aquel no contara con el apoyo extendido de la población, pues sólo 315 individuos firmaron el documento dándole su aprobación. El Reglamento no fue el resultado de un proceso estructural de deliberación, y más bien se trató de un intento de Carrera de impedir constitucionalmente que las Cortes de Cádiz y Abascal se entrometieran en cuestiones de política interna. Sea como fuere, fue rápidamente desechado, siendo, empero, utilizado por el propio virrey como una excusa para cambiar su estrategia en relación a Chile y enviar la primera de una serie de expediciones militares para detener lo que, para él, había dejado de ser una opción “moderada”.

A pesar de su corta duración, el Reglamento de 1812 formó parte de ese cúmulo de proyectos constitucionales que aparecieron en Hispanoamérica durante los años iniciales de la revolución. Esta fue una época de experimentación constitucional (en clave local y global), en la que, tal como ocurre en un laboratorio científico, se probaron distintas posibilidades para dar sentido a lo que todavía eran propuestas inconexas y heterogéneas para salir del atolladero político. (No muy distinto de lo que había sucedido en Estados Unidos durante la gestación de la Constitución de 1787 o en Francia cuando se redactaron las Constituciones de 1791 y 1793).

Pronto, el constitucionalismo de la primera hora dio paso a la solución de las armas. Entre 1813 y 1818, el Valle Central se vio envuelto en una sangrienta guerra civil que enfrentó a dos ejércitos conformados preferentemente por chilenos que representaban dos proyectos cada vez más diferentes entre sí.

Hasta 1814, el gobierno de la revolución —cada vez más radicalizada, cada vez más cercana a declarar la independencia definitiva de España y del rey— siguió un modelo colegiado, de preferencia a través de una sucesión de juntas que tenían por objetivo repartir el poder en diversos miembros para, de ese modo, evitar que éste se concentrara en una sola persona. Pero todo cambió en 1814, cuando se sancionó el denominado “Reglamento para el Gobierno Provisorio”, el cual, como había ocurrido poco antes en Buenos Aires, reemplazó el gobierno colegiado conocido hasta entonces y centralizó el poder en la figura del Director Supremo.

El artículo 1° del “Reglamento” resume el objetivo detrás de la decisión de radicar el gobierno “en una sola persona y no en dos o en tres”. “Las críticas circunstancias del día obligaron a concentrar el Poder Ejecutivo en un individuo, con el título de Director Supremo, por residir en él las absolutas facultades que ha tenido la Junta de Gobierno en su instalación de 18 de septiembre de 1810”. Por tanto, proseguía el artículo 2°, las facultades del Director Supremo serían “amplísimas e ilimitadas”. No sólo eso: la figura del Director Supremo recibiría el tratamiento de “Excelencia” (artículo 3°), asimilándose su escolta y honores a los “de un Capitán General” (artículo 4°). El 5°, en tanto, señalaba que la permanencia de los Directores Supremos en el cargo debía ser de dieciocho meses, período después del cual el Cabildo de Santiago, junto al Senado, debía decidir “su continuación o nueva elección”.

La institución del Director Supremo siguió, como se aprecia, distintas fuentes doctrinarias. Por un lado, la referencia al Capitán General muestra que la política borbónica seguía siendo un factor importante a la hora de tomar decisiones administrativas, lo que pudo deberse a la necesidad de los revolucionarios de continuar empleando la nomenclatura política del siglo XVIII para legitimar su actuar en un contexto todavía monárquico. Por otro lado, y considerando su carácter extraordinario y temporalmente limitado, es probable que el cargo de Director Supremo haya estado inspirado, también,

en el dictador romano. Al igual que éste, la principal función del Director Supremo era poner fin a la situación de emergencia provocada por la guerra.

En medio de ese cambio en la forma de comprender y ejercer la soberanía política las fuerzas de Carrera y O'Higgins sufrieron su peor derrota en la batalla de Rancagua (1 y 2 de octubre de 1814), obligando a los remanentes del ejército revolucionario a refugiarse en Mendoza. Fue en el Río de la Plata que la facción del segundo consiguió el apoyo político, militar y material necesario para continuar la revolución. Allí fue también donde la antigua revolución autonomista devino abiertamente independentista, producto tanto de la actitud crecientemente anti-española del gobernador de Cuyo, José de San Martín, como del *Acta de Independencia de las Provincias Unidas en Sud-América* (9 de julio de 1816), la que sirvió de aliciente para los revolucionarios chilenos a la hora de pensar en su propia declaración de independencia. Más significativo aún, fue en el Río de la Plata que O'Higgins pasó a integrar la Logia Lautaro; no sólo para reconquistar suelo chileno, sino, más relevante, para tomar la ofensiva en el Perú, considerado el centro de la contrarrevolución en el Cono Sur.

La manifestación más clara de la alianza entre O'Higgins y la Logia se produjo pocos días después de la batalla de Chacabuco (12 de febrero de 1817), cuyo desenlace permitió a los revolucionarios tomar una vez más Santiago y sus alrededores. Poco después de entrar en la capital San Martín apoyó el nombramiento de O'Higgins como Director Supremo, seguro como estaba de que este paso afianzaría sus planes en Chile y, posteriormente, en el Perú. El gobierno de O'Higgins se caracterizó no sólo por depender militar y políticamente de la Logia. Desde Santiago, O'Higgins apoyó, con hombres y recursos, el plan de San Martín de intentar un ataque al Perú, afianzando al mismo tiempo el poder de los militares más allegados al Ejecutivo. Este proceso de militarización de la política se aprecia claramente en las Constituciones de 1818 y 1822, los dos principales documentos que resumen el militarismo de

tipo republicano que O'Higgins legó a la historia de Chile. Si bien la Proclamación de la Independencia (12 de febrero de 1818) no hace referencia alguna al tipo de régimen político que debía implementarse en el país, lo cierto es que a esas alturas O'Higgins había dejado atrás la monarquía y se había convertido en un republicano convencido. Un republicano, sin embargo, de estilo autoritario y sin mayor interés en compartir el poder con el Congreso.

La dirección suprema chilena siguió un modelo de concentración del poder incluso más evidente que en el Río de la Plata, donde la elección del Director se realizaba mediante el voto popular indirecto. Nada de eso ocurrió en Chile. La Carta de 1818 reafirmó la supremacía del Director Supremo al permitirle nombrar a los cinco miembros del Senado, cuestión que en el Río de la Plata sucedía únicamente en relación a los tres senadores que representaban a los militares (y sólo a partir de 1819). Al mismo tiempo, tal como había ocurrido en 1814, la Constitución de 1818 asignó a O'Higgins funciones ejecutivas y militares, siendo también el Director Supremo el Capitán General de Chile (título IV, capítulo I, artículo 4°). Además, el Ejecutivo estaba facultado para nombrar a los gobiernos militares de Valparaíso, Talcahuano y Valdivia (título IV, capítulo V, artículo 2°) y a los ministros que componían el Supremo Tribunal Judicial (título V, capítulo II, artículo 3°). Entre sus obligaciones, quizá la que le exigía "mantener la alianza más cercana posible con el supremo gobierno de las Provincias Unidas del Río de la Plata" era la más importante (título IV, capítulo I, artículo 8°). Por medio de esta disposición, O'Higgins otorgó un rango constitucional a su relación con los oficiales militares y los políticos rioplatenses, asegurando así que la expedición a Lima contara con el apoyo de los ciudadanos chilenos, cuya obligación principal era demostrar "lealtad total a la Constitución" (título I, capítulo II, artículo 1°).

En 1822, una nueva Constitución reemplazó a la de 1818. En ella encontramos una separación mucho más clara de los

poderes; la independencia del poder Legislativo y el Judicial se establece a lo largo de la carta. La legislatura estaba conformada por dos cámaras: el Senado (con más miembros que el Senado de la Constitución de 1818) y la Cámara de Diputados. No obstante, con el fin de evitar que la legislatura sobrepasara las facultades del Ejecutivo, otros preceptos de la Carta de 1822 reconocieron el predominio político y militar del Director Supremo. A pesar de que aquella tenía el derecho a establecer la “fuerza requerida por la nación en tierra y mar”, el Ejecutivo tenía el derecho a “organizar y dirigir al ejército, la marina y las milicias” (artículo 90°). Con respecto a las atribuciones políticas del Director Supremo en la Constitución de 1822, el artículo 81° declaraba que dicho puesto debía siempre ser elegido, nunca heredado, y que cada período de seis años podía extenderse a diez (en el Río de la Plata, la Constitución de 1819 había extendido la duración del cargo a cinco años, pero sin considerar la posibilidad de mantenerse en el cargo por un nuevo período). El artículo 84°, por su parte, establecía que “se tendrá por primera elección la que ha hecho del actual Director la presente legislatura de 1822”, lo que garantizaba a O’Higgins mantenerse a lo menos por otros seis años a la cabeza del país.

Cuando la provincia de Concepción se alzó en armas a fines de 1822, sus líderes, encabezados por Ramón Freire, antiguo miembro de la Logia Lautaro y ahora enemigo tanto de O’Higgins como de San Martín, justificaron su acción señalando que el Director Supremo chileno se había convertido en un “déspota” que había utilizado Santiago como su bastión personal. El 28 de enero de 1823, un grupo de santiaguinos se reunió en el Tribunal del Consulado e “invitó” al Director Supremo a oír la voz del “pueblo”. Más que una invitación, no obstante, se trató de una rebelión orquestada en Concepción y Santiago para derrocar a O’Higgins. En su reemplazo, se conformó una Junta presidida por Agustín Eyzaguirre, José Miguel Infante y Fernando Errázuriz, con lo cual, al menos por unos meses, se volvió a un gobierno colegiado tal como

había ocurrido a principios de la revolución. La asunción de Freire como Director Supremo, unos meses más tarde, no frenó este impulso liberalizador: en comparación con el de O'Higgins, su gobierno se mostró bastante más abierto a responder las demandas de las provincias y a atomizar el poder en distintos cuerpos legislativos. La Constitución de 1822 fue, en consecuencia, reemplazada por un nuevo cuerpo legal. Y Juan Egaña fue su principal redactor.

Nacido en Perú, Egaña llegó a Chile en 1791 para estudiar Derecho en la Universidad de San Felipe. Como uno de los intelectuales más relevantes del período, participó activamente en la revolución que culminaría en la independencia. Escribió, como vimos, un "Proyecto de Constitución para el Estado de Chile" en 1811, pero él no fue considerado por las autoridades de la época. En 1813 formó parte de la junta de gobierno, mismo año en que participó de la organización del Instituto Nacional. Su participación en política le valió ser proscrito a la Isla de Juan Fernández cuando los realistas retomaron el control del Valle Central (1814-1817); en el destierro escribió su muy conocido *El chileno consolado en los presidios*, el cual combina ideas sobre moral y religión con reflexiones sobre la cotidianidad del cautiverio. Conseguida la independencia, Egaña regresó a la primera escena política del país, como diputado de la Asamblea Provincial de Santiago, autor de las llamadas *Cartas pehuenches* y redactor de la Constitución de 1823. Esta última reemplazó a la Carta de 1822 y es el eslabón final de la cadena constitucional de estos años de incertidumbre y experimentación políticas.

En vigor desde el 29 de diciembre de 1823, la Constitución fue pensada prácticamente en su totalidad por Egaña. Aun cuando fue oficialmente "decretada" y "sancionada" por el Congreso que se formó especialmente ese año (marcando, de ese modo, una diferencia sustancial con sus predecesoras, que fueron más bien el resultado de la intervención directa del Ejecutivo), la mano de Egaña se aprecia en cada uno de sus 277 artículos. Entre ellos, destacan los que se refieren a la

“indivisibilidad” del territorio chileno (artículo 1º), una declaración pensada para que los devaneos federalistas no resultaran en una serie de estados autónomos entre sí. La Constitución reafirmó nuevamente que Chile era independiente tanto de España como de cualquier otra potencia (2º), agregando el precepto siguiente que la “soberanía reside esencialmente en la nación y el ejercicio de ella en sus representantes”. Se avizora aquí una defensa directa y explícita del régimen representativo como el pilar fundante del sistema político post-independen-tista. El Estado debía ser administrado por un Director Supremo (en este caso, Ramón Freire), cuyo mandato duraba cuatro años, pudiendo ser reelegido por un único período. Conocido es que Egaña era un civilista que, desde el comienzo de su carrera, había intentado subordinar a los militares a las fuerzas políticas civiles, convencido de que las fuerzas armadas no estaban llamadas a deliberar. No obstante, sabía que bien valía la pena apoyar a Freire, un militar bastante más abierto que O’Higgins a balancear las cuotas de poder, no sólo con el Congreso Nacional, sino con las Asambleas Electorales (o Provinciales), que se organizaron con el fin de mantener tranquilas, pero también a raya, a las provincias del sur y del norte.

Más allá de las Asambleas, el Poder Legislativo estaba dividido en dos cuerpos, teniendo el Senado una clara preponderancia por sobre la Cámara Baja. Podría decirse que las dilatadas y extensas funciones del Senado transformaban a sus miembros en verdaderos contrapesos de la dirección suprema, a lo que debemos agregar la existencia de un Consejo de Estado formado por dos integrantes de la Corte Suprema, un eclesiástico, un jefe militar, un inspector de rentas fiscales y los “dos directores sedentarios de economía nacional”. Es probable que la combinación entre el Senado y el Consejo de Estado haya estado inspirada en el “poder moderador” de Benjamin Constant, pensador francés que pasó a la historia como uno de los grandes exponentes del liberalismo de fines del siglo XVIII y principios del XIX. Constant no sólo

distinguió en sus escritos entre la “libertad de los antiguos y los modernos” (la primera menos proclive a defender los derechos individuales que la segunda), sino que en sus estudios constitucionales defendió la idea de que los países requerían un “poder moderador” que actuara como punto de equilibrio entre el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial.

En comparación con las Constituciones anteriores a la de 1823 se aprecia, entonces, una repartición más extendida del poder, sin duda una reacción al autoritarismo centralista de O’Higgins. El espíritu de la época demandaba una medida de esta naturaleza, en especial si pensamos que el objetivo final de la generación de Egaña era garantizar el doble propósito de asegurar la independencia del país, pero sin poner en entredicho la unidad de la nación ni la del territorio. Un último concepto, agregado en el Título XXII de la Constitución de 1823, merece ser destacado aquí: el de “moralidad nacional”. Según Egaña, el Estado tenía la responsabilidad de formar un “código moral” que detallara los deberes del “ciudadano en todas las épocas de su edad y en todos los estados de la vida social, formándole hábitos, ejercicios, deberes, instrucciones públicas, ritualidades, y placeres, que transformen las leyes en costumbres, y las costumbres en virtudes cívicas y morales”. El peruano creía en la capacidad de las leyes para moldear el comportamiento de los ciudadanos, cuya principal función era actuar, pública y privadamente, en función del bienestar de la patria. Egaña buscaba, en breve, transportar la *virtus* de la Antigüedad a la nueva realidad constitucional chilena, una apuesta osada que, al final de cuentas, no rindió los frutos esperados.

Sólo unos meses después de su entrada en vigor, la Constitución fue abolida por Ramón Freire, quien en junio de 1824 se dirigió al Senado señalando que el futuro de la república requería volver a concentrar el poder en la persona del Director Supremo y, desde ahí, proyectar una nueva Constitución. No es que Freire buscara emular a O’Higgins y transformarse en una suerte de dictador republicano. Más bien, él

y su círculo cercano, a esas alturas encabezado por Francisco Antonio Pinto, habían llegado a la conclusión de que la Carta de Egaña vulneraba la autonomía de las provincias, no respetaba la tolerancia religiosa (una condición exigida cada vez con mayor fuerza por los grupos de británicos y norteamericanos protestantes que comenzaban a llegar al país al haberse abierto al comercio internacional) y, sobre todo, generaba confusión al hacer competir al poder Ejecutivo con las muchas prerrogativas del Senado y del Consejo de Estado. Los miembros del antiguo Senado, movidos por Egaña, hicieron un esfuerzo postrero para que la Constitución de 1823 subsistiera. No obstante, el gobierno logró derogar la Carta por completo y, el 4 de enero de 1825, se comenzaron a planificar las leyes que regirían al país hasta que se publicara una nueva Ley Fundamental. Así, comenzó un largo y difícil camino para afianzar legalmente el sistema republicano, en el que chocarían las más diversas tendencias y aspiraciones de los miembros del Congreso.

El auge y caída del proyecto constitucional de Egaña marca el fin de esta primera época de experimentación constitucional. Como si se tratara de un laboratorio, los gobiernos de turno probaron distintos tipos de regímenes, desde la monarquía constitucional de Carrera en 1812 hasta el republicanismo de inspiración greco-romana de Egaña, pasando por el militarismo republicano de O'Higgins a través de las Constituciones de 1818 y 1822. Muchas ideas y proyectos habían pasado por las cabezas de los hombres de letras del período, y todo en medio de una guerra civil que había dividido a la sociedad chilena en bandos irreconciliables. Al sur del río Biobío todavía se concentraban guerrillas realistas que le impedían a Freire finalizar el conflicto armado y dedicarse de lleno a la creación de un marco constitucional que, por un lado, enriera al país por la senda de las libertades individuales y públicas y, por el otro, diera organicidad a la administración y funcionamiento del Estado. Eso sí, un punto era claro: para 1824, los grupos de poder chilenos habían consensuado

que la monarquía ya no era un sistema político viable ni legítimo y que lo que se requería era hacer realidad el viejo anhelo de “republicanizar” la toma de decisiones. ¿Estaría Freire en condiciones de lograrlo?

CAPÍTULO III  
LA CONSTITUCIÓN DE 1828:  
EL PILAR DE LA ARQUITECTURA  
POLÍTICA CHILENA

ES COMÚN observar en la historiografía especializada que la Constitución de 1833 sentó las bases de nuestra convivencia política. Hay algunos argumentos atendibles para ello, en especial si consideramos su larga vigencia. Este capítulo plantea, sin embargo, una hipótesis algo distinta: al ser la Carta del 33 una “reforma” de su antecesora, es más acertado plantear que los pilares en que se sostiene el edificio republicano chileno descansan en realidad en el “proceso constituyente” que derivaría en la Constitución de 1828. Fue a través de sus artículos que se resolvió la antigua pregunta sobre la delimitación del poder y la relevancia de la igualdad ante la ley en un régimen republicano. En este capítulo se estudiarán las principales características de dicha Carta, el contexto de su publicación, las fuentes ideológicas de las que se nutrieron sus autores y las repercusiones de corto y mediano plazo de su entrada en vigor. El objetivo es demostrar que la Constitución de 1828 contiene elementos del liberalismo clásico — como la separación de los poderes, la libertad de imprenta y el sufragio como el mecanismo más legítimo de elección de autoridades— que la sitúan en una posición de gran originalidad constitucional.

Entre 1826 y 1828 se sucedieron una serie de motines militares que pusieron en jaque el proyecto independentista. Se había expulsado a los realistas de Chiloé y las guerrillas

indígenas que habían apoyado al rey estaban (relativamente) controladas. No obstante, al asumir las características de una guerra total, la revolución provocó que la política continuara dependiendo de la solución militar. Juan Egaña había intentado subordinar a los militares al poder civil en su Constitución, pero sin mayor éxito. Freire y Pinto eran oficiales del ejército y, a pesar de que sus gobiernos no siguieron el mismo tono centralista y autoritario de O'Higgins, eran conscientes de cuán importante era contar con la anuencia de las fuerzas armadas para dar al país la estabilidad constitucional que demandaba la situación. De ahí que el motín más importante de la época, el del coronel Enrique Campino (enero de 1827), fuera acallado luego de que el gobierno de turno se comprometiera a indultar a los involucrados a cambio de su rendición. La negociación sería, al menos hasta la guerra civil de 1829, la principal estrategia utilizada por el Ejecutivo para frenar la andanada de insubordinaciones militares.

El motín persiguió dos objetivos: por un lado, que los parlamentarios remediaran las “pagas adeudadas a los jefes, oficiales y tropa” de la guarnición de Santiago. Por el otro, instaurar un “Gobierno enérgico que mereciere la confianza pública”, cuestión que, en el pensar de los amotinados, los federales en el Ejecutivo y el Legislativo no estaban en condiciones de garantizar. En sus petitorios, Campino insistió en que el Congreso debía nombrar nuevas autoridades ejecutivas, ya que Blanco Encalada no había sido reemplazado y su interino, el vicepresidente Agustín Eyzaguirre, no contaba con el apoyo de los militares de Santiago. Al final, Freire se puso a la cabeza del ejército y concluyó con la sublevación.

En algunos de los documentos preparados por Campino para justificar el motín, el coronel se alineó con Francisco Antonio Pinto: además de investirlo como la mejor carta para una posible candidatura a la presidencia de la República, en un bando aclaró que los habitantes de Santiago no debían temer por su “seguridad individual, la de vuestra propiedad y la conservación de los derechos que como hombres libres os

competen”, tres máximas históricamente defendidas por el antiguo ministro. Si bien es poco probable que Pinto haya participado en la organización del motín (para entonces, se encontraba en la provincia de Coquimbo, preocupado de asuntos personales), no deja de ser sintomático que Campino reconociera en él a un líder a quien seguir. El propio Freire, por lo demás, era un liberal moderado cercano al grupo de Pinto, razón por la cual los amotinados fueron rápidamente perdonados. El Congreso eligió como presidente y vicepresidente a Freire y a Pinto, respectivamente. Campino, por su parte, continuó con su carrera política e incluso firmó la Constitución de 1828 en su calidad de diputado por Santiago.

El nombramiento de Freire y Pinto —por dos años y cinco meses— se llevó a cabo el 13 de febrero de 1827, y en un comienzo las impresiones fueron favorables. “La Patria está salvada”, decía el periódico *El Verdadero Liberal*, “los ciudadanos honrados han cobrado ánimo: el triunfo de los revolucionarios no ha sido más que de un momento, ya hemos sepultado la anarquía y los desórdenes”. Tres días más tarde, *El Cometa* agregaba que los elegidos eran “dignos de la confianza pública y sus importantes servicios los hacen acreedores al puesto supremo: el primero [Freire] ya lo ha desempeñado en otra ocasión, por un período de tres años, dejándonos el ejemplo del más sublime desprendimiento y de todas las virtudes que deben adornar al jefe de un pueblo”. De Pinto, el periódico señalaba que “no hay chileno que no esté penetrado de las grandes cualidades que lo adornan”. Este espíritu de amistad cívica quedó plasmado en la inclusión del conservador Manuel José Gandarillas como ministro de Estado (pronto, no obstante, las diferencias entre los pipiolos y las facciones pelucón y estanquera lo pondrían en la otra vereda del conflicto).

Pinto llegó desde Coquimbo a Santiago recién en marzo de 1827, y rápidamente se hizo evidente que sería él quien dirigiría las riendas de la política nacional. Freire renunció a la presidencia el 2 de mayo; Pinto lo subrogó como vicepresidente, en cuya calidad dirigió el proceso de reforma que

culminaría en la Constitución de 1828. Un año antes de que ésta entrara en vigencia, Pinto se refirió a la necesidad de contar con un nuevo contrato social que satisficiera las “demandas de los pueblos” (es decir, de las provincias y localidades que conformaban el territorio chileno). Una vez que los “pueblos” dejaron “de ocuparse en la guerra de la independencia, han vuelto toda su atención a considerar los medios de asegurar su existencia social: de aquí esa inquietud mal interpretada por algunos, y que sometida a un examen riguroso, no proviene de otra cosa que de la falta de leyes, o del contraste que forman las que ya se han dado con las leyes coloniales”. Y terminaba dando al Congreso la responsabilidad de encabezar aquel cambio constitucional: “En vuestras manos, señores, existe su destino, y la República y el Gobierno lo esperan todo de la sabiduría y pureza del Congreso”.

El Congreso de 1828 eligió una Comisión para redactar un proyecto constitucional en el plazo perentorio de sesenta días. La primera y más importante discusión giró en torno a qué clase de régimen era el más adecuado para los chilenos: el federal o el unitario. Se optó por combinar ambas posturas; con el tiempo, no obstante, los unitarios ganaron preponderancia. ¿Por qué? En primer lugar, habría que señalar la influencia, directa o indirecta, que jugó la política rioplatense en el Chile de esos años. La caída del “Estado Central” en 1820 puso en entredicho la posible unidad nacional de lo que luego se conocería como Argentina, al tiempo que hizo posible que los líderes de las facciones se disputaran el poder pensando y actuando, primero y ante todo, desde sus provincias. Los unitarios de Bernardino Rivadavia hicieron lo propio, aunque luchando para que Buenos Aires se transformara en la capital indiscutida del nuevo Estado, un ejemplo que Freire y Pinto siguieron de cerca cuando les tocó defender el sistema unitario en el Congreso y en la prensa política especializada. Al haber sido intendente, sin embargo, Pinto sabía que las demandas provinciales de alguna manera debían ser oídas, y por eso no sólo no se negó a que la Constitución de 1828 dividiera al país

en ocho provincias —Coquimbo, Aconcagua, Santiago, Colchagua, Maule, Concepción, Valdivia y Chiloé—, sino que aceptó la existencia de las Asambleas locales. Todo ello, eso sí, bajo la premisa de que “la nación chilena” debía ser “la reunión política de todos los chilenos naturales y legales”.

La Constitución de 1828 optó, a su vez, por el régimen representativo de gobierno. Como decíamos, no hay mención a la democracia en sus artículos. La generación de Freire, Pinto, Portales y Egaña compartía, a pesar de sus diferencias, la opinión de que un país joven como Chile no estaba preparado para un gobierno en que la democracia “pura” (es decir, la democracia directa, asambleísta, de los antiguos o jacobina, todas diferentes entre sí, pero que, en general, se solían englobar en un único concepto) fuera la punta de lanza del Chile post-independentista. La república era concebida como una alternativa a la monarquía y a la aristocracia, pero de ninguna manera eso significaba una aceptación ni siquiera implícita de que el republicanismo derivara en un régimen propiamente democrático. La representación, por el contrario, contaba con la adhesión de la mayoría del espectro político, por tratarse precisamente de un mecanismo que actuaba como contrapeso de la democracia directa. La separación de los poderes del Estado —uno de los principios centrales del liberalismo republicano del siglo XIX— partía de la base de que el Ejecutivo y el Legislativo (no necesariamente ocurría lo mismo con el Judicial) debían ser elegidos para “representar” a aquellos que tenían el derecho a voto, transformándose sus respectivos miembros en una suerte de intermediarios entre la autoridad y los ciudadanos.

Benjamin Constant había clarificado poco antes una diferencia fundamental entre el régimen representativo y la democracia directa, en especial respecto a cómo ella había sido entendida por Rousseau al definir la “voluntad general”. Según Constant, el ginebrino había confundido los “derechos de la sociedad” con los “derechos del gobierno”. Basándose en los principios de Rousseau, “todo francés que, bajo la República,

votaba en una asamblea primaria” se había sentido con el derecho de “participar en el gobierno”, práctica que para Constant acarreaba un “peligro incalculable”. La sociedad, continuaba, “no puede ejercer por sí misma los derechos que recibe de sus miembros. En consecuencia, los delega. Instituye lo que llamamos un gobierno” y éste, al ser delegado, estaba formado por representantes elegidos por los ciudadanos habilitados para votar.

Fue éste el régimen político que guió a los intelectuales chilenos de la década de 1820. La legitimidad del sistema pasaba por el hecho de que la “representación se ha inventado en favor del pueblo y para dar libertad al pueblo”. Para el periódico *Patriota Chileno*, “la base fundamental del gobierno representativo consiste en la soberanía del pueblo”, entendiéndolo por ella “el ejercicio razonable, equitativo y pacífico de los derechos primordiales del ciudadano, garantidos por los verdaderos objetos de la asociación”. La soberanía dependía de la representación, de la misma manera como ella dependía de una estrecha interrelación entre la ciudadanía individual y la comunidad política: “El pueblo es verdaderamente soberano, cuando prudente y pacíficamente delega sus poderes a ciertos individuos para que obren directamente en el bien, por el bien, y para el bien de la comunidad”. Dichos individuos eran los representantes, quienes actuaban a través del Ejecutivo, el Legislativo u otro cuerpo administrativo en nombre de la naciente colectividad republicana.

Ahora bien, que los constituyentes de 1828 no tuvieran mayor interés en la democracia de los antiguos o en la de los revolucionarios franceses, no quiere decir que algunos de los principios que hoy consideramos democráticos hayan escapado por completo de su radar político. Hay diversos artículos de la Constitución que abrevian el elemento central de la democracia representativa tal como comenzaría a entenderse en la segunda mitad del siglo XIX. Me refiero sobre todo a la igualdad ante la ley, esto es, a la idea de que todos los ciudadanos tenían los mismos derechos y deberes por el mero

hecho de compartir los fundamentos que constituían la convivencia política en aquella época. Estamos hablando aquí de un tipo de ciudadanía concreta, no de una definición abstracta de la misma. No todos eran ciudadanos, pues la Carta diferenció entre la ciudadanía activa y la pasiva. Sin embargo, dicha división era común durante esos años de experimentación; por lo demás, las exigencias para alcanzar la primera condición no eran particularmente altas. El artículo 7° decía: “Son ciudadanos activos: 1° Los chilenos naturales que, habiendo cumplido veintiún años, o antes si fueren casados, o sirvieron en la milicia, profesen alguna ciencia, arte o industria, o ejerzan un empleo, o posean un capital en giro, o propiedad raíz de qué vivir. 2° Los chilenos legales, o los que hayan servido cuatro años en clase de oficiales en los ejércitos de la República”. La ciudadanía descansaba, entonces, en algún tipo de propiedad (no muy distinto a lo que había planteado Constant), pero por propiedad se entendía algo suficientemente genérico y general para que una pluralidad de sectores sociales pudiera, al menos en teoría, acceder a ella.

La creencia más común entre los historiadores es que el liberal José Joaquín de Mora, arribado a Chile desde Buenos Aires en febrero de 1828, fue el redactor principal de la Constitución, una opinión que, si bien merece credibilidad, no debe exagerarse. La comisión emanada del Congreso presentó un borrador del proyecto luego de tres semanas de intenso trabajo, y en su preparación Melchor de Santiago Concha jugó un papel clave. Al igual que el trabajo de otros políticos e intelectuales de su generación, el de Concha se basó en las discusiones del laboratorio constitucional de la primera hora revolucionaria; el mismo que el propio Mora utilizó para afinar el proyecto de la comisión.

Por de pronto, la Constitución de 1828 tomó prestados algunos conceptos y artículos de la de Cádiz, la que, a su vez, contenía elementos del republicanismo clásico, del derecho tradicional español y de las Constituciones elaboradas durante la Revolución Francesa. El principio fundante de la Carta

gaditana de que la “Nación española es libre e independiente, y no es ni puede ser patrimonio de ninguna familia, ni persona” (artículo 2º) es muy similar al artículo 1º de la Constitución de 1828: “La Nación chilena [...] es libre e independiente de todo poder extranjero. [...] No puede ser el patrimonio de ninguna persona o familia”, similitud que se repite en otros dos preceptos. Sostiene la Constitución de Cádiz en sus artículos 3º y 4º, respectivamente: “La soberanía reside esencialmente en la Nación, y por lo mismo pertenece a ésta exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales”; y “la Nación está obligada a conservar y proteger por leyes sabias y justas la libertad civil, la propiedad y los demás derechos legítimos de todos los individuos que la componen”. Mientras que los números 22º y 10º de la Carta de 1828 dicen: “El ejercicio de la soberanía, delegado por la Nación en las autoridades que ella constituye, se divide en tres poderes, que son: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial”; y, en fin, “la Nación asegura a todo hombre, como derechos imprescriptibles e inviolables, la libertad, la seguridad, la propiedad, el derecho de petición, y la facultad de publicar sus opiniones”.

Mora era, sin duda, un conocedor profundo de la Constitución de Cádiz, y no es de extrañar que esos artículos hayan sido agregados a la de 1828. El punto es que Melchor de Santiago Concha y el resto de la comisión estaban también al tanto de estas ideas más bien generales del derecho continental, siendo más prudente plantear que la Constitución fue el resultado del largo debate liberal y republicano surgido al calor de las revoluciones atlánticas de fines del siglo XVIII y principios del XIX. La posición de los constituyentes respecto a los privilegios es otra prueba de que el republicanismo estaba suficientemente extendido entre los liberales, y viceversa. No por nada el artículo de la Constitución de 1828 que definía que “todo hombre es igual delante la ley” (125º) iba seguido del que señalaba que en Chile no había “clase[s] privilegiada[s]”, quedando “abolidos para siempre los mayorazgos, y todas las vinculaciones que impidan el enajenamiento libre de los fundos”.

A esas alturas, existía un número muy reducido de estos privilegios, por lo que el efecto buscado al abolirlos no era tanto económico cuanto simbólico: en un Estado republicano y liberal no había espacio para ciudadanos de primera y segunda clase, como si la “aristocracia” chilena tuviera derechos históricamente adquiridos que la mantuvieran en una condición de desigualdad ante el resto de la población. Esto quiere decir que el republicanismo independentista (con su apego a la ley, a la separación de los poderes y a la virtud como el eje articulador de la ciudadanía y de la representación) compartía con el liberalismo clásico (de Locke, Hume, Smith y Constant, pero también de Rousseau o Bentham) la idea de que cualquier tipo de tiranía debía ser combatida. Por su parte, la preferencia republicana de dar al Estado la responsabilidad de educar a los nuevos ciudadanos era compartida por connotados liberales, como Francisco Antonio Pinto. Finalmente, una vez conseguido el consenso “liberal republicano” en la década de 1820, incluso los liberales más moderados y que históricamente habían sido proclives a la monarquía constitucional (el caso más paradigmático es el de Andrés Bello) consideraron a la república como el único sistema apto para reemplazar a Fernando VII.

El texto revisado del proyecto (que entonces constaba de 128 artículos) fue impreso y exhibido al Congreso el 2 de junio de 1828, en Valparaíso. Los diputados estudiaron la propuesta de Mora durante todo ese mes, aprobándose sesenta artículos sin mayores problemas ni dilaciones. No obstante, cuando la labor del Parlamento parecía vigorizarse, nuevas revueltas vinieron a debilitar la frágil estabilidad política que se había conseguido durante el mandato de Pinto. El 4 de julio de 1828, los congresistas se enteraron de que el oficial Pedro Urriola, a la cabeza del batallón número 6 (Maipú), se había alzado en armas en San Fernando a fines de junio, asumiendo la intendencia de la provincia de Colchagua. Pretendiendo dar una connotación federalista al movimiento, los alzados reclamaron que las disposiciones del gobierno central

no respetaban a las provincias. Pinto intentó bajar el perfil de la situación, ofreciendo un indulto general a los sublevados en caso de que abandonaran las armas. Al final los amotinados manifestaron por escrito su arrepentimiento: “El batallón Maipú y el regimiento de Dragones conociendo la enorme falta que han cometido, se arrepienten sinceramente de ella y penetrados de dolor ocurren á la paternal piedad de V.E. implorando el perdón”. Haciendo referencia a un elemento central de la política de la época, los arrepentidos concluían con una frase que no podía sino ser del agrado del vicepresidente Pinto: en caso de que éste accediera a indultarlos, “entonces V.E. se complacerá de haber sido generoso y hará nacer de un mal muchos bienes inestimables”. ¿Cuál era la llave maestra? “La constitución que va a darse por el Soberano Congreso consolidará eternamente el orden”, cerrando “para siempre la revolución”.

Los constituyentes apoyaron en cada momento las medidas del Ejecutivo. Esto quedó de manifiesto el 6 de agosto de 1828, cuando los cuarenta y dos diputados presentes oyeron con satisfacción la lectura total de la Constitución. Ese mismo día, cumpliendo con su artículo final, se procedió a organizar “un poder legislativo provisorio que funcionaría hasta que se hicieran las nuevas elecciones”. Pinto recibió esta noticia el 8 de agosto, y rápidamente compartió su júbilo con los habitantes de la capital: “Acabo de recibir la esperada noticia oficial de haberse firmado la Constitución por nuestros legisladores. Me apresuro a comunicároslo persuadido del júbilo intenso que tan feliz anuncio debe producir en vuestros corazones. El mío está lleno de la satisfacción más pura. ¡COMPATRIOTAS! Ya está sancionado el pacto de nuestra unión: ya cesaron nuestras oscilaciones e incertidumbres. Consolidemos con nuestra observancia esta obra de la sabiduría de nuestros representantes”.

La Constitución se promulgó ese 8 de agosto, aunque comenzó a circular al día siguiente, precedida de un “Mensaje a la Nación” firmado por Pinto. “Chilenos”, decía, “ha llegado

el día solemne de la consolidación de nuestra libertad. Ella no puede existir ni jamás ha existido sin leyes fundamentales. [...] Las leyes que vais a recibir no son obra tan solo del poder; lo son principalmente de la razón. Cesaron para nosotros los tiempos en que la suerte nos condenaba a la ciega obediencia de una autoridad sin límites". A continuación, se explayaba sobre las garantías que otorgaba la Constitución, que iban desde la protección a "la santa religión que profesáis", hasta "presentar vuestras reclamaciones y quejas a los diferentes órganos de la soberanía nacional". El único sistema político que podía garantizar este "libre uso de nuestras prerrogativas" era el representativo, ya que aseguraba "el inapreciable bien de la elección directa" y el equilibrio de los poderes del Estado.

Para Pinto, Mora y el resto de sus autores, la Constitución de 1828 fue la culminación brillante del proceso independentista. Por supuesto, hubo algunos artículos que fueron resentidos por los grupos más conservadores: en primer lugar, la abolición de los mayorazgos molestó sobremanera a las pocas familias que todavía disfrutaban de dichos privilegios. Otro tanto ocurrió con las materias religiosas presentes en la Carta. El artículo 4º puso en el tapete la discusión sobre la tolerancia religiosa, diferenciando lo público de lo privado. Hasta ahí, el debate había estado centrado en las repercusiones de dos actividades públicas realizadas por los protestantes, a saber: el entierro de sus seres queridos y la celebración de sus ritos. Ahora, se penalizaban aquellos actos, pero se daba espacio para que se practicaran privadamente, lo que significaba un apoyo por lo menos tácito a la libertad de cultos. En tercer lugar, los pelucones criticaron fuertemente la permanencia de las Asambleas Provinciales en la Carta de 1828, ya que ellas podían disminuir la influencia del presidente y de la capital. En ello fueron apoyados por los estanqueros, para quienes el orden administrativo pasaba por una férrea centralización del poder.

Pero, a pesar de estas críticas, la Constitución de 1828 fue mayoritariamente aprobada y aceptada. La Ley de Imprenta y

la Ley Electoral, aparecidas en diciembre como apéndices constitucionales, fueron utilizadas por el gobierno y la oposición para defender sus respectivos proyectos políticos. Para ambos sectores, la prensa se había transformado en el principal vehículo para movilizar sus opiniones. En ella se discutían cuestiones tan relevantes como los costos y beneficios del régimen republicano, el valor de la libertad individual, el papel de los militares en la política, los principales avances (y retrocesos) del proceso de construcción estatal, entre muchos otros temas de interés general. En comparación con las décadas inmediatamente anteriores y posteriores, durante los años veinte aparecieron cientos de periódicos de las más diversas tendencias. Algunos alcanzaban tan sólo unos pocos números. *El Mercurio de Valparaíso*, que perdura hasta el día de hoy, es por su parte un ejemplo de las características fundacionales de la década bajo estudio. La política estaba cruzada por distintos niveles temporales y espaciales, y la prensa era uno de los casos más claros de cómo, cuándo y por qué las facciones competían por el poder.

Algo similar ocurría con las elecciones, las que gracias a la Ley Electoral de 1828 pasaron a ser el mecanismo más legítimo de nombramiento de autoridades. En ella se fortaleció un aspecto central de la actividad electoral: el escrutinio público. “En sesión pública y a presencia de un comisionado por cada mesa”, establecía el artículo 69° de la Ley Electoral, se debía abrir la urna en donde se hubieran depositado los votos, los cuales debían ser cotejados de forma tal que los boletos coincidieran con las listas de las mesas receptoras y los registros de cada parroquia (artículo 70°). Los aspectos públicos del escrutinio se aprecian también en la fórmula que debía seguir el presidente de cada municipalidad al contar los sufragios: el contenido de cada voto debía ser leído en “alta voz”, y sus resultados escritos en un “registro que se llevará por separado” por dos miembros de la mesa escrutadora (artículo 73°). No sólo eso: “Hecho el escrutinio de todas las cajas, se leerá en alta voz el resultado que presenten ambos registros; y

si entre ellos hubiese alguna duda o diferencia será allí mismo decidida a pluralidad absoluta de votos por la municipalidad y comisionados” (artículo 75°). El artículo siguiente culminaba ordenando que los nombres de los electos se avisaran “al público por carteles” el mismo día en que terminara el escrutinio (76°).

La profesionalización y transparencia alcanzadas por la política en 1828 tenía, con todo, algunos costos inevitables. La polarización era uno de ellos, tal como quedó de manifiesto en la guerra civil de 1829, una de cuyas causas fue la interpretación divergente que gobierno y oposición dieron a los artículos de la Constitución referentes a la elección presidencial. Lo que estaba en juego no era la Carta de 1828, sino cómo debían actuar las facciones en caso de que no hubiera claridad respecto a los resultados electorales. Podría decirse que los constituyentes fallaron al no introducir una solución clara sobre este punto. Pero también es evidente que la Constitución había alcanzado un nivel muy alto de legitimidad para cuando estalló el conflicto armado: tanto los pipiolos como la coalición entre o'higginistas, pelucones y estanqueros (todos ellos apoyados por sectores medios y bajos) invocaron la Constitución para defender sus respectivas posiciones. Sólo esta realidad innegable puede explicar que el mandato de la Convención Constituyente de 1831 fuera “reformular” la Constitución de 1828, no elaborar una nueva Ley Fundamental.

En efecto, después de la guerra civil, y debido a las diferencias de interpretación de algunos de sus artículos, el grupo dirigente, dirigido por Diego Portales, Mariano Egaña y otros connotados miembros de la oposición a Freire y Pinto, concluyeron que era necesario comenzar un nuevo “proceso constituyente” para modificar aquellos aspectos en que no hubiera consenso. Ese fue el origen de la Convención, algunas de cuyas reformas fueron, por cierto, estructurales: el artículo 162° de la Carta de 1833 restableció los mayorazgos. El 5°, en tanto, estableció que la “religión de la República de Chile es la católica, apostólica, romana; con exclusión del ejercicio público de

cualquiera otra”. Al no introducir una norma especial señalando que los cultos privados serían permitidos, se volvió a lo que existía en Chile con anterioridad a la Carta del 28, con lo cual el prurito en favor de la tolerancia religiosa fue desechado. Finalmente, las Asambleas Provinciales fueron abolidas, centralizándose nuevamente el poder en el Ejecutivo y sus agentes regionales, como los intendentes. Chile regresó, de ese modo, a un sistema más autoritario, centralista y conservador.

Pero otros artículos de la Constitución de 1833 —la mayoría, en realidad— siguieron un tono continuista más que rupturista, respetando y siendo deferentes con el trabajo realizado el año 28. La prensa de la época se hizo cargo de este punto. *El Correo Mercantil* señaló el 22 de julio de 1832 que la Gran Convención había sido “autorizada para reformar y adicionar el Código Político [de 1828], y no para darnos uno nuevo, que no necesitamos, que no quieren los pueblos”. El propio presidente, al dar comienzo a las reuniones de la Convención, había sostenido que la “misión” de sus miembros no era “hacer otro pacto social, sino proveer medios que faciliten la ejecución del que existe y afiancen su permanencia”. Andrés Bello defendió un argumento similar en una serie de artículos aparecidos en *El Araucano*: en su opinión, la Gran Convención sólo debía reformar “los artículos perjudiciales a la administración pública”, y por eso no dudó en criticar a aquellos que entendían el verbo “reformar” según la quinta acepción que le daba la Real Academia Española, esto es, como equivalente a “*extinguir, deshacer algún establecimiento o cuerpo político*”. Su idea de “reformar”, por el contrario, se apegaba a la primera acepción, “que significa *reparar, restaurar, restablecer, reponer*”, así como a la segunda: “*corregir, enmendar*”. Como muchas otras veces, el venezolano salió airoso en este debate político-gramatical, por lo que la institucionalidad republicana y liberal diseñada y edificada por la generación de Pinto y Mora logró, a pesar de su derrota en la batalla de Lircay, transformarse en el pilar de la convivencia política chilena.

## CAPÍTULO IV

### LA CONSTITUCIÓN DE 1925 EN DISPUTA

AUN CUANDO, según se vio en el capítulo I, la Constitución de 1925 se promulgó en septiembre de ese año, su entrada en vigor se materializó recién en 1932, cuando la dictadura de Carlos Ibáñez del Campo llegó a su fin y los sucesivos y breves gobiernos que la siguieron llevaron nuevamente a Arturo Alessandri a la primera magistratura. Comenzó así el recorrido por dotar de legitimidad a la Carta, proceso en el cual otra vez las reformas jugaron un papel importante. La hipótesis de este capítulo es que para 1973 la Carta de 1925 había alcanzado altos niveles de legitimidad. Esto significa dos cosas: en primer lugar, que, a pesar de las características revolucionarias del programa de Salvador Allende, tanto la Unidad Popular (UP) como la oposición al gobierno apelaron a la Constitución para defender sus respectivos proyectos (no muy distinto de lo que ocurrió con la Constitución de 1828 durante la guerra civil de 1829). En segundo lugar, que la literatura que ha culpado al régimen presidencialista por el colapso de la democracia chilena en 1973 debe ser seriamente cuestionada. No existe una relación causa/efecto entre el sistema presidencialista y el golpe militar; por ello, la abolición de la Carta de 1925 por parte de Pinochet debe explicarse —como se argumenta en el próximo capítulo— considerando otros aspectos.

Antes de detallar los principales eventos que llevarían al “proceso constituyente” que culminaría en la Ley Fundamental

de 1925, vale la pena detenerse en algunas reformas a la Carta de 1833 en la segunda mitad del siglo XIX. Esas reformas no cambiaron sustancialmente su contenido, pero manifiestan una de las características centrales de la Constitución aprobada en el gobierno de Joaquín Prieto, a saber: la existencia en su articulado de algunos instrumentos que permitían su propia liberalización. Los primeros intentos de reformar el trabajo de los constituyentes del 33 se retrotraen a fines de la década de 1840, cuando José Victorino Lastarria comenzó una lenta pero progresiva campaña a favor de la introducción de ciertos cambios. En 1856, publicó su obra *La Constitución Política de la República de Chile comentada*, en la cual, como dice Ricardo Donoso, resaltó la ineficacia de muchos de sus artículos para asegurar la estabilidad política en base al “respeto a las instituciones y la protección del individuo en la justicia y el derecho”. Lastarria era reformista antes que revolucionario. Sin embargo, para la década de 1860, aprovechando la apertura ideológica del gobierno de José Joaquín Pérez (1861-1871), el incansable Lastarria fue un paso más allá en su apuesta por modificar el texto constitucional, empresa en la cual fue acompañado por otros liberales connotados, como Melchor de Santiago Concha y Pedro Félix Vicuña.

Para estos antiguos pipiolos, el principal problema de la Carta del 33 decía relación con el artículo 5º: había llegado el momento, decían, de que el país se encaminara hacia la tolerancia religiosa y la libertad de cultos. Fue así como, en 1865, se aprobó una “Ley interpretativa de libertad de cultos”, la que permitió que los que no profesaban el catolicismo pudieran celebrar sus cultos en recintos particulares. Además, la ley de 1865 estableció que los disidentes podían “fundar y sostener escuelas privadas para la enseñanza de sus propios hijos en la doctrina de sus religiones”.

Por otra parte, en 1871 se decidió que el presidente no podía ser reelegido para el período inmediatamente siguiente, lo que en alguna manera morigeró el presidencialismo de la Carta de 1833. Más importante, en 1874 se consagraron nuevos

derechos fundamentales, como (1) el de reunión en lugares públicos sin previo aviso a la autoridad y (2) el de libertad de enseñanza. Este último consagró una antigua práctica que funcionaba en los hechos, aumentando significativamente el número de colegios y alumnos a lo largo del país. Ese año de 1874 se aprobó también una importante Ley Electoral, mediante la cual se abolió de facto el artículo 8° de la Constitución que entendía como “ciudadanos activos con derecho a sufragio” a los chilenos que, sabiendo leer y escribir, tuvieran además algún tipo de propiedad o alguna renta o usufructo. El artículo 16° de la Ley agregó, en efecto, la muy relevante frase de que se presumía “de derecho que el que sabe leer y escribir tiene la renta que se requiere por la ley”, gracias a lo cual se dio un paso relevante hacia la eliminación de los requisitos censitarios (finalmente anulados en una reforma constitucional de 1888).

Todas estas modificaciones se dieron en un ambiente de relativa concordia y con el propósito de enmendar y corregir la Constitución de 1833, no de destruir sus bases y principios generales. El “momento reformista” de la segunda mitad del siglo XIX respetó, en ese sentido, el símbolo originario y la tradición constitucional comenzada en la década de 1820. El conflicto político resurgió, no obstante, en 1890-1891, debido a las diferencias presupuestarias que enfrentaron al gobierno con el Legislativo. El estudio de la guerra civil del 91 excede los objetivos de este libro, por lo que me detengo sólo en una de sus muchas consecuencias: el debilitamiento creciente del Ejecutivo en relación con el Congreso, así como los incesantes enroques ministeriales que, en una época de gobiernos frágiles, hundía aún más la legitimidad presidencial. Y todo eso en medio de un incipiente terremoto social que amenazaba con sacudir el edificio político chileno.

Para 1907, el total de la población en Chile alcanzaba 3.214.561 habitantes, casi ochocientas mil personas más de lo que había arrojado el censo de 1895 (o un 25% de aumento de la población). El porcentaje de la población urbana se había

mantenido comparativamente estable, si bien las grandes ciudades comenzaban poco a poco a extenderse demográficamente, creando grandes guetos de pobreza en los sectores urbanos marginales. A sólo tres años del centenario de la Primera Junta de Gobierno, una grave crisis social y económica amenazaba con enturbiar el panorama político. La “cuestión social” tuvo múltiples causas y factores determinantes. Luego de la Guerra del Pacífico, Chile aumentó de forma significativa su territorio y las salitreras del norte pasaron a formar parte de la producción minera nacional. Ella aumentó espectacularmente en el último cuarto del siglo XIX, pero a costa de la pauperización de las condiciones de vida de los trabajadores del salitre. Muchas de las promesas del capitalismo decimonónico no se habían cumplido, y comenzaban a elevarse las primeras voces que aludían a los altísimos niveles de pobreza, marginalización y analfabetismo.

La pauperización tuvo, sin embargo, un efecto inesperado: la politización del movimiento obrero empezó su consagración a principios del siglo XX, cuando grupos de izquierda, dirigidos por Luis Emilio Recabarren, se desprendieron del Partido Democrático para formar el Partido Obrero Socialista y luego el Partido Comunista de Chile. En la organización de ambos partidos se aprecia una crítica frontal al sistema representativo, no tanto por el trasfondo de lo que significaba la representación, sino por las características fraudulentas de las elecciones, en general controladas por los gobiernos de turno para conservar el poder.

Fue precisamente debido a la politización de los sectores mineros y obreros que la “cuestión social” tomó un cariz más acuciante y, hasta cierto punto, más radical. En 1910 salieron a la luz una serie de trabajos fustigando el régimen “oligárquico” (concepto un tanto errático, pero que se utilizará aquí para simplificar el relato). Autores como Enrique Mac-Iver, Alberto Edwards, Francisco Antonio Encina y el propio Recabarren publicaron diversas obras para demandar de los políticos cambios sociales y económicos que hicieran por fin realidad las

promesas incumplidas de la independencia y la posterior construcción de la república. La “crisis del centenario” puso en el tapete lo que muchos políticos de izquierda, sumados a un influente sector de conservadores nacionalistas, venían sosteniendo desde hace años a través de la prensa y de intervenciones parlamentarias: el régimen político de la Constitución de 1833 estaba agotado, no sólo respecto a las demandas cada vez más democráticas de la sociedad chilena, sino porque el liberalismo republicano allí recogido necesitaba algunas modificaciones estructurales para continuar operando. Estas modificaciones debían atender exigencias políticas como la expansión del sufragio al mundo femenino, y también diversas urgencias en materia de vivienda, salud pública y escolaridad.

En ese contexto de incertidumbre y cambio de época se llevó a cabo la elección presidencial de 1920. El vencedor, Arturo Alessandri Palma, había hecho carrera como senador por Tarapacá, distrito donde se había hecho famoso gracias a su discurso anti-oligárquico y en favor de las clases medias. Los sectores de derecha temieron que con su victoria el país girara hacia la izquierda; sin embargo, serían esos mismos grupos los que le darían su apoyo ante la arremetida de la izquierda y de los oficiales de clase media del ejército, cuyas principales demandas decían relación con la agenda social que, se suponía, el gobierno de Alessandri debía sacar adelante. Entre ellas, destacaban el proyecto de ley que fijaba la jornada laboral en ocho horas y el seguro obligatorio contra accidentes, el cual fue aprobado el 8 de septiembre de 1924 junto a otras leyes del mismo tenor. Pero los militares no quedaron satisfechos y exigieron al presidente —que, a esas alturas, comenzaba poco a poco a acercarse a la derecha— disolver el Congreso Nacional. Temiendo un golpe de Estado, Alessandri respondió con la negativa y, acto seguido, se dispuso a renunciar a la presidencia. No le fue aceptada, y en cambio se le otorgó una licencia de seis meses, que el presidente vivió en el exilio en Roma. El país quedó al mando de una Junta Militar

encabezada por el general Luis Altamirano, aunque no por mucho tiempo: el 23 de enero de 1925, un joven Carlos Ibáñez del Campo depuso a la Junta mediante otro golpe de Estado. Inmediatamente, se solicitó a Alessandri regresar al país a completar su gobierno y con el mandato expreso de liderar un nuevo “proceso constituyente”.

Cuenta Cristián Gazmuri que Alessandri fue “ovacionado a su regreso a Chile en marzo de 1925”, y que el acuerdo entre él y los militares era “completo”. Éste se basaba en dos objetivos principales: “La elaboración de una Carta Fundamental que terminara con el régimen parlamentario y el posterior regreso de las Fuerzas Armadas a sus cuarteles”. Últimamente, los historiadores han resaltado la unilateralidad de Alessandri al momento de decidir el formato que debía seguir la comisión encargada de la reforma, así como el articulado específico de la misma. Sofía Correa sostiene que el propósito de Alessandri era regresar a un sistema presidencialista, para lo cual contó con el apoyo de los militares, quienes se comprometieron a sostener la causa alessandrista en el entendido de que el presidente “llamara a una asamblea constituyente, con participación en ella de ‘las fuerzas vivas’ [de la nación]”. En un principio Alessandri aceptó esta propuesta; al final, sin embargo, se desestimó la Asamblea y se crearon dos comisiones: la primera ampliada, la segunda formada por quince individuos cercanos a Alessandri. Esta última, llamada Subcomisión de Reforma, fue la que finalmente elaboró la Constitución de 1925.

Sergio Grez, por su parte, ha comprobado que los sectores de izquierda llevaron a cabo una “Asamblea Constituyente de Asalariados e Intelectuales” (más conocida como “Constituyente Chica”), la que se reunió en marzo de 1925 en el Teatro Municipal de Santiago. A pesar de los intentos de los distintos sectores de “asalariados e intelectuales”, ella no arribó a conclusiones determinantes y, de hecho, Alessandri nunca la consideró. Así, pues, al igual que Correa, Grez sostiene que la balanza se inclinó a favor del proyecto

presidencialista de Alessandri —apoyado por el Inspector General del Ejército, general Mariano Navarrete— y que, al final de cuentas, el presidente no hizo mayor esfuerzo por llevar adelante la promesa de una Asamblea Constituyente.

¿Actuó Alessandri sin consultar más que la opinión de la Subcomisión de Reforma? A juzgar por el hecho de que la asamblea constituyente prometida por el presidente nunca se realizó, la respuesta debería ser afirmativa. Con todo, hubo importantes políticos e intelectuales que en distintas oportunidades mostraron su escepticismo respecto a una Asamblea. Joaquín Edwards Bello escribió el 2 de abril de 1925 en *La Nación*: “[E]l Congreso era malo, pero la Constituyente, si no hay buena voluntad y educación, puede ser simplemente un salto en las sombras”. José Luis Riesco fue un paso más allá: “[L]a historia nos enseña que las asambleas constituyentes no siempre han sido reuniones pacíficas de ciudadanos dispuestos a encontrar soluciones inmediatas [...]. Formar en los momentos actuales una Constituyente nos parece un procedimiento peligroso y dilatorio”.

La opción defendida por estos intelectuales era la misma que la de Alessandri: un plebiscito que refrendara lo obrado por la Subcomisión de Reforma. Aun cuando Correa y Grez han desacreditado el plebiscito debido a su poca flexibilidad a la hora de sancionar el proyecto constitucional, la iniciativa plebiscitaria fue aceptada por variados sectores de la sociedad chilena. Así, por ejemplo, los presidentes de todos los partidos políticos del departamento de Lebu solicitaron al intendente de Arauco que manifestara “telegráficamente a S.E. la adhesión y aplauso de sus respectivas colectividades por su patriótica actuación que ha asegurado la tranquilidad del país y el bienestar de sus habitantes”, felicitándolo a su vez “por sus propósitos de someter a un plebiscito el proyecto de Constitución elaborado, por ser éste el medio más rápido y democrático de volver a la normalidad constitucional que todos los ciudadanos aspiran”. De la misma opinión fueron las Asambleas Demócratas de Los Ángeles y de Antofagasta, así como el Centro Social

Demócrata Luis Correa Ramírez, cuyos miembros manifestaron el 4 de agosto de 1925 su “más amplia aceptación al plebiscito por ser la forma menos compleja y verdaderamente democrática para sancionar el proyecto de Constitución elaborado por S.E. y la Comisión respectiva, proyecto que contempla gran parte de los postulados de la democracia”.

El plebiscito ratificatorio de la Constitución de 1925 se llevó a cabo el 30 de agosto, fecha que marca un hito en la historia política del país. Por un lado, hubo quienes criticaron la baja participación de la ciudadanía en los comicios (el total alcanzó 134.421 votos emitidos, lo que equivale a un 54,63% de abstención). Otros, por el contrario, aplaudieron que, a pesar del espíritu gradualista (y no refundacional) de la Constitución, su articulado permitiera introducir algunas soluciones a la crisis social del país. Como nunca, se pensó en ella como un vaso comunicante entre las necesidades básicas de los ciudadanos y el rol del Estado como garante de libertades individuales y derechos sociales. La Carta no entró en el detalle de dichas libertades y derechos, dejando que leyes especiales lo fijaran en el futuro. No obstante, en el artículo 10° se establecieron algunos principios generales que pavimentaron el camino y abrieron el espacio para una profundización de lo que Aldo Mascareño ha caracterizado como el mayor proceso de “construcción de estatalidad” en Chile. La Constitución “aseguraba” a todos los habitantes la igualdad ante la ley, la libertad de ciencia y el ejercicio libre de todos los credos, el derecho de asociarse sin permiso previo y conforme a la ley, la libertad de enseñanza, la inviolabilidad de todas las propiedades y “la protección al trabajo, a la industria, y a las obras de previsión social, especialmente en cuanto se refieren a la habitación sana y a las condiciones económicas de la vida, en forma de proporcionar a cada habitante un mínimo de bienestar, adecuado a la satisfacción de sus necesidades personales y a las de su familia”. Este último acápite sentó las bases para una serie de leyes sociales que serían aprobadas en las décadas intermedias del siglo xx.

Siguiendo el esquema de estatalidad propuesto por Mascareño tenemos que entre 1925 y 1970 se crearon —no con rango constitucional, pero sí gracias al espacio institucional creado y permitido por la Carta de Alessandri— diversas reparticiones públicas en los ámbitos de la economía y comercio (Banco Central, Línea Aérea Nacional y CORFO); administración y regulación (Superintendencia de Seguros y Sociedades Anónimas, Código del Trabajo y Servicio de Seguro Social); bienestar (Ministerio de Salud y Previsión Social, JUNAEB y Ministerio de Vivienda); y educación y ciencia (Universidad Técnica del Estado, CONICYT e INE). Además, fue durante esas décadas que se implementó el sufragio femenino (primero para las elecciones municipales, luego para las presidenciales y parlamentarias), aprobándose además en 1958 la ley de cédula única, mediante la cual se subsanó uno de los grandes problemas de la democracia electoral chilena: el cohecho. Este período, que últimamente ha sido llamado por los historiadores como “Estado de compromiso”, fue testigo de una profundización de la democracia, reforzando que el gobierno de Chile era “republicano y democrático representativo”, tal como aparecía en la Constitución de 1925.

La Carta fue reformada en siete ocasiones entre su entrada en vigor y 1971. Por ejemplo, el 23 de noviembre de 1943, se dio rango constitucional a la Contraloría General de la República, un paso decisivo hacia la modernización del Estado. Ese mismo año, además, se aumentaron las materias de iniciativa exclusiva del presidente, recayendo en éste la facultad privativa de impulsar iniciativas de ley en áreas señaladas por la Constitución. Por su parte, el 21 de enero de 1970 el presidente Eduardo Frei Montalva firmó una reforma constitucional que, entre otras cosas, rebajó la edad para ejercer el derecho a sufragio de 21 a 18 años. Con el fin de que existiera un árbitro para dirimir las diferencias entre el Ejecutivo y el Legislativo, en esa ocasión se creó también un Tribunal Constitucional, compuesto por cinco ministros, tres de los cuales debían ser elegidos por el presidente con acuerdo del

Senado y los otros dos por la Corte Suprema. Una cuarta reforma de 1971 vigorizó la representatividad democrática del sistema político y fortaleció el rol del Estado en la educación, en la distribución de derechos sociales y en la economía nacional.

Más importante, a través de las llamadas “Garantías Constitucionales”, la reforma del 9 de enero de 1971 (en adelante, reforma de 1971a) introdujo una serie de cambios en el ordenamiento chileno con el fin de asegurar “el libre ejercicio de los derechos políticos, dentro del sistema democrático y republicano”. A los partidos se les dio la “calidad de personas jurídicas de derecho público” para que concurrieran “de manera democrática a determinar la política nacional”, misión para la cual gozarían de la “libertad para darse la organización interna que estimen conveniente”. Asimismo, la reforma de 1971a garantizó que todas “las corrientes de opinión” tendrían derecho “a utilizar, en las condiciones de igualdad que determine la ley, los medios de difusión y comunicación social de propiedad o uso de particulares”, agregando que “toda persona natural o jurídica, especialmente las universidades y los partidos políticos, tendrán el derecho de organizar, fundar y mantener diarios, revistas, periódicos y estaciones transmisoras de radio”.

Algo que generaría más divisiones se aprecia en otros ámbitos de la reforma de 1971a. Si bien la educación privada conservó la potestad de organizar su administración según lo decidieran las autoridades particulares, ella declaró la obligatoriedad de la educación básica, dando al Estado la responsabilidad “primordial” de su implementación a través “de un sistema nacional del cual forman parte las instituciones oficiales de enseñanza y las privadas que colaboren en su realización”. El fortalecimiento estatal se aprecia también en el artículo que determinó que el Estado adoptaría todas “las medidas que tiendan a la satisfacción de los derechos sociales, económicos y culturales necesarios para el libre desenvolvimiento de la personalidad y de la dignidad humanas, para la

protección de la colectividad y para propender a una equitativa redistribución de la renta nacional”. Si a ello le sumamos la reforma del 15 de julio de 1971 (en adelante, reforma de 1971b) que nacionalizó la minería —estableciendo que el “Estado tiene el dominio absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible de todas las minas, las covaderas, las arenas metalíferas, los salares, los depósitos de carbón e hidrocarburos y demás sustancias fósiles, con excepción de las arcillas superficiales”—, tenemos a un Estado controlando, por primera vez en la historia de Chile, sectores clave de la vida nacional.

Considerando el papel jugado por los partidos durante la Unidad Popular (UP), las “Garantías Constitucionales” no parecen haber provocado mayor conflicto entre las fuerzas políticas. Gracias a la primera sección de las reformas de 1971a, el sistema de partidos alcanzó un nivel de profesionalización e intervención nunca antes visto, dando, al menos en una primera mirada, un mayor grado de estabilidad a la toma de decisiones. El problema es que los años cincuenta y sesenta del siglo xx fueron testigos de una profunda polarización: el fin de la Segunda Guerra Mundial y la consecuente división entre el Este y el Oeste provocó un realineamiento de las fuerzas en compartimentos estancos cuya capacidad de reconocer en el otro a una contraparte legítima era prácticamente nula. Tanto la segunda parte de la reforma de 1971a como la totalidad de la de 1971b, tomaron un curso mucho más polarizador y, en vez de continuar con el espíritu gradualista de sus predecesoras, secciones enteras de los cambios constitucionales patrocinados por el gobierno de Salvador Allende buscaron instaurar una revolución socialista. Ahora bien, ¿es posible culpar a la propia Constitución de 1925 de aquella polarización, así como del posterior golpe de Estado de septiembre de 1973? La respuesta a esta interrogante tiene dos cuerpos que se entrecruzan: la primera se refiere a la legitimidad de ejercicio de la Carta de 1925 y al papel que tienen, o deben tener, las constituciones en un sistema democrático; la segunda, al sistema presidencialista.

Quizás porque no recibió críticas verdaderamente demoleedoras por sus defectos de origen, a la Constitución de 1925 no se le hizo mayormente difícil legitimarse en su ejercicio. Los partidos profesionalizaron sus programas y la relación Ejecutivo-Legislativo fue relativamente estable y dinámica. Esto no quiere decir que en esas décadas no haya habido conflictos y diferencias. Todo lo contrario: fue en esos años que la división del país se profundizó. No obstante, no es claro que ello se haya debido a la Constitución de 1925.

Veamos algunos ejemplos. Frente al terremoto del 24 de enero de 1939, la reacción del gobierno de Pedro Aguirre Cerda fue muy distinta a la adoptada en 1960, durante el mandato de Jorge Alessandri. A los pocos días de la primera catástrofe, el Ejecutivo traspasó el control administrativo de la zona a los mandos militares, considerando que la catástrofe se asemejaba a una situación de guerra y que el sistema político no estaba en condiciones de hacerse cargo de la situación sin invocar medidas extraordinarias. Los militares comprendieron, sin embargo, que el traspaso del poder no podía derivar en acciones que fueran más allá del ordenamiento constitucional. Militares y civiles, en breve, lograron aunar criterios con el fin de sortear una crisis que había puesto al desnudo los resabios de la “cuestión social”. No por nada la Ley 6.334, que creaba la Corporación de Reconstrucción y Auxilio —“la primera encargada de la reconstrucción y la segunda de la reactivación económica y existente hasta la actualidad”—, salió a la luz en abril de 1939, dos meses después del terremoto. Si bien la opinión pública lamentaba la confrontación política, ello mismo mostró la capacidad de un sistema democrático que “había estado cerca de sucumbir, y que empleó la oportunidad para impulsar políticas de consolidación de instituciones sociales en el mediano y largo plazo”.

Algo muy distinto ocurrió tras el terremoto del 22 de mayo de 1960. Sus efectos provocaron una grieta entre la sociedad civil, las Fuerzas Armadas, el Congreso y el gobierno de Jorge Alessandri (1958-1964). En la reflexión política que generó el

terremoto, el Ejecutivo pretendió, y hasta cierto punto consiguió, orientar el poder civil hacia la implementación de medidas extraordinarias. El Congreso, por su parte, actuó como una barrera de contención, negándose a otorgar facultades especiales al presidente, pero abogando porque los militares colaboraran abiertamente en la reconstrucción del país. En respuesta, el gobierno marginó a los militares de las labores de reconstrucción, cuestión que trajo consecuencias significativas en su relación tanto con las Fuerzas Armadas como con el Congreso. El gobierno impulsó una legislación especial para enfrentar los efectos del terremoto, que se vería plasmada en la Ley N°14.171, del 24 de octubre de 1960. Ella supuso varias facultades entregadas directa o indirectamente al presidente de la República, entre las cuales destacaban un aumento sustantivo en la recaudación de impuestos y una serie de facultades sobre préstamos y contrataciones para la reconstrucción, a través de la Corporación de la Vivienda.

Jorge Alessandri fue acusado de autoritarismo por la oposición, tanto por no allanarse a que los militares colaboraran más explícitamente en las labores de la reconstrucción (tal como lo habían hecho en 1939), como por insistir en que el Ejecutivo requería facultades extraordinarias para actuar adecuadamente. Esto generó una crítica mucho más vehemente al gobierno por parte del Congreso y la prensa opositoras. El senador socialista Luis Quinteros sostuvo que los abusos se explicaban porque el Ejecutivo era proclive a castigar acciones normales y corrientes (como solicitar leche para los niños refugiados) como si se trataran de manifestaciones delictuales: “Creen que el terremoto fue una huelga”, dijo en la sesión del 1 de junio de 1960. Su colega Salvador Allende, en tanto, fue un paso más allá y acusó al presidente de “pretender erigirse en gobernante con poderes extraordinarios y dictatoriales contrarios a las normas democráticas del país”. El proyecto de reconstrucción del gobierno, según Allende, había sido diseñado para dar “facultades dictatoriales” al presidente.

¿Qué había sucedido entre uno y otro terremoto? ¿Cómo comprender dos reacciones tan disímiles, si en los dos casos imperaba la Constitución de 1925? Más allá de que pueda argumentarse que Aguirre Cerda tenía una personalidad menos autoritaria que la de Jorge Alessandri (un tipo de análisis que nos llevaría a conclusiones psicológicas algo extemporáneas y subjetivas), parece más razonable explicar las diferencias entre ambos casos considerando los efectos de la Segunda Guerra Mundial y el comienzo “formal” de la Guerra Fría y de la profundización de la polarización internacional. Poco y nada tuvo que ver en esto la Constitución de 1925, por mucho que algunos científico-sociales afirmen que las Leyes Fundamentales tienen el poder de construir realidades por el sólo hecho de dejar por escrito algunas normas específicas. En 1939 Chile era un país muy distinto al de 1960. Sin embargo, el articulado de la Constitución no parece haber tenido mayor responsabilidad en dichos cambios, siendo más bien los espacios de estatalidad por ella fomentados, así como una discusión más general —y mundial— sobre el Estado benefactor, lo que permitió que Chile expandiera sus niveles de participación política y de seguridad social. No muy distinto de lo que poco después ocurriría con la Ley 16.640, sobre reforma agraria: si bien es cierto que ella entró en vigor luego de una reforma constitucional de 1967, la discusión sobre la propiedad no sólo había afectado a Chile, sino prácticamente a la totalidad del continente. Lo más probable, en otras palabras, es que la reforma agraria habría ocurrido con o sin Constitución de 1925: la discusión sobre la propiedad había alcanzado una centralidad que, poco tiempo antes, muy pocos podrían haber pronosticado.

Los últimos años de la década de 1960 fueron particularmente polarizados. Inmerso en una vorágine reformista (que, a esas alturas, parecía más bien el camino sin retorno hacia una revolución ya en marcha), el gobierno de Eduardo Frei Montalva completó en 1969 el proceso denominado “chilenización del cobre”, mediante el cual el Estado de Chile adquirió

un porcentaje importante de acciones de las grandes compañías mineras con presencia en el país. Esto dio pie para que, dos años después, Salvador Allende, con el apoyo del Congreso, nacionalizara y estatizara la gran minería del cobre (reforma de 1971b, de la que se habló con anterioridad). En 1969 ocurrió también el “Tacnazo”, una suerte de golpe de Estado frustrado llevado a cabo por el regimiento Tacna, a la cabeza del general Roberto Viaux, para exigir una mejora de los salarios y de las condiciones laborales de los miembros del ejército. Los militares se habían mantenido relativamente al margen de la política, sin duda acorralados por el espíritu civilista de los gobiernos de Alessandri y del propio Frei. Aquella prescindencia dio un vuelco en 180 grados cuando Allende llamó a los militares a su gabinete, en un muy mal presagio de lo que ocurriría más adelante. Finalmente, este fue el período en que grupos paramilitares como el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) (al que en 1971 le seguiría, aunque desde la vereda política contraria, Patria y Libertad) hicieron su aparición. Con presencia en Santiago y Concepción y fuertemente influenciados por la Revolución Cubana, el objetivo expreso de los miristas era ser “la vanguardia marxista-leninista de la clase obrera y de las capas oprimidas de Chile” y, desde aquella posición, lograr el “derrocamiento del sistema capitalista y su reemplazo por un gobierno de obreros y campesinos”. El MIR sería, de ahí en adelante, un aliado/enemigo del gobierno democráticamente elegido de Allende, forzando muchas veces las cosas con el fin de conseguir objetivos revolucionarios.

Otra vez, sin embargo, cabe preguntarse si todas estas cuestiones fueron culpa o responsabilidad de la Constitución de 1925 o si, por el contrario, estamos nuevamente ante un voluntarismo constitucionalista que tiende a oscurecer el bosque en medio de una serie de árboles ininteligibles. Para continuar con el argumento, no se aprecia una relación causa/efecto entre el régimen presidencialista de la Constitución de 1925 y el colapso de la democracia chilena; no al menos de la forma palpable y evidente que han propuesto Juan Linz y

Arturo Valenzuela. Según este último, el sistema presidencial estuvo “en continua crisis” después de 1925, ya que el presidente nunca pudo contar con mayorías parlamentarias. Lo anterior porque Chile no sólo tuvo un sistema multipartidista desde 1930 en adelante, sino “también muy polarizado”. Polarización que, en su pensar, habría sido implícita o explícitamente apoyada por el articulado constitucional, generando así un “cuadro de cierta ingobernabilidad”. “El momento más dramático”, dice Valenzuela, fue “el quiebre del sistema chileno en el año [19]73. Ahí tenemos un caso clásico de situación imposible. Es elegido un presidente con un 36% de la votación, que no tiene mayoría para ser elegido, donde el Parlamento tiene que elegirlo, o sea, una coalición de partidos, donde se firman ciertos acuerdos, pero no hay ninguna garantía de que estos sean suscritos por todo el período constitucional del presidente, y no lo son, como todos lo sabemos”. Y concluye: ya que la “idiosincrasia” chilena es más europea que norteamericana, Chile habría requerido “un sistema político capaz de concertar la necesaria unidad para gobernar y no encajar al país en un cuadro de inflexibilidad que en el siglo XIX llevó a una guerra civil [la de 1891] y que en el siglo XX llevó a un golpe de Estado”. Aquel sistema político sería, según Valenzuela, el parlamentarismo.

Más allá de que Valenzuela no dé pruebas convincentes sobre por qué Chile tendría una “idiosincrasia” más europea que norteamericana (siendo, por consiguiente, esencialmente más proclive al parlamentarismo que al presidencialismo), su argumento es, al menos, discutible. En primer lugar, que Allende haya logrado sólo el 36% de los votos, siendo posteriormente ratificado por el Congreso, no es para nada una anomalía histórica. Una revisión rápida arroja que la mayoría de los países latinoamericanos con sistemas relativamente similares a Chile introdujeron el mecanismo de segunda vuelta a partir de la década de 1970, es decir, cuando la elección presidencial de 1970 todavía ni siquiera ocurría: Argentina (1972/1994); Colombia (1991); Uruguay (1996); Ecuador

(1997); y Bolivia (2009). En Chile se introdujo recién en la Constitución de 1980, lo que quiere decir que la hipótesis de Valenzuela es a-histórica y no recoge la realidad de la época en estudio. Exigirle una segunda vuelta al Chile de 1970 es como exigirle al Chile de la década de 1820 una separación cabal de los poderes del Estado: simplemente no estaba en el horizonte de posibilidad de los actores involucrados.

Por otro lado, la denominada “República Parlamentaria” (1891-1924) estaba muy desprestigiada para cuando comenzó a pensarse en una reforma a la Constitución de 1833. La prensa de la época muestra hasta la saciedad el agotamiento de un sistema que, aunque no exactamente parlamentarista, tuvo al Congreso como su actor principal. Al interior de la clase política también parece haber existido consenso en regresar a un régimen presidencialista, luego de las desafortunadas primeras décadas del siglo xx. El Partido Comunista era profundamente antiparlamentario, como queda de manifiesto en las siguientes palabras de su dirigente Manuel Hidalgo: el parlamentarismo era una “absurda parodia” que ahogaba “en la orgía de las disensiones bizantinas todo germen de progreso y de bienestar”. El radical Carlos Vicuña Fuentes pensaba igual: en una oportunidad fue acusado, algo exageradamente, de proponer “una odiosa dictadura legal, un cesarismo insoportable cubierto con el manto brillante y engañoso de una constitución republicana”. Incluso el más enconado rival de Arturo Alessandri, el general Carlos Ibáñez del Campo, nunca abogó por adoptar un régimen semi-presidencial ni parlamentario.

Pero quizás más importante que enfatizar el consenso alcanzado en torno al régimen presidencialista es preguntarse si acaso un sistema parlamentarista habría evitado el golpe de Estado de 1973. Sostiene Valenzuela:

[D]adas muchas de las similitudes en la posición de los partidos de izquierda y la Democracia Cristiana en 1970, es probable que una coalición entre centro e izquierda hubiera subsistido si el régimen hubiera sido parlamentario. Hubiera

subsistido, sabiendo Allende y sus colaboradores que los cambios no podían ser demasiado drásticos, so pena de caída del gobierno, al mismo tiempo, con un régimen parlamentario, el Ejecutivo no hubiera podido embarcarse en la estrategia de tomar sectores de la economía por decisión propia. No hubieran existido los “resquicios legales” para una acción ejecutiva independiente, pues todas las medidas hubieran debido contar con la aprobación mayoritaria del Parlamento.

Sugere hipótesis, pero claramente contra-factual: no sabemos qué habría ocurrido exactamente de haber existido un régimen parlamentario.

Por lo demás, imputar a la Constitución de 1925 y al régimen presidencialista la responsabilidad del golpe militar es olvidar que la oposición y el Gobierno de la UP usaron la Constitución para defender sus respectivos proyectos políticos: la primera, acusando al Gobierno de Salvador Allende de inconstitucionalidad; el segundo, para evitar que los militares intervinieran a través de un golpe de fuerza. En la sesión parlamentaria del 22 de agosto de 1973 los diputados de la oposición publicaron la siguiente declaración:

Es un hecho que el actual Gobierno de la República, desde sus inicios, se ha ido empeñando en conquistar el poder total, con el evidente propósito de someter a todas las personas al más estricto control económico y político por parte del Estado y lograr de ese modo la instauración de un sistema totalitario absolutamente opuesto al sistema democrático representativo que la Constitución establece. Que, para lograr ese fin, el Gobierno no ha incurrido en violaciones aisladas de la Constitución y de la ley, sino que ha hecho de ellas un sistema permanente de conducta, llegando a los extremos de desconocer y atropellar sistemáticamente las atribuciones de los demás Poderes del Estado, de violar habitualmente las garantías que la Constitución asegura a todos los habitantes de la República, y de permitir y amparar la creación

de poderes paralelos, ilegítimos, que constituyen gravísimo peligro para la nación; con todo lo cual ha destruido elementos esenciales de la institucionalidad y del Estado de Derecho. [...] No pueden silenciarse, por su alta gravedad, los públicos y notorios intentos de utilizar a las Fuerzas Armadas y al Cuerpo de Carabineros con fines partidistas, quebrantar su jerarquía institucional e infiltrar políticamente sus cuadros. (La Cámara acuerda) representar al señor presidente de la República y a los señores ministros de Estado, miembros de las Fuerzas Armadas y del Cuerpo de Carabineros, el grave quebrantamiento del orden constitucional y legal de la República.

La respuesta de Allende no se hizo esperar:

El día de anteayer, los diputados de oposición han exhortado formalmente a las Fuerzas Armadas y Carabineros a que adopten una posición deliberante frente al Poder Ejecutivo, a que quebranten su deber de obediencia al Supremo Gobierno, a que se indisciplinen contra la autoridad civil del Estado a la que están subordinadas por el mandato de la Carta Fundamental, a que asuman una función política según las opiniones inconstitucionales de la mayoría de una de las ramas del Congreso. Que un órgano del Poder Legislativo invoque la intervención de las Fuerzas Armadas y de Orden frente al Gobierno democráticamente elegido, significa subordinar la representación política de la Soberanía Nacional a instituciones armadas que no pueden ni deben asumir funciones políticas propias ni la representación de la voluntad popular.

Es destacable que ambos grupos antagónicos apelaran a la Constitución de 1925 para desacreditar a su adversario y que, al mismo tiempo, defendieran su propia idea de constitucionalidad. Ello quiere decir que para casi la totalidad del espectro político (se deja afuera a los grupos antidemocráticos,

tanto de izquierda como de derecha) la Constitución de 1925 tenía un nivel aceptable de legitimidad, y que su ejercicio se había ido apuntalando durante el siglo. El sistema presidencialista podrá haber funcionado mejor o peor; sin embargo, y a pesar de la polarización en la que se había sumido el país desde los años sesenta, para fines de agosto de 1973 nadie ponía en duda que la Constitución de 1925 era el sostén de la democracia representativa chilena. El golpe militar de septiembre de 1973 pondría fin a ese consenso.

Antes de continuar con el próximo capítulo, una pequeña recapitulación: se argumentó primero que la Constitución de 1925 fue una reforma de su antecesora, pero que dicho espíritu reformista no le impidió introducir algunos artículos muy novedosos para la época, en especial los relativos a la implementación de un Estado de bienestar cuya principal función era asegurar un acceso pronto de la ciudadanía al sistema de seguridad social. En segundo lugar, y aun cuando el plebiscito ratificatorio de la Carta de 1925 no tuvo una alta concurrencia y su articulado ha sido muchas veces motejado de alessandrista en extremo, se planteó que la Constitución se fue legitimando con el paso del tiempo y que, en la hora más aciaga de la historia de Chile, ambos bandos rivales apelaron a ella para justificar sus respectivas acciones.

Incluso el golpe de Estado fue, como veremos, realizado en nombre de la Carta, seguros como estaban los militares de que un acto de tamaña ilegitimidad sólo podía ser presentado ante la opinión pública —nacional e internacional— bajo un aura de constitucionalidad. La Carta de 1925 debió convivir con un mundo cada vez más dividido, pero eso no estaba necesariamente en sus entrañas, como algunos comentaristas han señalado. Más bien, ella abrió más y mejores canales de participación; si eso fue teñido por el discurso de la Guerra Fría, entonces la responsabilidad de lo ocurrido durante la UP debe ser al menos compartida con el escenario internacional. ¿Puede culparse al régimen presidencialista de la derrota del sistema democrático? No existe una evidente causa/efecto

que dé cuenta de eso. Por lo tanto, más vale considerar múltiples causas y no quedarnos solamente con un documento constitucional —importante en su composición, pero de ninguna manera capaz de construir realidades por el mero hecho de existir— para explicar la erosión y posterior derrota de la democracia. Para que ello sucediera se necesitaba de una intervención militar tan avasalladora como la que encabezaría el general Augusto Pinochet el 11 de septiembre de 1973.

## CAPÍTULO V

### LA CONSTITUCIÓN DE 1980: LEGITIMIDAD E ILEGITIMIDAD

EN EL primer capítulo vimos que la Junta Militar justificó su accionar inicial en nombre de la Constitución. Así se aprecia en los primeros bandos publicados por las Fuerzas Armadas, los que, además de intentar legitimar su intervención, remarcan la “inconstitucionalidad” del gobierno de Allende. El inciso 1° del Bando N° 5 del 11 de septiembre de 1973 sostiene que el gobierno de la UP había incurrido “en grave ilegitimidad demostrada al quebrantar los derechos fundamentales de libertad de expresión, libertad de enseñanza, derecho de huelga, derecho de petición, derecho de propiedad, y derecho en general, a una digna y segura subsistencia”. El inciso 4°, por su lado, señala que el gobierno se había puesto “al margen de la Constitución en múltiples oportunidades usando arbitrios dudosos e interpretaciones torcidas e intencionadas”. Más interesante aún, el inciso 8° criticó que la autoridad de Allende estuviera “condicionada a las decisiones de comités y directivas de partidos políticos y grupos que le acompañan”, perdiendo con ello la “imagen de máxima autoridad que la Constitución le asignó y por tanto el carácter presidencial de su Gobierno”. Por ello, concluía el inciso 13°, los militares se habían visto en la obligación de “destituir al Gobierno que aunque inicialmente legítimo”, había caído “en la ilegitimidad flagrante”.

La lealtad a la Constitución de 1925 por parte de la Junta Militar no duró más que unos pocos días. El 14 de septiembre

de 1973 el Bando N° 29 decretó la clausura del Congreso Nacional y declaró “vacantes los cargos de los parlamentarios que actualmente invisten tal calidad”. A ello se sumó el Decreto Ley 128 del 12 de noviembre de 1973, mediante el cual la Junta abolió de facto la Constitución de 1925, se arrogó el poder constituyente y consumó la destrucción constitucional. Por poder constituyente los redactores del Decreto Ley entendieron el derecho a hacer modificaciones al “ordenamiento jurídico contenido en la Constitución y en las leyes de la República” en caso de que el país así lo demandara. Comenzaba así el cuarto “proceso constituyente” al que se hacía mención en el Prefacio. Esta vez, no obstante, los cambios constitucionales tomarían un camino refundacional, muy distante del espíritu gradualista de sus antecesoras.

Perfilándose como uno de los principales ideólogos de la dictadura, en 1975 Jaime Guzmán planteó en una entrevista que “nadie que lea el texto de la Constitución de 1925 (incluso con las reformas expresas que se le han hecho hasta la fecha), y que lo confronte con la realidad político-institucional imperante, puede adquirir un verdadero convencimiento de que aquélla está vigente”. Para Guzmán, la Constitución de 1925 estaba “muerta en la realidad práctica y, lo que es aún más importante, en la mente del pueblo chileno”. Llamaba, pues, a reemplazarla por una serie de Actas Constitucionales, cuya preparación había recaído en la llamada Comisión de Estudios de la Nueva Constitución Política de la República. Más conocida como “Comisión Ortúzar”, había sido formada el 24 de septiembre de 1973 y uno de sus miembros, además de su presidente Enrique Ortúzar, era el propio Guzmán.

Como dice Rodrigo Cordero, los comisionados “compartían una intuición constitucional fundamental, a saber: que el grave colapso institucional había revelado una crisis en la sociedad cuyas causas más profundas no podían tratarse simplemente reformando el estado constitucional de una manera jurídica convencional”. Por el contrario, se “requería una transformación radical del concepto de sociedad como tal”,

una idea que aparece claramente en una publicación de 1974 con el sugerente título de *Primer año de la reconstrucción nacional*: “Esta nueva sociedad”, decía el documento, “definirá su estructura en la nueva Constitución [...], a la vez que [la Constitución] enseñar[á] a toda la ciudadanía la nueva forma de entender la convivencia nacional”. Tres años después, Pinochet siguió una línea similar en su conocido discurso en Chacarillas (9 de julio de 1977). Esa vez señaló que la “recuperación” del país no estaba del todo concluida, pues todavía era necesario completar las Actas Constitucionales en “todas aquellas materias de rango constitucional aún no consideradas por ella”. Una vez que las actas fueran completadas, la “recuperación” del país se consumaría, quedando “definitivamente derogada la Constitución de 1925”.

Las Actas de la Comisión Ortúzar fueron entregadas a Pinochet en octubre de 1978. En el “Preámbulo” del informe se leen algunas cuestiones relevantes para entender la labor de los comisionados: comienza Enrique Ortúzar diciendo que, por explícito encargo de Pinochet, la Comisión había redactado un “anteproyecto de nueva Constitución Política de la República”, agregando que “la futura Carta Fundamental” necesitaba una serie de “artículos transitorios”. En términos conceptuales, se resumen algunos aspectos clave de los fundamentos ideológicos —provenientes de algunas corrientes conservadoras, otras liberales y otras, en fin, corporativistas— que habían inspirado a la dictadura desde, al menos, 1975. Se defiende, por ejemplo, el principio liberal de que “el ser humano tiene derechos naturales anteriores y superiores al Estado, y que su iniciativa creadora, expresión de su dignidad y libertad, constituye un elemento esencial para el desarrollo integral de su personalidad y el progreso espiritual y material de la Nación”. Asimismo, los comisionados afirman, mezclando argumentos conservadores con posturas corporativistas, que “la familia es el núcleo básico de la sociedad y que el reconocimiento y autonomía de los cuerpos intermedios que existen entre aquélla y el Estado, son fundamentos insustitui-

bles de una sociedad libre y de plena participación”. Finalmente, la Comisión “reafirma su fe en la democracia, como régimen evolutivo capaz de dar plena expresión a estos valores, de conciliar la autoridad con la libertad y de garantizar a las personas el ejercicio de sus derechos”. Volveremos a qué tipo de “democracia” estaban haciendo alusión tanto los comisionados como otros teóricos de la dictadura.

Una visión distinta del problema constitucional tenía el Grupo de los 24, una organización de oposición que, en julio de 1978, es decir, unos meses antes de que la Comisión Ortúzar evacuara su anteproyecto, había planteado que debían introducirse cambios a la Carta de 1925, pero no avanzar hacia su completa abolición. Las reformas debían descansar “en los principios que orientaron la evolución política de Chile hasta convertirla en motivo de orgullo nacional y de prestigio internacional, buscando en la historia y en la realidad presente tanto las causas del proceso que culminó en la ruptura de nuestra tradición, como los cambios que permitan su pronto y perdurable resurgimiento”. Las causas del quiebre de 1973 estaban todavía por aclararse, pero, según el Grupo de los 24, el golpe militar había cortado definitivamente con la tradición democrática del país. Consecuentemente, señalaba, “pensamos que los principios de soberanía popular, reconocimiento y garantía de los derechos del hombre, pluralismo, separación de los Poderes Públicos y Estado de Derecho, consagrados durante más de un siglo y medio como bases esenciales de la democracia constitucional chilena, deben no sólo ser reconocidos, sino, además, perfeccionados y robustecidos”.

Un tercer grupo de constitucionalistas estaba compuesto por los miembros del Consejo de Estado, creado en 1976 y presidido por Jorge Alessandri. En noviembre de 1978, sólo unas semanas después de que la Comisión Ortúzar entregara el anteproyecto, “el documento pasó”, como dice Sofía Correa, “al Consejo de Estado, órgano consultivo de 18 miembros, civiles y militares, designados por Pinochet, quienes elaboraron un nuevo texto de la Constitución de 1925, más cercano a

una reforma [...] que el que había preparado la Comisión [Ortúzar], y lo entregaron a la Junta de Gobierno en julio de 1980". El Consejo jugó, de ese modo, un rol intermediario entre la Comisión y el Grupo de los 24. En efecto, una comparación entre el anteproyecto de la Comisión Ortúzar y el "Texto del proyecto de nueva Constitución Política propuesto por el Consejo de Estado", fechado el 1 de julio de 1980, arroja un 68% de similitud, un porcentaje nada despreciable si se lo mira literalmente. La cuestión es, sin embargo, más compleja y, de hecho, no explica, como veremos a continuación, por qué en agosto de 1980 Alessandri decidió renunciar al Consejo y distanciarse de Pinochet y su gobierno.

Alessandri era un convencido antimilitarista, cuya labor en el Consejo podría entenderse como una suerte de oposición interna al régimen. Ya el hecho de que la Comisión Ortúzar cortara con el símbolo de la Constitución de 1925, en vez de reformar su articulado, debe haber causado estupor en Alessandri, quien no sólo era hijo de su máximo ideólogo, sino que en su gobierno dicha Carta había dado un importante salto de legitimidad. Además, y a pesar de que la similitud literal entre el anteproyecto de la Comisión Ortúzar y la Constitución de 1980 es más baja que entre ésta y el "Texto del proyecto de nueva Constitución Política propuesto por el Consejo de Estado" (61% versus 65%), lo cierto es que hay diferencias significativas entre las dos últimas. Las divergencias se concentran sobre todo en las llamadas "Disposiciones Transitorias", las cuales aparecen por primera vez en el anteproyecto de la Comisión Ortúzar, pero con mayor fuerza en el "Texto" del Consejo. En el primer caso, los comisionados agregaron una lista pequeña (sólo 11 artículos) para reafirmar que, sin perjuicio de lo que dijera el anteproyecto constitucional, algunas leyes debían mantener "plena vigencia" a la "fecha en que comience a regir esta Constitución". Entre ellas, resaltaban la pena de muerte, la colegiación de actividades o profesiones no universitarias y la reserva para el Estado de determinadas sustancias minerales.

Las disposiciones transitorias del “Texto”, por su parte, están compuestas por 28 artículos, las más importantes de las cuales resumen la manera en que el país debía encaminarse hacia un “período de transición”. De ellas se desprende el objetivo de Alessandri y del resto del Consejo en cuanto a que Pinochet cediera parte del poder a otro tipo de autoridades. Según un “Informe” que los consejeros entregaron a la Junta de Gobierno como anexo, era recomendable que el “Presidente de la República” y la “Junta de Gobierno” designaran “un Congreso que ejer[ciera] todas las facultades que la nueva Constitución le confiere”. ¿Por qué? Por dos motivos: “Primero, para que quede asegurada la fiel interpretación de la nueva Constitución, al revés de lo que ha sido habitual, y, en seguida, para que cuanto antes, las leyes puedan discutirse con la publicidad que la actual situación de Chile hace aconsejable”. En aquel Congreso, continuaban, debía darse una “adecuada e idónea representación a las diversas corrientes democráticas de opinión existentes del país”. Respecto a la duración del período de transición, el Consejo recomendaba que fuera de cinco años, “contados desde la fecha en que la nueva Constitución entre en vigencia; esto es, después del plazo de ciento ochenta días corridos desde la fecha del plebiscito en que ella sea aprobada”. Es decir, si se cumplían los plazos pensados por Alessandri, Pinochet tendría que haber dejado el poder en 1985, máximo en 1986.

Si bien el Consejo tomó como base el anteproyecto de la Comisión Ortúzar, llamó también “a la opinión pública para que quien se interesare por hacerlo, formulara las sugerencias, comentarios o críticas que juzgara pertinentes, acerca del anteproyecto constitucional”, gracias a lo cual “escuchó muchas opiniones y recogió muchos antecedentes”. En el “Informe” no se detallan los nombres de los que presentaron sus ideas; no obstante, que esa instancia haya existido marca una diferencia fundamental con el proceso seguido por un “Grupo de Trabajo” al que se encargó estudiar el “Texto” del Consejo de Estado. Conformado, entre otros, por los ministros

del Interior y de Justicia, Sergio Fernández y Mónica Mada-riaga, en julio de 1980 el Grupo de Trabajo introdujo cambios en el proyecto de Alessandri. La sección que más modificaciones sufrió fue la de las disposiciones transitorias, aunque, según Ascanio Cavallo, ellas no fueron redactadas por el Grupo de Estudio, sino por la Junta de Gobierno (que funcionó a puertas cerradas).

De acuerdo con el artículo 25° de la versión original de la Constitución de 1980, el mandato presidencial duraba ocho años, es decir, el plazo estipulado por la Comisión Ortúzar, pero no por el Consejo, el cual se decidió por seis años. La Comisión y el Consejo compartían, sin embargo, que el presidente no podía ser reelegido para el período siguiente, cuestión que fue explícitamente contravenida en la disposición transitoria 27° de la Carta de 1980, decretando que esa prohibición no era aplicable al actual “Presidente de la República” (de ese modo, de haber ganado el “Sí” en el plebiscito de 1988 —que fue establecido por la disposición transitoria 14°— Pinochet se habría mantenido en el poder hasta 1996). Otras disposiciones transitorias que no están en el anteproyecto de la Comisión Ortúzar ni en el “Texto” del Consejo muestran la autonomía con que funcionó la Junta de Gobierno. Las principales refieren a materias de seguridad interior, a través de las cuales se entregó un poder prácticamente omnímodo a Pinochet para que, en caso de que se produjeran “actos de violencia destinados a alterar el orden público o hubiere peligro de perturbación de la paz interior”, pudiera: 1) “arrestar a personas hasta por el plazo de cinco días, en sus propias casas o en lugares que no sean cárceles”; 2) “restringir el derecho de reunión y la libertad de información”; 3) “prohibir el ingreso al territorio nacional o expulsar de él a los que propaguen las doctrinas a que alude el artículo 8° de la Constitución”; y 4) “disponer la permanencia obligada de determinadas personas en una localidad urbana del territorio nacional hasta por un plazo no superior a tres meses”.

¿Qué conclusiones se pueden extraer de este recuento de las principales escuelas y proyectos constitucionales que se dieron cita en el Chile de fines de la década de 1970? En primer lugar, no parece claro que la Carta de 1980 haya sido redactada por una sola persona, como muchas veces se asume cuando se habla de la “Constitución de Jaime Guzmán”. Sin duda, éste jugó un papel clave como miembro de la Comisión Ortúzar y es probable que también haya participado como asesor de la Junta de Gobierno. Con todo, las diferencias entre las disposiciones transitorias de uno y otro texto son demasiado evidentes y bien cabe dudar que su autoría haya salido de una sola mano. En segundo lugar, y precisamente por lo anterior, es claro que la dictadura estaba tensionada internamente, y que varias tradiciones de pensamiento —liberales, conservadoras, corporativistas, entre otras— confluían en una heterogénea alianza de partidarios de Pinochet. Es factible, incluso, que algunas de las reflexiones del Grupo de los 24 hayan sido consideradas. Sin embargo, y esta es la tercera conclusión, al final de cuentas el espíritu reformista del Grupo de los 24, y hasta cierta forma el de Jorge Alessandri, fueron explícitamente rechazados por la dictadura: la continuidad fue radicalmente interrumpida, se aprobó una “nueva” Constitución y se cortó con años de reformismo gradualista.

El espíritu refundacional de la Constitución del ochenta quedó de manifiesto en la “Exposición hecha al país” por Pinochet el 10 de agosto de 1980:

La Junta de Gobierno ha terminado el estudio del proyecto de la Nueva Constitución Política de la República, cuyo texto íntegro —para conocimiento de ustedes— será publicado oficialmente en el día de mañana. Este hecho marca un hito trascendental en la vida de la nación, ya que corresponderá ahora a la ciudadanía dar un nuevo y decisivo paso por la senda en que ha venido caminando Chile desde el mismo 11 de septiembre, pues ha llegado el instante de decidir nuestro futuro, encontrándonos ante dos alternativas:

-Volver, paulatina pero inexorablemente a la noche de los mil días negros de Chile, con todo ese cúmulo de angustias y miserias que nos azotó sin piedad.

-O, tomar la ruta que patrióticamente estamos señalando a nuestros conciudadanos.

Es aquí, chilenos y chilenas, donde radica nuestro dilema al pronunciarnos por esta nueva Carta Fundamental que será sometida a vuestra consideración.

El nuevo Chile que había comenzado en septiembre de 1973 se robustecía ahora a través de una nueva Ley Fundamental. Se refundaba, con ello, la república; se revolucionaba el régimen político para no caer nuevamente en la “noche de los mil días negros de Chile”. Paradójicamente, un régimen políticamente “conservador” como el de Pinochet desechaba la historia constitucional comenzada en 1828. Desde entonces y hasta el día hoy, la Constitución vigente carga con un problema de legitimidad que sus muchas reformas no han podido resolver. Así pareció entenderlo Jorge Alessandri, quien dos días después de la “Exposición” de Pinochet, el 12 de agosto de 1980, renunció al Consejo de Estado. Dos años después, Alessandri daba una entrevista en *El Mercurio* explicando su actuar: “Ofrecí un camino que por desgracia no se adoptó. [...] No estoy de acuerdo con las modificaciones introducidas al proyecto que aprobó el Consejo de Estado y mucho menos lo estoy con la normativa de la transición que posteriormente se introdujera a su texto”.

Una de las cuestiones más relevantes recogidas implícitamente por la Constitución de 1980 es el concepto de “democracia autoritaria y protegida”. Éste ya había aparecido en el discurso de Chacarillas, cuando Pinochet sostuvo que Chile requería una “democracia que sea autoritaria, protegida, integradora, tecnificada y de auténtica participación social”. “Autoritaria”, en el sentido de que debía “disponer de una autoridad fuerte y vigorosa”. “Protegida”, porque “debe afianzar como doctrina fundamental del Estado de Chile el contenido básico

de nuestra Declaración de Principios, reemplazando el Estado liberal clásico, ingenuo e inerme, por uno nuevo que esté comprometido con la libertad y la dignidad del hombre y con los valores esenciales de la nacionalidad". De ahí en más, cualquier disposición o acto que contradijera dichos principios sería considerado "ilícito y contrario al ordenamiento institucional de la República".

Es importante destacar la diferencia entre esta concepción de democracia y la que se encuentra presente en la Ley Fundamental de 1925. Ésta establece que el "Estado de Chile es unitario" y que su "Gobierno es republicano y democrático representativo", adhiriendo así al sistema liberal clásico de representación. La de 1980, en cambio, no dice qué tipo de "democracia" impera en Chile, aunque se subentiende que es "autoritaria" y "protegida". Detrás de esta forma de concebir la democracia se esconden los dos tipos de enemigos a los que apuntó la dictadura: 1) a los que, con base en la voluntad general mayoritaria, consideraban a la democracia como un "fin en sí mismo" (y que podía conducir al totalitarismo marxista); y 2) al liberalismo de signo representativo, cuya "neutralidad" provocó, de acuerdo con la *Exposición* que hizo Pinochet al país el 10 de agosto de 1980, el derrumbe de 1973. Pinochet no culpó al régimen presidencialista ni al parlamentario del quiebre; más bien, apuntó a concepciones erradas de la democracia, las cuales, a pesar de sus diferencias (una es directa/mayoritaria, la otra representativa), parecían ser igualmente responsables del Golpe Militar. Marxismo y liberalismo fueron percibidos, pues, como enemigos igualmente dañinos para la "Nueva Institucionalidad".

En la decisión de redactar una "nueva" Constitución se aprecia el objetivo de dar a la dictadura la responsabilidad de reconstruir el país para que, de esa forma, la sociedad en su totalidad comprendiera que el régimen de Pinochet no era una simple piedra en el camino, sino la base desde la cual se estaba desarrollando una concepción distinta de comprender y ejercer la toma de decisiones. Al abarcar prácticamente la

totalidad de los espacios políticos, sociales, económicos y culturales de la vida de los chilenos, la Constitución de 1980 construyó una hegemonía desconocida y, hasta cierto punto, mucho más sólida que la lograda por cualquiera de sus predecesoras. Y ello no por sus altos niveles de legitimidad, sino más bien por la razón contraria. El proceso de 1980 fue igualmente poco participativo que los de 1925 y de 1833. No obstante, fue un paso más allá, pues rompió con una tradición que, por mucho que no hubiera sido democrática según los estándares actuales, había logrado unir a los ciudadanos en un relato común, conocido y legitimado a lo largo de las décadas.

En los años siguientes, Pinochet gobernó amparado en la versión original de la Constitución de 1980, la que, además de las disposiciones transitorias, contenía el muy conocido artículo 8°. En él se aprecia uno de los principios rectores —compartido por todos los sectores del gobierno— que había guiado a los autores de la Carta: aniquilar de una vez y para siempre el “cáncer marxista”. El artículo decía: “Todo acto de persona o grupo destinado a propagar doctrinas que atenten contra la familia, propugnen la violencia o una concepción de la sociedad del Estado o del orden jurídico, de carácter totalitario o fundada en la lucha de clases, es ilícito y contrario al ordenamiento institucional de la República. Las organizaciones y los movimientos o partidos políticos que por sus fines o por la actividad de sus adherentes tiendan a esos objetivos, son inconstitucionales”. Con eso se intentó despolitizar la actividad pública, mezclando en un juego retórico una definición unívoca de “familia” con la acción “totalitaria” de todos los grupos políticos —no sólo de “izquierda”— que no adhirieran a la Ley Fundamental. Se agregaron otros artículos menos controversiales e incluso, diríamos, beneficiosos para el país. Ese fue el caso, por ejemplo, del artículo 97°, que decretó la autonomía del Banco Central, o del 26°, que introdujo la segunda vuelta presidencial. Sin embargo, al ser hija de la violencia y al tener características de corte constructivista, la partida de bautismo

de la Constitución ha lidiado con una muy pesada carga de ilegitimidad. Este es un problema que aún enfrentamos como sociedad.

Durante la recuperación de la democracia se introdujeron diversas reformas a la Carta de 1980, siendo las de 1989 y 2005 las más contundentes. No obstante, siguiendo la terminología empleada en este libro, y a pesar de su relevancia para democratizar el país, difícilmente puede decirse que se trató de “procesos constituyentes” y más correcto sería hablar de “momentos de reforma constitucional”. Ello, pues la Constitución de 1980 se mantuvo en su esencia simbólica, por lo que la discusión sobre su ilegitimidad ha continuado impertérrita hasta el día de hoy. El 30 de julio de 1989 se realizó un plebiscito para reformar la Constitución. El proyecto incluía 54 reformas, todas las cuales tenían por objetivo fortalecer el régimen democrático mediante el robustecimiento del pluralismo y la reducción de los estados de excepción. Quizás ningún cambio resume mejor el reformismo del año 89 que la derogación del artículo 8°. En 2005, en tanto, se buscó terminar con los últimos resabios del autoritarismo pinochetista. Se reformó el Tribunal Constitucional y se eliminaron los senadores designados, algunos de los cuales provenían de las Fuerzas Armadas y Carabineros, así como los senadores vitalicios, correspondientes a los ex presidentes de la República. Se redujo, a su vez, el mandato presidencial de seis a cuatro años. Además, el presidente adquirió la facultad de remover a los Comandantes en Jefe y al Director de Carabineros, lo que significó un gran paso adelante en la subordinación de los militares al poder civil. Parecía que la Constitución lograba, por fin, la legitimidad de ejercicio que tanto habían buscado sus cultores y defensores.

En efecto, gran parte del espectro político de la época, empezando por el entonces presidente Ricardo Lagos, llegó al punto de decir que los cambios de 2005 eran suficientemente estructurales para considerar al nuevo cuerpo constitucional

como una Carta distinta. El 17 de septiembre, Lagos se refirió a la “Constitución de 2005” en los siguientes términos:

Hoy 17 de septiembre de 2005 firmamos solemnemente la Constitución Democrática de Chile [...] Este es un día muy grande para Chile. Tenemos razones para celebrar. Tenemos hoy por fin una Constitución democrática, acorde con el espíritu de Chile, del alma permanente de Chile, es nuestro mejor homenaje a la independencia, a las glorias patrias, a la gloria y a la fuerza de nuestro entendimiento nacional. [...] Hoy nos reunimos inspirados en el mismo espíritu de 1833 y 1925, para darle a Chile y a los chilenos una Constitución que nos abra paso al siglo XXI.

Lagos no estuvo solo cuando dijo que Chile tenía “por fin una Constitución democrática”. La “Constitución de 2005” fue un hito en la historia de la hoy fenecida Concertación de Partidos por la Democracia, pues confirmó el largo proceso reformista iniciado en la década de 1980, cuando los opositores a la dictadura aceptaron competir con Pinochet siguiendo las propias reglas constitucionales de éste. De ahí que muchos ex concertacionistas sostuvieran, al menos hasta hace unos pocos años, que la Constitución actual “no” es la de Pinochet y que, en caso de que el Congreso decidiera cambiarla, ello debía hacerse aceptando que una posible nueva Constitución vendría a reemplazar a la “Carta de 2005”.

El exministro del interior del gobierno de Lagos, José Miguel Insulza, lo planteó el 21 de octubre de 2015 en una entrevista en radio *Concierto* de la siguiente forma: “Si quieren cambiar la Constitución la vamos a cambiar [...], pero por favor no sigamos tratando de destruir todo lo que hemos hecho en los últimos 20 años; eso es un acto de masoquismo completamente ridículo”. Y sobre las reformas de 2005, dijo:

Ese cambio constitucional, fue hace sólo 10 años, y algunos olvidan que ahí se terminaron los senadores designados, la

frase que decía que las Fuerzas Armadas eran garantes de la institucionalidad, que ahí se terminó la inamovilidad de los comandantes en jefe. [...] Ese fue el objeto de esa reforma constitucional. Hubo otra serie de cosas que se discutieron y algunas que no se aprobaron como el reconocimiento a los pueblos indígenas, todo un capítulo relativo a la regionalización; algunas que eran importantes como los cambios a las normas de nacionalidad que permiten que gente vaya a votar ahora en el extranjero, gente que no nació en Chile pueda votar porque son chilenos desde el momento que son inscritos por sus padres en los consulados. El presidente Lagos decidió firmar la Constitución y eso me parece bien, pero mirando hacia atrás y si tuviera que aconsejar alguna cosa, a lo mejor deberíamos haberla plebiscitado, estoy seguro que un plebiscito que hubiera legitimado plenamente la Constitución, que le hubiera dado un respaldo ciudadano, se habría ganado fácilmente con la popularidad que el gobierno tenía en ese momento, y es una pena que no se haya hecho. Esa alternativa no se consideró. De lo que nosotros llamábamos con gran fuerza los enclaves autoritarios, el binominal fue lo único que quedó.

Es decir, para Insulza la “Constitución de 2005” seguía plenamente vigente diez años después, opinión que poco antes había sido presentada por Jorge Burgos en su calidad de Ministro del Interior del segundo gobierno de Michelle Bachelet. Durante el discurso inaugural del seminario “¿Asamblea constituyente, reforma constitucional o proceso constituyente?”, organizado por la Universidad del Desarrollo, Burgos dijo que “la Constitución vigente ha sido una Constitución eficaz”, ya que impuso “un orden, que aunque imperfecto, nos ha permitido resolver los problemas dentro de una institucionalidad, en paz, conforme a unas reglas, con vigencia del Estado de Derecho”. Asimismo, el exministro destacó que “durante su vigencia se han expandido notablemente el disfrute de los derechos económico-sociales, producto del

crecimiento económico, la reducción de la pobreza y la implementación de políticas públicas que han garantizado, a todo evento, algunos mínimos en salud y protección social”. En 2015, incluso, se eliminó el sistema electoral binominal, uno de los últimos “cerrojos” de la Constitución de 1980, gracias a lo cual nuevos sectores políticos (a veces con una muy baja votación, es cierto) entraron por primera vez al Congreso.

¿Qué pasó que, al mismo tiempo que Insulza y Burgos planteaban una defensa cerrada de la “Constitución de 2005”, sus propios correligionarios comenzaban a abandonar la moderación para exigir un nuevo “proceso constituyente”? Empezando por el segundo gobierno de Michelle Bachelet, continuando por algunos exministros concertacionistas y culminando con el propio expresidente Lagos, a partir de 2015 diversas columnas de opinión y noticias de diarios cubrieron lo que comenzaba a ser una opinión generalizada en la centroizquierda e izquierda chilenas: ya no alcanzaba con la “Constitución de 2005” para resolver las demandas de la ciudadanía. El ministro de Bachelet Nicolás Eyzaguirre sostuvo, por ejemplo, que “cuando esta Constitución fue impuesta en su matriz, más allá de las reformas que se hayan hecho, por un sector político, y no se dialogó ni se aprobó democráticamente, obviamente que va a tener un sesgo más hacia la zona de confort de aquellos que la impusieron”.

Mientras que Ricardo Lagos, en lo que podría considerarse una voltereta histórica, afirmó que la “Constitución de 2005”, su “Constitución”, había cumplido un ciclo y ya era hora de preparar una nueva Carta. El 19 de octubre de 2015 señaló que “la Constitución de 2005 fue un paso adelante, para recuperar la dignidad de Chile”, permitiendo, entre otras cosas, que los altos mandos militares dependieran de la presidencia de la República. Para Lagos un cambio constitucional significaba “actualizar, poner al día la Constitución que pasó el test de la democracia en 2005”, pero que todavía está “impregnada por una visión neoliberal que obliga al establecimiento del Estado Subsidiario”. Sin entrar en el significado y

validez conceptual de eso que se suele llamar “políticas neoliberales”, es interesante constatar el cambio de tono entre el primer y el segundo gobierno de Bachelet. Entre 2014 y 2017 la presidenta avanzó, en efecto, en medidas que con anterioridad no estaban ni cerca de ser parte de su programa. Podría decirse, en breve, que Bachelet II movió el cerco hacia la izquierda, y su visión del problema constitucional es una prueba de ello.

A partir de abril de 2016, la sociedad chilena fue conminada a participar de las “Consultas Individuales” (82.993 participantes), de los “Encuentros Locales Autoconvocados” (7.964 encuentros), de los “Cabildos Provinciales” (71 cabildos) y de los “Cabildos Regionales” (15 cabildos), cuyo propósito era reunir las demandas de los chilenos para una nueva Constitución. Se partió de la siguiente premisa: el país había llegado a un punto de no retorno en materia constitucional, ya que ni la Constitución de 1980 ni sus múltiples reformas alcanzaban para dar cuenta de las exigencias ciudadanas, muchas de las cuales decían relación, ahora, con cuestiones poco o nada relevantes quince años atrás. El 6 de agosto terminó esta primera “etapa participativa”, en la que intervinieron cerca de 200 mil personas. Si bien las consultas no eran vinculantes, fueron supervisadas por un Consejo Ciudadano de Observadores liderado por el abogado Patricio Zapata. La sistematización de las “Bases Ciudadanas” estuvo a cargo de María Cristina Escudero (Universidad de Chile), Ignacio Irrázaval (Universidad Católica de Chile) y Rodrigo Márquez (PNUD), y su función era “ordenar la información que surja de las diversas etapas participativas del proceso constituyente”. Las “Bases” arrojaron seis prioridades que, según los participantes, debían estar presentes en una futura Constitución: “democracia, igualdad, descentralización, justicia, respeto/conservación de la naturaleza o medio ambiente y bien común/comunidad”.

Resulta imposible saber a ciencia cierta hasta qué punto este procedimiento fue o no exitoso. Con todo, vale la pena

destacar un par de conclusiones que emergieron de los encuentros. Por de pronto, resalta una concepción de la democracia algo distinta a la conocida hasta entonces: en vez de representativa, ella debía ser “participativa e incluir la posibilidad de llevar a cabo plebiscitos y referéndums, educando sobre este valor y con cargos públicos rotativos y límites en la reelección”, siendo rol del Estado el “garantizar la participación en la toma de decisiones”. En la misma línea se entendió que la igualdad debía ser “económica y social de derechos y oportunidades”, y se mencionaron conceptos como “equidad ante la ley, equidad de género, acceso a la justicia, inclusión, igualdad ante los derechos y acceso de oportunidades”. Particularmente novedosa es la alusión a la igualdad de género, como lo es también el respeto por el medio ambiente y la conservación. En este punto se destacaron ambas cuestiones como mecanismos propicios para “cuidar la propia especie humana”, agregándose que para cumplir con dicho objetivo era necesario “nacionalizar los recursos naturales”. Por último, en las conclusiones de las Bases aparece un ítem relativo a la posibilidad de que el Congreso pasara a ser unicameral, cumpliendo la función “legislativa y fiscalizadora que tiene, agilizando el trámite parlamentario y rebajando los recursos que se gasten al mantener dos cámaras”.

En términos cualitativos, es razonable concluir que el proceso llevado a cabo por el gobierno de Bachelet fue, por un lado, original (nunca en la historia de Chile se había realizado algo así); pero por otro, tanto las preguntas como las respuestas y la metodología de sistematización generaron más dudas que certezas. Lucas Sierra ha estudiado el tema en profundidad, por lo que no hay necesidad de detallar aquí estas cuestiones. Sólo algunas reflexiones: el número de participantes en los distintos tipos de encuentros no fue muy elevado; no al menos si lo comparamos con el padrón de ese mismo año. “El padrón electoral 2016 ascendía a 14.121.316 personas”, dice Sierra. “Las 200.000 del proceso constitucional representan 1,41 % de este padrón, y un 4,1 % de las personas que votaron

en las últimas elecciones (municipales 2016), en las que hubo una relativamente alta abstención electoral. Incluso los que participaron en el proceso constitucional deberían representar un poco menos, porque entre esas 200.000 personas había menores de 18 años, los que están excluidos del padrón electoral”. La comparación, es cierto, podría considerarse injusta, pues los encuentros no eran vinculantes y, por tanto, la participación en ellos no se materializaba necesariamente en políticas públicas concretas. Sin embargo, desde un comienzo el gobierno de Bachelet señaló que los resultados servirían de insumo para la redacción de una futura Constitución.

Bachelet tenía una doble aspiración: primero, poner la deliberación al centro de la discusión política. En segundo lugar, “incidir” en la preparación de una Constitución que recogiera, a partir de las Bases (cuyos problemas metodológicos nunca fueron resueltos al no explicitarse del todo por qué unos temas tenían cabida en los cuestionarios, y por qué otros no), la forma que, según “la ciudadanía” (es decir, unas 200 mil personas), debía adoptar Chile para los próximos cincuenta años. El 6 de marzo de 2018, pocos días antes de terminar su mandato, Bachelet presentó un proyecto de ley para avanzar hacia una nueva Constitución. El Mensaje dirigido al Congreso es una suerte de borrador de Constitución que, según ella, recogía el sentir de la ciudadanía. Su deseo era que aquel fuera utilizado por su sucesor en La Moneda. Sebastián Piñera, no obstante, dejaría el proyecto de Bachelet allí donde ella lo dejó: en el cajón del escritorio presidencial. Su programa de gobierno no consideraba la redacción de una nueva Constitución; lo suyo iba por otro lado.

Cabe preguntarse si la estrategia constitucional de Bachelet puede efectivamente ser considerada como un “proceso constituyente”, según el significado que se ha dado al concepto en este libro. Los responsables de las “consultas ciudadanas” tendieron a llamar de esa forma al procedimiento consultivo puesto en práctica en 2016, por lo que, al menos públicamente, los ciudadanos fuimos conminados a participar de un

“proceso constituyente”. Sin embargo, al no tener implicancias estructurales ni mayores efectos prácticos, no es claro que la sumatoria de Consultas Individuales, Encuentros Locales Autoconvocados, Cabildos Provinciales y Cabildos Regionales pueda ser agrupada bajo ese paraguas conceptual. Bachelet podrá haber redactado un proyecto de Constitución, pero eso no alcanza para asemejar sus conclusiones a los procesos de 1828, 1833, 1925 o 1980. Ello, no porque haya sido más o menos democrático o participativo, sino porque sus resultados no generaron un cambio estructural en la convivencia constitucional chilena. ¿Puede decirse que hoy, luego del “estallido social” y de las muchas modificaciones que ha experimentado el país desde el 18 de octubre de 2019, nos encontramos frente a un “quinto proceso constituyente”? Lo que queda de este libro intenta responder dicha pregunta.

## CAPÍTULO VI

### LOS ORÍGENES DEL “QUINTO PROCESO CONSTITUYENTE”

SEBASTIÁN PIÑERA ganó la segunda vuelta de la elección presidencial de 2017 con el 54,58% de los votos (total: 3.796.579) versus el 45,42% (3.159.902) de su contendor, Alejandro Guillier. El padrón electoral era de 14.347.288 personas habilitadas para votar, lo que significa que la abstención llegó al 50,98%, un porcentaje sin duda considerable, pero no muy distinto al de las elecciones inmediatamente anteriores (por tan sólo nombrar un caso, Michelle Bachelet ganó la segunda vuelta presidencial en diciembre de 2013 con una participación del 41,98% del padrón).

Piñera asumió su segundo mandato con un discurso económicamente optimista y moderadamente reformista. En su programa de gobierno no se contemplaban modificaciones estructurales a la Constitución de 1980, ni mucho menos la idea de encaminarse hacia la redacción de una nueva Carta, tal como la mayor parte de las fuerzas representadas en el Congreso lo aprobaron el 15 de noviembre de 2019 y que luego fue secundado por el Ejecutivo. Hay, sí, algunos pasajes del programa en que se anuncian algunas modificaciones constitucionales. “Proponemos al país una serie de reformas institucionales que atañen a nuestra Constitución, pero también al Ejecutivo, al Congreso, a la Contraloría General de la República y al Tribunal Constitucional”, dice en la sección “Instituciones republicanas: más y mejor democracia”, anotando después que “el objetivo es modernizar nuestras principales

instituciones democráticas siguiendo los principios propios del republicanismo”. Aquellas modificaciones debían concentrarse en el artículo 19° de la Constitución de 1980. Algunos ejemplos incluían: “Explicitar la prohibición de la tortura entre aquellos apremios ilegítimos proscritos por la Constitución”; “Consagrar expresamente el derecho a la propia imagen”; “Explicitar que ningún acto de violencia o uso indebido de espacios públicos podrá interpretarse como ejercicio legítimo del derecho de reunión y reconocer el derecho de las personas a usar los espacios comunes”; “Incorporar a la Constitución el principio de responsabilidad fiscal para las normas legales vinculadas con el gasto público e institucionalizar la aplicación de ese principio”; y “Establecer un límite a la reelección de los parlamentarios”.

Pero estos son casos aislados, ya que en el programa de gobierno de Piñera sobresale una visión más bien positiva de la Constitución de 1980. El siguiente párrafo lo resume:

En el caso particular de la Constitución, creemos que ésta juega un papel insustituible en la convivencia y progreso armónico de los países. El texto constitucional es, al mismo tiempo, norma suprema, pacto social, acervo intergeneracional, carta fundamental que, por lo mismo, tiene múltiples implicancias en el ordenamiento jurídico, político y social. Es por eso que el camino para seguir la senda de perfeccionamiento de nuestro texto constitucional no es el de la ruptura, sino el de la reforma progresiva que reconoce las bases fundamentales de un texto perfectible sobre el cual se ha construido un camino que ha generado desarrollo social para nuestro país.

El camino de la reforma y no de la “ruptura” contrastaría con el escogido por el gobierno de Bachelet, “cuyo planteamiento constitucional”, según Piñera, “ha sido poco respetuoso de la institucionalidad, errático y carente de consensos. Creemos que la Constitución puede y debe perfeccionarse;

también creemos que los cambios en democracia se hacen respetando las reglas del juego y las instituciones que le han dado estabilidad y progreso a Chile. Por eso las propuestas que se hacen en esta materia son leales a la historia republicana de Chile y renuncian a escribir en una hoja en blanco”. Una referencia, esta última, a la idea surgida durante el año 2016, cuando algunos sectores de izquierda propusieron no sólo cambiar la Constitución actual, sino redactarla desde una “hoja en blanco”, es decir, con un espíritu refundacional. “Hemos aprendido de estas últimas décadas que, por la vía de la deliberación y el diálogo, nuestro texto constitucional puede evolucionar, tal como ocurrió con las reformas impulsadas durante el mandato del presidente Ricardo Lagos”, concluía, por su parte, el entonces candidato Piñera, en una inteligente estrategia para enfatizar, como el propio Lagos lo había hecho antes, que en 2005 se había firmado, por fin, una “Constitución democrática” para Chile.

Con esto en mente, no es extraño que Piñera y su equipo se pusieran en la senda de la Concertación de los noventa y principios de la década de 2000. Las referencias a Edgardo Boeninger, arquitecto de la transición a la democracia durante el gobierno de Patricio Aylwin, abundaron durante la campaña presidencial; no tanto por el detalle de lo allí pactado, sino por lo que Boeninger representaba: la negociación y el reformismo gradualista. El problema es que, al mismo tiempo que se acudía a una figura señera de la transición (pactada por definición), el círculo más cercano al presidente Piñera planteó sus reformas de gobierno descartando la continiuidad con su antecesora. Se marginó, en consecuencia, el camino de Bachelet, al tiempo que se dejaron completamente de lado las muchas contribuciones intelectuales aportadas en la última década y que, entre otras cosas, pedían y recomendaban tomarse en serio la idea de escribir un nuevo acuerdo constitucional; no necesariamente a través de la tan mentada “hoja en blanco”, sino aceptando que la discusión sobre la ilegitimidad de origen de la Constitución de 1980 no podía continuar

arrastrándonos hacia el despeñadero. El entonces Ministro del Interior, Andrés Chadwick, lo dijo con todas sus letras en un seminario de ICARE cuatro días después de haber asumido el gobierno: “No queremos que avance el proyecto de nueva Constitución presentado por Michelle Bachelet”. Se cerró así la puerta a un debate constitucional profundo y estructural, tanto cualitativa como simbólicamente.

Los primeros 18 meses del gobierno de Sebastián Piñera fueron bastante positivos para la centroderecha; se creyó, incluso, que el suyo sería el primero de al menos dos gobiernos de dicho signo político. El presidente introdujo algunos cambios en las políticas de inmigración que, en abril de 2018, lo llevaron a ser ovacionado en el Estadio Víctor Jara por ciudadanos haitianos, colombianos, peruanos y venezolanos, entre otros. En la misma línea, Piñera se hizo de un nombre internacional, no sólo como uno de los principales opositores a la dictadura de Nicolás Maduro, sino como uno de los líderes de Latinoamérica en materia de agenda ambiental. En las encuestas realizadas por CADEM durante las primeras semanas de octubre de 2019 el gobierno marcaba entre el 31 y el 34% de aprobación, unos veinte puntos menos que al comienzo de su mandato, pero de todas maneras bastante sobresaliente para la región. La misma encuesta arrojó, sin embargo, una aprobación del 14% a fines de ese mes. ¿Qué había sucedido? ¿Cómo explicar una merma tan significativa en tan sólo unas pocas semanas?

La respuesta es conocida: como se analizará en el Epílogo, el “estallido social” de octubre de 2019 provocó un vuelco en la forma de comprender y ejercer la política, sembrando un manto de duda sobre el sistema administrativo, económico y social conocido hasta ese momento. Tan profundo ha sido dicho cuestionamiento que el país se encuentra, desde el 15 de noviembre de 2019, inmerso en un nuevo “proceso constituyente”. Esa madrugada la mayor parte de las fuerzas políticas del país firmaron un “Acuerdo por la Paz Social y la Nueva Constitución”, lo que debe ser visto como una solución

extraordinaria para salir de una situación extraordinaria: allí se sentaron las bases de una negociación constitucional que fue posteriormente afinada por una comisión técnica, cuyas resoluciones han guiado y ordenado la discusión.

En el Acuerdo se aprobó realizar un plebiscito para preguntar a los chilenos si el país requiere una nueva Constitución o no. Originalmente pensado para realizarse el 26 de abril de 2020, la pandemia del Covid-19 o Coronavirus obligó a retrasarlo para el 25 de octubre. Los ciudadanos deberán optar por el “Apruebo” o el “Rechazo”. Una segunda cédula contendrá la pregunta: En caso de que la opción “Apruebo” salga vencedora, “¿qué tipo de órgano debiera redactar la Nueva Constitución?”. Las alternativas son: “Convención Mixta Constitucional” y “Convención Constituyente”. De acuerdo con el documento preparado por la comisión técnica, la primera opción estaría “integrada en partes iguales por miembros elegidos popularmente y parlamentarios o parlamentarias en ejercicio”. La segunda, “exclusivamente por miembros elegidos popularmente”.

En caso de vencer la opción “Rechazo”, la Constitución de 1980 continuará vigente. Si gana el “Apruebo”, tendremos que esperar hasta la elección del domingo 11 de abril de 2021 para saber quiénes serán los “convencionales constituyentes” y de qué forma estará compuesta la Convención. Su responsabilidad es “redactar y aprobar una propuesta de texto de Nueva Constitución en el plazo máximo de nueve meses, contados desde su instalación, el que podrá prorrogarse, por una sola vez, por tres meses” (después de algún debate, se acordó que la Convención deberá aprobar “las normas y el reglamento de votación de las mismas” por un quórum de 2/3 de sus miembros, una decisión que tiende a premiar los consensos por sobre las imposiciones). Luego de ello, el contenido del texto deberá ser ratificado en un plebiscito de “salida”, cuya fecha será fijada por el Presidente de la República dentro de los tres días desde que la Convención haya comunicado el fin de su cometido. El sufragio en este referéndum será obligatorio

para todos aquellos que tengan domicilio electoral en Chile, y se preguntará otra vez por el “Apruebo” o el “Rechazo”. Si ganara esta última opción, se regresaría de inmediato a la Constitución de 1980.

Además de señalar el camino institucional de los plebiscitos de “entrada” y “salida”, hay dos normas preparadas por la comisión técnica que merecen destacarse. En la sección “Disposiciones especiales” se establecieron los límites y objetivos de la Convención, cuyo poder constituyente es derivado, no originario. Lo dicho quiere agregar que su funcionamiento surge de una reforma a la Constitución que todavía nos rige, lo que es una forma de garantizar una cierta continuidad con lo ya conocido. En esa línea, sobresale el punto referente a la soberanía: ella, dice el documento de la comisión técnica, reside “esencialmente en la Nación y es ejercida por el pueblo a través de los plebiscitos y elecciones periódicas que la Constitución y las leyes determinan y, también, por las autoridades que esta Constitución establece”. Le queda, entonces, prohibido a la “Convención, a cualquiera de sus integrantes o a una fracción de ellos, atribuirse el ejercicio de la soberanía, asumiendo otras atribuciones que las que expresamente le reconoce esta Constitución”. De hecho, los “convencionales constituyentes” deberán “respetar el carácter de República del Estado de Chile, su régimen democrático, las sentencias judiciales firmes y ejecutoriadas y los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes”. El objetivo de la Convención es, en breve, redactar una nueva Carta, pero de ninguna manera puede arrogarse otros derechos de los que establece la reforma constitucional. Salirse de ese marco sería equivalente a desconocer el Acuerdo.

Por mucho que las consecuencias inesperadas de la pandemia del Covid-19 hayan postergado el itinerario constitucional aprobado entre noviembre y diciembre de 2019, puede decirse que el Acuerdo descomprimió, al menos en algún nivel, el contexto de polarización del país. Muchos despertaron esa madrugada con una sensación de alivio: por primera vez desde

el comienzo del “estallido social”, la clase política recordó que la negociación es un elemento fundamental de la política. Sin ella el autoritarismo se vuelve moneda corriente, erosionando la institucionalidad de lo que históricamente ha sido nuestra toma de decisiones. Así, por más que algunos sectores de la derecha teman que el Acuerdo pueda producir una debacle económica, y que la izquierda más radicalizada sostenga que aquel no los “representa”, lo aprobado esa noche de noviembre recogió el sentir de la mayor parte del espectro.

Al momento de escribir estas líneas, el país se encuentra en una situación de emergencia sanitaria sin precedentes y, como era de esperar, la discusión constitucional ha pasado a un segundo plano. Con todo, el 24 de marzo de 2020, en otro ejemplo que demuestra la vigencia del Acuerdo, el Ejecutivo y el Legislativo aprobaron retrasar el calendario del proceso constituyente para las fechas anotadas arriba. Han surgido voces pidiendo que el plebiscito de entrada no se concrete, ya sea porque se teme que los efectos del Covid-19 impidan llevarlo a cabo o porque se sostiene que los esfuerzos —económicos y humanos— deberían enfocarse en solucionar problemas más acuciantes. Sin desmerecer este tipo de opiniones, unas más constructivas, científicas y menos oportunistas que otras, no parece aconsejable tirar por la borda lo que hemos alcanzado hasta aquí. Imposible saber si el “estallido social” volverá con la misma fuerza una vez que los efectos mundiales del Coronavirus hayan pasado. Sin embargo, si miramos la historia de Chile desde una perspectiva larga (tal como se ha propuesto en este libro), no cabe duda de que, más temprano que tarde, la sociedad en su conjunto deberá hacerse cargo del problema constitucional. Ya es tiempo que fijemos nuestra mirada en las necesidades del siglo XXI, tema del Epílogo que cierra este libro.

EPÍLOGO

UNA CONSTITUCIÓN  
PARA EL SIGLO XXI

LOS ÚLTIMOS meses han sido tan vertiginosos como la redacción de este libro. No estaba en mis planes preparar un texto con estas características, pero ahora que llego al final me parece que su propósito se cumple si puede contribuir en algo al debate constitucional en Chile. Desde el 18 de octubre de 2019 vivimos un cambio estructural de nuestra convivencia política, al tiempo que asistimos a una serie de cambios profundos que abarcan desde las relaciones intergeneracionales hasta la cultura económica en que nos hemos movido desde fines de la década de 1980. Difícil es afirmar que nos encontramos en medio de una revolución (una palabra, dicho sea de paso, cuyo significado seguramente mutará a partir de las nuevas formas de protesta y subversión del orden establecido por parte de los movimientos sociales del siglo XXI), pero sin duda el ajuste constitucional emergido del 15 de noviembre de 2019 es nuevo y original.

En un artículo aparecido en la revista *Santiago* en diciembre de ese año apunté que los conceptos que por décadas hemos utilizado para estudiar los “movimientos sociales” se quedan cortos para comprender un fenómeno que, a decir verdad, va mucho más allá de nuestras fronteras. Por otro lado, la historia sugiere que los diagnósticos y soluciones salidos a la luz durante o inmediatamente después de una crisis de esta naturaleza no sólo suelen caer en la trampa del presentismo, sino en soluciones apresuradas. De que existe un descontento

generalizado con el “modelo” implementado en la dictadura y reforzado fuertemente durante los gobiernos democráticos (incluidos los de Michelle Bachelet, en especial en su primer mandato) es tan obvio que no merece mayor cuestionamiento. El problema es que todavía no sabemos a qué nos referimos exactamente cuando hablamos del “modelo”. Para ordenar el análisis se puede distinguir al menos tres tipos de actores.

En primer lugar, tenemos a la izquierda —o más bien a la parte de ella que ha ganado preponderancia en los últimos años— cuyas preocupaciones principales eran, hasta no hace mucho, el lenguaje inclusivo y el daño al medioambiente provocado por corporaciones extranjeras. Cabe preguntarse, no obstante, hasta qué punto dichas demandas conectan verdaderamente con el corazón de las protestas en Chile. Las consignas contras las AFPs, las Isapres y las colusiones están mucho más ligadas a necesidades materiales concretas, y se refieren a esa nada despreciable cantidad de individuos y familias que no cuentan con lo suficiente para llegar a fin de cada mes. De ese modo, si en el siglo XX el movimiento obrero entendió que la lucha por la hegemonía pasaba por revertir las condiciones en que vivía el proletariado, gran parte de la actual izquierda está más concentrada en asuntos que los ciudadanos de a pie consideran poco relevantes.

Esta desconexión de la izquierda podría explicar la fisonomía pluriclasista de las protestas desde octubre de 2019. Tanto los sectores populares como las distintas capas de las clases medias enfrentan situaciones similares: el endeudamiento, los precios de los medicamentos, las alzas del transporte público, la inflación subterránea que día a día nos recuerda que Chile es un país muchísimo más caro de lo que era hace cinco años. En todos esos casos, insisto, son las necesidades materiales básicas las que están en juego, y es allí donde las izquierdas deberían concentrarse si de verdad quieren salir del atolladero. Para ello, se necesita un Estado con dinero; dinero que proviene de los impuestos, sí, pero también de una economía vigorosa y expansiva.

Ahora bien, la obsesión de algunos sectores de derecha —el segundo actor— en cuanto a que el crecimiento económico soluciona las deficiencias e injusticias del “modelo” es sesgada y simplista. En efecto, el empresariado y los tecnócratas que reniegan de la política han olvidado los dos principios fundamentales de un capitalismo en forma y dinámico: la inexistencia de privilegios y la competencia leal. Si la colusión es un mecanismo monopólico en el cual se refugian unos pocos privilegiados, el pago a 60 días es, a su vez, un abuso flagrante que cometen los grandes contra los pequeños y medianos. En esto no hay nada que nos recuerde a Adam Smith; muy por el contrario, hay un capitalismo irresponsable y anticompetitivo, que se parapeta en un discurso antiestatal por considerar que cualquier tipo de regulación va en contra del crecimiento económico. Como bien ha demostrado la historia política, cuando el Estado actúa imparcialmente —fiscalizando las industrias monopólicas y subiendo la carga impositiva si ésta no alcanza para cubrir los gastos a que día a día se enfrenta una sociedad moderna— puede transformarse en el mejor garante de la libertad.

Porque detrás de esto hay también una muy baja comprensión sobre las distintas tradiciones de eso que denominamos liberalismo. Gran parte de la derecha se tragó la idea de que para ser “liberal” bastaba con el *laissez faire* de los 90; que lo verdaderamente relevante era que el país creciera lo más posible, sin importar los efectos sociales de una economía desregulada. En Chile se han hecho esfuerzos para promover una mejor competencia (la Fiscalía Nacional Económica, el Sernac y el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia son tres buenos ejemplos de cómo una economía puede, sin dejar de ser capitalista, mejorar sus estándares competitivos). Pero todavía falta mucho para que las elites económicas del país comprendan que el Estado puede ser el principal defensor de la libertad individual. Por de pronto, en todo lo que dice relación con la igualdad ante la ley y el emparejamiento de la cancha.

¿Y qué decir del tercer actor, esos cientos de miles que han marchado a lo largo de todo Chile? ¿Puede hablarse de un estallido “populista”? Como decía, las definiciones conceptuales conocidas no dan cuenta de la multiplicidad de elementos detrás de estas movilizaciones, las que, lejos de ser orgánicas, mezclan muchos y muy diversos puntos. La política chilena de hoy es un enigma y no es claro quién o quiénes redituarán con todo lo que está aconteciendo. Ni la CUT, ni el Frente Amplio ni el Partido Comunista (para no hablar de la antigua Concertación y la derecha tradicional) debieran capitalizar las movilizaciones; de hecho, todos esos actores son, lo acepten o no, parte del *establishment* al que ese millón 200 mil personas censuraron fuertemente en la marcha del viernes 25 de octubre de 2019. Pero precisamente por lo inorgánico de su conformación es que no es posible catalogar lo que ha venido ocurriendo en Chile bajo el concepto de “populismo”. No hay un líder claro, y el petitorio y la lista de quejas son amplios y en extremo heterogéneos. Tan amplia y heterogénea (y pluriclasista) es la demanda, que la definición convencional de “lucha de clases” tampoco es correcta para arrojar luz sobre la materia.

Todo esto quiere decir que el tiempo de los análisis estructurales corre por un carril distinto al del evento coyuntural. Los remedios más urgentes —orden público y medidas efectivas para cubrir las necesidades de los chilenos— requieren de mucha negociación política, la cual debe ser canalizada mediante mecanismos lo más representativos posibles. Uno de esos mecanismos es avanzar hacia una nueva Constitución, pensada, diseñada y aprobada en democracia y mediante mecanismos de participación que garanticen que todas las fuerzas democráticas estén debidamente resguardadas en el proceso.

Ahora bien, pensando en los aspectos clave de este “quinto proceso constituyente”, hay que preguntarse ahora por los contenidos que debería tener la futura Ley Fundamental (asumiendo que la Constitución de todas maneras cambiará, ya

sea porque se redactará una nueva o porque se reformará la actual). Las Constituciones democráticas son un conjunto de reglas generales cuyo objetivo es garantizar lo que en inglés se conoce como *checks and balances*: la separación de los poderes, la igualdad ante la ley, la libertad para expresar opiniones sin ser perseguido por ellas, la defensa irrestricta de los derechos humanos y la creación de instancias que permitan la intervención de los ciudadanos en la toma de decisiones a través de canales formales y periódicos de participación. Además, en una Constitución se deben fijar algunas cuestiones orgánicas fundamentales para dar forma al Estado, entre las cuales pueden haber artículos para salvaguardar la responsabilidad económica (a través, por ejemplo, de la autonomía de los bancos centrales) o la justa representación de los grupos que se disputan el poder (por ejemplo, mediante las segundas vueltas en las elecciones presidenciales).

Es decir, las Constituciones son mucho y poco a la vez; y está bien que así sea. Es errado e ingenuo creer que el articulado constitucional —y no leyes diseñadas caso a caso— resolverá todos los problemas que nos aquejan. Es voluntarista, por otro lado, sostener que la Constitución tiene la capacidad de construir realidades, como si el hecho de dejar algo por escrito tuviera inevitablemente una correlación inmediata en la realidad. Habrá quienes pretenderán utilizarla como una caja de resonancia para otorgar todo tipo de derechos sociales y económicos. Sin embargo, lo cierto es que mientras más extensa y enrevesada es una Constitución, menos probable es que ella pueda cumplir con su propósito inicial. Eso es lo que se aprecia en algunas Cartas latinoamericanas, las que muchas veces parecen códigos especiales más que Constituciones.

El denominado “quinto proceso constituyente” se inserta, en efecto, en un contexto relativamente dinámico de cambio constitucional en Latinoamérica. La apertura democrática de fines de la década de 1980 y principios de la de 1990 coincidió con una nueva era constitucional. La mayoría de los países del continente redactaron nuevas Cartas o modificaron

profundamente las que tenían (las versiones que se han revisado incluyen las reformas introducidas hasta 2015). Brasil lo hizo en 1988, seguido luego de Colombia en 1991 (nueva Constitución), México (1992: reforma, entre otros, al artículo 27°, que regula el derecho de propiedad), Perú (1993, nueva Constitución), Argentina (1994: crea, entre otros, el precepto que criminaliza los golpes de Estado) y Venezuela (1999, nueva Constitución). Chile no se quedó atrás en esto, aunque en este libro se explicó que las reformas de 1989 y de 2005 no han sido suficientes para cortar de raíz con la discusión sobre la ilegitimidad de origen y de ejercicio de la Ley Fundamental de 1980.

En lo que respecta a derechos políticos y sociales, en general las Constituciones latinoamericanas no exhiben grandes diferencias, si bien la profundidad de los segundos cambia según cada país. La “seguridad social” es un concepto que se repite sin excepción en todas las Cartas, pero algunos derechos son más especificados en algunas que en otras. Así, Colombia mandata que ella “es un servicio público de carácter obligatorio” y que el Estado debe garantizar “a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la seguridad social”. Eso no es muy distinto de lo que ocurre en Perú o Argentina. En esta última, el Estado debe otorgar “los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable”. En Venezuela, en tanto, los acápites sobre el tema son más detallados y extensos. La Constitución de este país declara en su artículo 86° que “toda persona tiene derecho a la seguridad social como servicio público de carácter no lucrativo”, agregando que el “Estado tiene la obligación de asegurar la efectividad de este derecho” a través de la creación de “un sistema de seguridad social universal, integral, de financiamiento solidario, unitario, eficiente y participativo, de contribuciones directas o indirectas”.

Ahora bien, uno de los ámbitos en que se aprecian diferencias significativas es en el detalle de los cuatro grandes derechos sociales: trabajo, educación, salud y vivienda; es

tanto lo que algunas Constituciones regulan esos derechos, que más parecen códigos especiales que leyes fundamentales. Brasil y Argentina encabezan el listado en lo referente al trabajo: llegan incluso al punto de constitucionalizar las “vacaciones” de los trabajadores, además de fijar la jornada laboral. La mayoría otorga rango constitucional al derecho a un salario mínimo, pero, a diferencia de otras veces, el detalle remite a leyes especiales. La salud y la vivienda están también constitucionalmente garantizadas en las Cartas latinoamericanas. Ambos derechos son considerados parte fundamental de la “seguridad social”, un principio compartido tanto por las Constituciones progresistas como por las más minimalistas. La diferencia está, como otras veces, en cuánta responsabilidad se asigna al legislador en su calidad de redactor de leyes especiales, y cuánto es la propia Constitución la que entra en el detalle de los derechos garantizados. Lo mismo ocurre con la educación, aunque algunas son claramente más permisivas al aceptar que los privados sean proveedores activos de la enseñanza. Es lo que se aprecia en la Carta peruana, en la que se señala que “el Estado reconoce y garantiza la libertad de enseñanza. Los padres de familia tienen el deber de educar a sus hijos y el derecho de escoger los centros de educación y de participar en el proceso educativo”.

El medio ambiente es otro elemento que, a partir de la década de 1990, comenzó a constitucionalizarse con fuerza. La Carta de Venezuela es la más maximalista en esta materia. Dice: “Es un derecho y un deber de cada generación proteger y mantener el ambiente en beneficio de sí misma y del mundo futuro. Toda persona tiene derecho individual y colectivamente a disfrutar de una vida y de un ambiente seguro, sano y ecológicamente equilibrado. [...] Es una obligación fundamental del Estado, con la activa participación de la sociedad, garantizar que la población se desenvuelva en un ambiente libre de contaminación, en donde el aire, el agua, los suelos, las costas, el clima, la capa de ozono, las especies vivas, sean especialmente protegidos, de conformidad con la ley”.

La Carta de Colombia anota en su artículo 79° que “todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines”. Por su parte, el artículo 41° de la Constitución argentina indica algo similar: “Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley”. A su vez, la Constitución mexicana dispone en su artículo 4°: “Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley”. Los constituyentes peruanos, por su lado, fueron más genéricos y aprobaron simplemente que todo peruano tiene derecho “a la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida”.

Cada Carta contiene, por último, algunos aspectos particulares. Sobresale en este punto la perspectiva de género adoptada explícitamente por la Constitución colombiana y que no aparece con la misma fuerza en el resto: “La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades”, sostiene, agregando que “la mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación. Durante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado, y recibirá de éste subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada o desamparada. El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia”. Este artículo va de la mano, sin embargo, con otro acápite que podríamos considerar más

conservador: aquel que establece que “la familia es el núcleo fundamental de la sociedad”, la cual “se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla”. La misma visión tuvieron los constituyentes venezolanos: “Se protege el matrimonio entre un hombre y una mujer, el cual se funda en el libre consentimiento y en la igualdad absoluta de los derechos y deberes de los cónyuges”, dispone su artículo 77°.

De la historia de las Constituciones latinoamericanas es posible concluir al menos tres cuestiones. Por un lado, todas fueron diseñadas bajo gobiernos popularmente elegidos. Podrán existir aprensiones respecto a cómo son gobernados nuestros países vecinos (pocos creen que la Venezuela de Nicolás Maduro sea una democracia), pero lo cierto es que nadie puede poner en duda que Hugo Chávez fue elegido en una elección competitiva y abierta. Lo segundo es que no se aprecia una sola línea de acción: la Carta peruana es mucho menos maximalista que la venezolana o la brasileña. No sólo es más corta y directa, sino que su propósito es distinto: éstas detallan cuestiones que en realidad deberían caber en la jurisdicción del legislador a través de normas especiales y específicas, mientras que los artículos de la peruana son enunciaciones concretas y generales sobre los principios dogmáticos que la rigen, así como sobre la organicidad del Estado. Por último, y siguiendo con este punto, las Cartas mínimas parecen cumplir más fácilmente con sus objetivos: son leyes fundamentales, esto es, sirven de “fundamento” y son “lo principal en algo”, conforme al Diccionario de la Real Academia Española.

Porque lo cierto es que las Constituciones latinoamericanas han tendido a caer en un ejercicio de constructivismo constitucional que implícita o explícitamente remite a lo que muchas veces se conoce como “ingeniería social”. Es decir, al convencimiento de que la sociedad puede ser construida desde arriba y con un horizonte claro y, por supuesto, mejor al conocido hasta entonces. Una suerte de regreso al estado natural,

aunque ahora resguardado por las normas de una Constitución que, se cree, está en condiciones de cumplir lo que promete por el sólo hecho de dejar por escrito una sumatoria de derechos sociales y políticos. Bien sabemos, no obstante, que las cosas son más complicadas cuando se aterrizan en la política cotidiana. Este es un pecado en que también incurrió la Constitución chilena de 1980, al intentar sus autores “refundar” el país mediante un cuerpo de leyes particularmente rígido (constitucionalizando, a la pasada, el orden público económico, con lo cual se hace muy difícil, acaso imposible, cambiar el ordenamiento “neoliberal”).

Contrariamente a lo ocurrido en 1980, nuestros futuros constituyentes (en caso de que gane el “Apruebo”) o quienes introduzcan modificaciones a la Constitución actual (en caso de ganar el “Rechazo”), deberían afirmarse en la larga y dilatada tradición reformista y gradualista cuando se sienten a definir los contornos de la nueva Carta. No es conveniente ni verdaderamente útil reinventar la rueda, como si el aprendizaje de casi dos siglos de constitucionalismo no fuera digno de ser adoptado en estas circunstancias de incertidumbre. No es que la Constitución de 1833 o de 1925 deban ser reinstaladas en su integridad. Más bien, habría que considerar el espíritu deferente que ambas Cartas tuvieron con sus antecesoras y, de ahí, promover un entendimiento en que quepan todas las fuerzas democráticas. ¿Quiere decir esto que el proceso actual debe ser respetuoso con la Constitución de 1980? En términos de su articulado, hay diversos preceptos que deberían repetirse; la autonomía del Banco Central es, como se dijo, un buen ejemplo, como lo es también la segunda vuelta presidencial. Pero lo que se debería evitar a toda costa es repetir el mismo ánimo refundacional de los constituyentes del ochenta.

Los símbolos importan, y la Constitución histórica del país es uno que hay que defender ante las arremetidas que, de lado a lado, amenazan ya sea con una revolución constitucionalista o con un inmovilismo paralizante. La Carta de 1980 tiene un pecado de origen demasiado grande para desentendernos de

él. Las nuevas generaciones no vivieron las inclemencias de la UP y de la dictadura, pero aún así las demandas constitucionales se hacen sentir fuerte y poderosamente. Para no continuar con una discusión inconducente (no por su poca significación, sino porque muchas veces se queda en el plano de la mera retórica), la mejor receta parece ser concentrar nuestros esfuerzos en construir una “casa común” que nos una como sociedad.

La percepción de que en el Chile actual unas pocas manos concentran el poder y la riqueza es, en términos generales, empíricamente comprobable. Ya es hora, en ese sentido, que las élites se allanen a una forma más horizontal y participativa de acción política y social; no necesariamente a través de un igualitarismo estatista de arriba hacia abajo, sino mediante la corrección de todo aquello que está en las antípodas del propio sistema que los capitalistas dicen defender. La modernización de las últimas décadas trajo a Chile muchos beneficios, reduciendo la pobreza a niveles inesperados y logrando un grado de movilidad antes impensado. El problema es que hace años que las tuercas de la modernidad no han sido afinadas ni aceitadas: los privilegios, monopolios y colusiones son el peor enemigo del capitalismo, más aún cuando son los propios capitalistas los que se refugian en aquellas prácticas, maximizando sus ganancias, pero, a la pasada, perjudicando a los que realmente deberían beneficiar, es decir, a los ciudadanos.

No hay que confundir, sin embargo, la desigualdad económica y de oportunidades con la visión —voluntarista y en extremo superflua— de que una nueva Constitución cubrirá las necesidades materiales básicas de los chilenos. Las leyes fundamentales son entramados constitucionales generales, no específicos. Y ello porque los derechos sociales deben tener un correlato con la realidad económica del país. Eso lo entendieron los constituyentes de 1925 y es de esperar que también lo comprendan nuestros representantes. En breve, hemos llegado a un punto en la deliberación política en que el país requiere un nuevo orden constitucional surgido de una discusión democrática y participativa, pero siempre cuidando que

el resultado sea fácilmente exigible. De otra forma, es probable que terminemos traspasando a las próximas generaciones la llama de un conflicto que lleva demasiados años encendida y que debe ser, de una vez y por un buen tiempo, enfrentada y sofocada.

SANTIAGO, ABRIL DE 2020

## BIBLIOGRAFÍA

- Alessandri, J., y Valdivieso, R., “Texto del proyecto de Nueva Constitución Política propuesto por el Consejo de Estado”, *Revista Chilena de Derecho*, 8, 1, Santiago (1981).
- Angell, A., *Democracy after Pinochet: Politics, parties and elections in Chile* (Londres: Institute for the Study of the Americas, 2007).
- \_\_\_\_\_, “Chile since 1958”, en *Chile Since Independence*, ed. Bethell, L. (Cambridge: Cambridge University Press, 1993).
- Anguita, R., *Leyes promulgadas en Chile: desde 1810 hasta el 1 de junio de 1913* (Santiago: Editorial Barcelona, 1985), tomo 2.
- Baeza, A., *Contacts, Collisions and Relationships: Britons and Chileans in the Independence era, 1806-1831* (Liverpool: Liverpool University Press, 2019).
- Bernaschina, M., y Pinto, F., “Los constituyentes de 1925” (Santiago: Universidad de Chile, 1945).
- Bilbao, F., “La sociabilidad chilena”, *El Crepúsculo* 2, 2 (1844).
- Blumenwitz, D., y Gaete, S., *La Constitución de 1980. Su legitimidad* (Santiago: Editorial Andrés Bello, 1981).
- Boeninger, E., *Democracia en Chile. Lecciones para la gobernabilidad* (Santiago: Editorial Andrés Bello, 1997).
- Bravo, B., *Régimen de gobierno y partidos políticos en Chile, 1924-1973* (Santiago: Editorial Jurídica, 1986).
- Cariola, C. y Sunkel, O., *Un siglo de historia económica de Chile. 1880-1930. Dos ensayos y una bibliografía* (Madrid: Ediciones Cultura Hispánica, 1982).

- Cartes, A., *Concepción contra "Chile". Consensos y tensiones regionales en la Patria Vieja (1808-1811)* (Santiago: Centro de Estudios Bicentenario, 2010).
- Casals, M., *La creación de la amenaza roja. Desde los orígenes del anticomunismo a la "campaña del terror" de 1964* (Santiago: LOM, 2016).
- Casals M., Estefane, A., Ossa, J. L., "From Rejection to Acknowledgement and Dispute: Four Moments in the Origins of Chilean Representative Democracy, 1822-1851" (en prensa).
- Castillo, V., *La creación de la República. La filosofía pública en Chile, 1810-1830* (Santiago, LOM Ediciones, 2009).
- Castillo, V., y Fernández, C., *Republicanism popular. Escritos de Santiago Ramos, "El Quebradino". Recopilación y estudio* (Santiago: LOM Ediciones, 2017).
- Cavallo, A., *La historia oculta del régimen militar* (Santiago: Grijalbo, 1998).
- Chust, M., coord., *1808: la eclosión juntera en el mundo hispano* (México D.F.: Fondo de Cultura Económica, El Colegio de México, 2007).
- Cid, G., *Revolución y república. Pensamiento político en la independencia chilena* (Castelló de la Plana, Publicacions de la Universitat Jaume I, 2018).
- \_\_\_\_\_, "El temor al 'reinado del populacho'. El concepto de democracia durante la Independencia chilena", *Universum*, 32, 1, Santiago (2017).
- \_\_\_\_\_, "Ritos para una nueva legitimidad: ceremonias constitucionales y republicanism en Chile (1812-1833)", *Historia Crítica* 47 (2012).
- Cifuentes, A., *Memorias* (Santiago: Nascimento, 1936).
- Collier, S., *Ideas y política de la Independencia chilena, 1808-1833* (Santiago: Fondo de Cultura Económica, 2012).
- \_\_\_\_\_, *Chile: La construcción de una república. 1830-1865. Política e ideas* (Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile, 2005).

- Collier, S. y Sater W., *A History of Chile, 1808-1994* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996).
- Constitución de la República de Chile de 1980.*
- Constitución de la República de Chile de 1925.*
- Constitución de la República de Chile de 1833.*
- Constitución de la República de Chile de 1828.*
- Constitución de la República de Chile de 1823.*
- Constitución de la República de Chile de 1822.*
- Constitución de la República de Chile de 1818.*
- Cordero, R., "Giving society a form: Constituent moments and the force of concepts", *Constellations*, 2019.
- Correa, S., "Los procesos constituyentes en la historia de Chile: lecciones para el presente", *Estudios Públicos*, 137, Santiago (2015).
- \_\_\_\_\_, *Con las riendas del poder: la derecha chilena en el siglo xx* (Santiago: Editorial Sudamericana, 2005).
- \_\_\_\_\_, "Zorobabel Rodríguez, católico liberal", *Estudios Públicos*, 66, Santiago (1997).
- \_\_\_\_\_, *et al.*, *Historia del siglo xx chileno* (Santiago: Editorial Sudamericana, 2001).
- Cristi, R., "El ánimo refundacional de Jaime Guzmán y Fernando Atria", en *1925. Continuidad Republicana y Legitimidad Constitucional: Una Propuesta*, Fontaine, A. *et.al.* (Santiago: Catalonia, 2018).
- \_\_\_\_\_, *El pensamiento político de Jaime Guzmán: una biografía intelectual* (Santiago: LOM, 2011).
- Crow, J. y Ossa J. L., "¿'Indios seducidos'? Participación político-militar de los mapuche durante la Restauración de Fernando VII", *Revista Universitaria de Historia Militar*, 7, 15, (2018).
- Donoso, R., *Las ideas políticas en Chile* (México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1946).
- Drake, P., *Between tyranny and Anarchy. A History of Democracy in Latin America, 1800-2006*, Stanford University Press, Stanford, 2009.

- \_\_\_\_\_, "Chile, 1930-1958", en *Chile Since Independence*, ed. Bethell, L. (Cambridge: Cambridge University Press, 1993).
- Drake, P., y Jaksic, I., coords., *El modelo chileno. Democracia y desarrollo en los noventa* (Santiago: LOM Ediciones, 1999).
- Edwards, A., *La Fronda aristocrática*, Editorial del Pacífico S.A., Santiago, 1952.
- \_\_\_\_\_, *La organización política de Chile* (Santiago: Editorial del Pacífico, 1943).
- El Araucano*, Santiago, 1932.
- El Cometa*, Santiago, 1827.
- El Correo Mercantil*, Santiago, 1832.
- El Mercurio*, Santiago, 1925
- El Verdadero Liberal*, Santiago, 1827.
- Errázuriz, F., *Chile bajo el imperio de la Constitución de 1828* (Santiago: Imprenta Chilena, 1861).
- Estefane, A., "Burócratas ambulantes. Movilidad y producción de conocimiento estadístico en Chile. 1860-1873", *Enfoques* 10, 17 (2012).
- Estefane, A. y Ossa, J. L., "Militancy and parliamentary representation in Chile, 1840-1870. Notes for a prosopographical study of the Chamber of Deputies", *Parliament, Estates and Representation* (2017).
- Eyzaguirre, J., *Ideario y ruta de la emancipación chilena* (Santiago: Editorial Universitaria, 1957).
- Faúndez, J., "In Defense of Presidentialism: The Case of Chile, 1932-1970", en Scott Mainwaring, S., y Shugart, M., eds. *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- Fernandois, J., *La revolución inconclusa. La izquierda chilena y el gobierno de la Unidad Popular* (Santiago: Centro de Estudios Públicos, 2013).
- Fernández, J., *Regionalismo, liberalismo y rebelión. Copiapó en la guerra civil de 1859*, RIL Editores, Santiago, 2016.
- \_\_\_\_\_, *El ibañismo (1937-1952): Un caso de populismo en la política chilena* (Santiago: Instituto de Historia, Universidad Católica de Chile, 2007).

- Fernández, M. E., "Integración de la mujer en la política: la mujer chilena en las elecciones presidenciales y el gobierno de Carlos Ibáñez del Campo, 1952-1958", *Cuadernos de Historia* 22 (diciembre, 2002).
- Figuroa, P. P., *Historia de la revolución constituyente (1858-1859). Escrito sobre documentos completamente inéditos* (Santiago: Imprenta Victoria, 1889).
- Fontaine, A., "¿Por qué no retomar la Constitución de 1925?", en 1925. *Continuidad Republicana y Legitimidad Constitucional: Una Propuesta*, Fontaine, A. et.al. (Santiago: Catalonia, 2018).
- Gárate, M., *La revolución capitalista de Chile (1973-2003)* (Santiago: Ediciones Universidad Alberto Hurtado, 2012).
- García, J. F., *La tradición constitucional de la Pontificia Universidad Católica de Chile* (Santiago: Ediciones UC, 2017).
- Gazmuri, C., *El "48" chileno. Igualitarios, reformistas, masones y bomberos* (Santiago: Editorial Universitaria, 1999).
- Gazmuri, S., "La función de la Antigüedad Greco-Romana en el lenguaje y paradigmas republicanos en Chile. Emancipación y República (1810-1830), Tesis presentada al Instituto de Historia de la Pontificia Universidad Católica de Chile para optar al grado académico de Doctora en Historia (Santiago, 2015).
- Góngora, M., *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX* (Santiago: Editorial Universitaria, 1986).
- Grez Toso, Sergio, "La asamblea constituyente de asalariados e intelectuales. Chile, 1925: entre el olvido y la mitificación", *Izquierdas*, 29, Santiago (2016).
- \_\_\_\_\_, *De la "regeneración del pueblo" a la huelga general: génesis y evolución histórica del movimiento popular en Chile (1810-1890)* (Santiago: RIL, 2007).
- \_\_\_\_\_, *La "cuestión social" en Chile. Ideas y debates precursoras. Recopilación y estudio crítico* (Santiago: DIBAM, Centro de Investigaciones Diego Barros Arana, 1995).

- Guerra, F. X., *Modernidad e independencias. Ensayos sobre las revoluciones hispánicas* (México D.F.: Editorial MAPFRE, Fondo de Cultura Económica, 1993).
- Hayek, F. A., “Los principios de un orden social liberal”, *Estudios Públicos*, 6, Santiago (1982).
- Heise, J., *Años de formación y aprendizaje políticos 1810-1833* (Santiago: Editorial Universitaria, 1978).
- \_\_\_\_\_, *Historia de Chile. El período parlamentario. 1861-1925* (Santiago: Editorial Andrés Bello, 1974).
- Herrera, H., *Octubre en Chile. Acontecimiento y comprensión política: hacia un republicanismo popular* (Santiago: Katakura Editorial, 2019).
- \_\_\_\_\_, “La comprensión constituyente”, en 1925. *Continuidad Republicana y Legitimidad Constitucional: Una Propuesta*, Fontaine, A. et al. (Santiago: Catalonia, 2018).
- \_\_\_\_\_, “La derecha ante el cambio de ciclo”, *Estudios Públicos*, 135, Santiago (2014).
- Innes, J., y Philp, M., (eds.), *Re-imagining democracy in the Age of Revolutions. America, France, Britain, Ireland 1750-1850* (Oxford: Oxford University Press, 2013).
- Jaksić, I., *Andrés Bello: la pasión por el orden* (Santiago: Editorial Universitaria, 2001).
- \_\_\_\_\_, “Sarmiento y la prensa chilena en el siglo XIX”, *Historia* 26 (199-1992).
- Jaksić, I., y Serrano, S., “El gobierno y las libertades. La ruta del liberalismo chileno en el siglo XIX”, *Estudios Públicos*, 118 (2010).
- Jaksić, I., Estefane, A., y Robles, C., *Historia Política de Chile. Tomo Problemas Económicos* (Santiago: Fondo de Cultura Económica, 2018).
- Jaksić, I. y Gazmuri, S., *Historia Política de Chile. Tomo Intelectuales y Pensamiento Político* (Santiago: Fondo de Cultura Económica, 2018).
- Jaksić, I., y Ossa, J. L., *Historia Política de Chile. Tomo Prácticas Políticas* (Santiago: Fondo de Cultura Económica, 2017).

- Jaksić, I., y Rengifo, F., *Historia Política de Chile. Tomo Estado y Sociedad* (Santiago: Fondo de Cultura Económica, 2017).
- Jaksić, I. y Posada Carbó, E., eds., *Liberalismo y poder. Latinoamérica en el siglo XIX* (Santiago: Fondo de Cultura Económica, 2011).
- Jocelyn-Holt, A., “El liberalismo moderado chileno, siglo XIX”, en *Estudios Públicos*, 69, Santiago (1998).
- \_\_\_\_\_, *La independencia de Chile. Tradición, modernización y mito* (Madrid: Editorial MAPFRE, 1992).
- Joignant, A., “El lugar del voto. La Ley Electoral de 1874 y la invención del ciudadano elector en Chile”, *Estudios Públicos*, 81, Santiago (2001).
- Knight, A., “El Estado en América Latina desde la independencia”, *Economía y política* 1, 1 (2014).
- La Nación*, Santiago, 1925.
- Lastarria, J. V. y Errázuriz, F., *Bases de la reforma* (Santiago: Imprenta del Progreso, 1850).
- Linz, J., y Valenzuela, A., “Mesa redonda. Presidencialismo, semipresidencialismo y parlamentarismo”, *Estudios Públicos*, 36, Santiago (1989).
- Loveman, B. y Lira, E., *Las ardientes cenizas del olvido: Vía chilena de reconciliación política, 1932-1994* (Chile: LOM, 2000).
- \_\_\_\_\_, *Las suaves cenizas del olvido. La vía chilena de reconciliación política, 1814-1932* (Santiago: LOM, DIBAM, 2a ed., 2000).
- Mascareño, A., “La Constitución de 1925. Crisis y legitimación constitucional en perspectiva sociológica”, en *1925. Continuidad Republicana y Legitimidad Constitucional: Una Propuesta*, Fontaine, A. et al. (Santiago: Catalonia, 2018).
- Mascareño, A. y Ossa, J.L., “Terremotos, democracia y dictadura en Chile en el siglo XX: El funcionamiento del orden público y del orden social en eventos catastróficos” (en prensa).
- Maza, E., “Liberales, radicales y la ciudadanía de la mujer en Chile”, *Estudios Públicos* 69 (1998).

- \_\_\_\_\_, “Catolicismo, anticlericalismo y extensión del sufragio a la mujer en Chile”, *Estudios Públicos* 58 (1995).
- Meza, N., *La actividad política del Reino de Chile entre 1806 y 1810* (Santiago: Editorial Universitaria, 1956).
- Millar, R., *La elección presidencial de 1920* (Santiago: Editorial Universitaria, 1981).
- Millar, R. y Fernández, J., “La elección presidencial de 1920. La rebelión del ‘cielito lindo’”, en *Camino a La Moneda: Las elecciones presidenciales en la historia de Chile, 1920-2000*, eds. San Francisco, A. y Soto, A. (Santiago: Centro de Estudios Bicentenario, 2005).
- Milos, P., *2 de abril de 1957. Historia y memoria* (Santiago: LOM, 2007).
- Ossa, J. L., “Los independientes”, *La Segunda*, 26 de febrero de 2020 .
- \_\_\_\_\_, “¿De qué ‘refundación’ estamos hablando?”, *La Segunda*, 12 de febrero de 2020.
- \_\_\_\_\_, “Plebiscito”, *La Segunda*, 5 de febrero de 2020.
- \_\_\_\_\_, “Más preguntas que certezas”, *Revista Santiago*, 17 de enero de 2020.
- \_\_\_\_\_, “Constituciones en Latinoamérica?”, *La Segunda*, 15 de enero de 2020.
- \_\_\_\_\_, “Violencia y Constitución”, *El Mercurio*, 13 de enero de 2020.
- \_\_\_\_\_, “Los próximos cincuenta años”, *La Segunda*, 31 de diciembre de 2019.
- \_\_\_\_\_, “¿Para qué sirven las constituciones?”, *La Segunda*, 18 de diciembre de 2019.
- \_\_\_\_\_, “Las reglas del juego”, *La Segunda*, 4 de diciembre de 2019.
- \_\_\_\_\_, “Constructivismo constitucional”, *La Segunda*, 20 de noviembre de 2019.
- \_\_\_\_\_, “18 de octubre de 2019”, *La Segunda*, 23 de octubre de 2019.
- \_\_\_\_\_, “Liberalismo(s)”, *El Mercurio*, 25 de junio de 2019.

- \_\_\_\_\_, “Retomar la Constitución de 1925: reflexiones burkeanas”, en *1925. Continuidad Republicana y Legitimidad Constitucional: Una Propuesta*, Fontaine, A. et .al. (Santiago: Catalonia, 2018).
- \_\_\_\_\_, “Miguel Eyzaguirre: las redes transatlánticas de un chileno reformista en la Lima del virrey Abascal”, *Revista de Indias* LXXVII, 269 (2017).
- \_\_\_\_\_, “Revolución y construcción republicana, 1808-1851”, en *Historia Política de Chile. Tomo Prácticas Políticas*, Jaksic, I. y Ossa, J. L. (Santiago: Fondo de Cultura Económica, 2017).
- \_\_\_\_\_, “No One’s Monopoly: Chilean Liberalism in the Post-Independence Period, 1823-1830”, *Bulletin of Latin American Research*, 36, 3 (2017).
- \_\_\_\_\_, “El liberalismo conservador de Manuel Bulnes”, *El Mercurio*, 16 de octubre de 2016.
- \_\_\_\_\_, “El gobierno de Bernardo O’Higgins mirado a través de cinco agentes estadounidenses”, *Co-herencia. Revista de Humanidades*, 13, 25, Medellín (2016).
- \_\_\_\_\_, “1814 en Chile: de la desobediencia a Lima al quiebre con España”, *Anuario de Estudios Americanos* 73, 1 (Madrid, 2016).
- \_\_\_\_\_, “Prensa y proceso constituyente en Chile: una reflexión histórica”, Portales, J.C. et. al., ¿Todas las voces? El pluralismo de los medios chilenos en la cobertura del proceso constituyente (Santiago: Uqbar Editores-Universidad Adolfo Ibáñez, 2016).
- \_\_\_\_\_, *Armies, politics and revolution. Chile, 1808-1826* (Liverpool: Liverpool University Press, 2014).
- \_\_\_\_\_, “Monarquismo(s) y militarismo republicano en Chile, 1810-1823”, en *Cádiz a debate: su actualidad, su contexto, su importancia y su legado*, ed. Breña, R. (México D.F.: El Colegio de México, 2014).
- \_\_\_\_\_, “De Cádiz a la América del Sur: el viaje de una ilusión constitucional”, en *Entre Mediterráneo y Atlántico: circulaciones, conexiones y miradas, 1756-1867*, coords.

- De Franceso, A., Mascilli Migliorini, L., y Nocera, R. (Santiago: Fondo de Cultura Económica, 2014).
- \_\_\_\_\_, “Revolución y constitucionalismo en Chile, 1808-1814”, *Revista de Historia Iberoamericana* 5, 1 (2012).
- \_\_\_\_\_, “La actividad política de Francisco Antonio Pinto: 1823-1828. Notas para una revisión biográfica”, *Historia* 40, 1 (2007).
- \_\_\_\_\_, “El Estado y los particulares en la educación chilena, 1888-1920”, *Estudios Públicos*, 106, Santiago, (2007).
- Ortega, L., ed., *La guerra civil de 1891: Cien años hoy* (Santiago: Universidad de Santiago de Chile, 1993).
- Ortúzar, E., y Eyzaguirre, R., “Texto del anteproyecto: Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política de la República”, *Revista Chilena de Derecho*, 8, 1, Santiago (1981).
- Patriota Chileno*, Santiago, 1828.
- Peña, C., *Pensar el malestar. La crisis de octubre y la cuestión constitucional* (Santiago: Taurus, 2020).
- Pinto, J., *Trabajos y rebeldías en la pampa salitrera. El ciclo del salitre y la reconfiguración de las identidades populares (1850-1900)* (Santiago: Editorial Universidad de Santiago, 1998).
- Pinto, J., Palma, D., Donoso, K., y Pizarro, R., *El orden y el bajo pueblo. Los regímenes de Portales y Rosas frente al mundo popular, 1829-1852* (Santiago: LOM Ediciones, 2015).
- Pinto, J. y Salazar, G., coords., *Historia contemporánea de Chile*, (Santiago: Lom, 1999-2002), tomos I-IV.
- Pinto, J. y Valdivia, V., *¿Chilenos todos? La construcción social de la nación (1810-1840)* (Santiago: Lom, 2009).
- Power, M., *La mujer de derecha: el poder femenino y la lucha contra Salvador Allende, 1964-1973* (Santiago: DIBAM, 2008).
- Prieto, J., “El Presidente de la República a los pueblos”, en [www.memoriachilena.cl](http://www.memoriachilena.cl), Santiago, 25 de mayo de 1833.
- “Programa Básico de Gobierno de la Unidad Popular”, en [www.memoriachilena.cl](http://www.memoriachilena.cl).

*Proyecto de Constitución Federal para el Estado de Chile de 1826.*

“Reformas Constitucionales”, en [www.leychile.cl](http://www.leychile.cl).

*Reglamento Constitucional Provisorio de 1812.*

Riquelme, A., *Rojo atardecer: el comunismo chileno entre dictadura y democracia* (Santiago: Centro de Investigaciones Diego Barros Arana, 2009).

Robles, C., “Controlando la mano invisible: la Sociedad Nacional de Agricultura y el mercado de maquinaria agrícola (1889-1922)”, *Historia* 42 (2009).

Sabato, H., coord., *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina* (México: Fondo de Cultura Económica, El Colegio de México, 2a ed., 2003).

Sagredo, R., *Historia Mínima de Chile* (México D.F.: El Colegio de México, 2014).

\_\_\_\_\_, *Vapor al norte, tren al sur. El viaje presidencial como práctica política en Chile. Siglo XIX* (Santiago: DIBAM, El Colegio de México, Centro de Investigaciones Diego Barros Arana, 2001).

Salazar, G., *Construcción de Estado en Chile (1800-1837). Democracia de los pueblos, militarismo ciudadano, golpismo oligárquico* (Santiago: Editorial Sudamericana, 2005).

\_\_\_\_\_, *Labradores, peones y proletarios: formación y crisis de la sociedad popular chilena del siglo XIX*, Ediciones Sur, Santiago, 1986.

Scully, T., *Los partidos de centro y la evolución política chilena* (Santiago: CIEPLAN, 1992).

Serrano, S., *¿Qué hacer con Dios en la república? Política y secularización en Chile, 1845-1885* (Santiago: Fondo de Cultura Económica, 2008).

\_\_\_\_\_, *Universidad y nación. Chile en el siglo diecinueve* (Santiago: Editorial Universitaria, 1994).

\_\_\_\_\_, “Arturo Alessandri y la campaña electoral de 1920”, en VV. AA., *Ensayos sobre Arturo Alessandri Palma* (Santiago: ICHC, 1979).

- Sierra, L., "Críticas a la metodología y sistematización del proceso constitucional", Centro de Estudios Públicos, Santiago (2017).
- \_\_\_\_\_, "The development of Law Governing Television Broadcasting in Chile, 1958-2000", *A dissertation submitted to the Faculty of Social and Political Sciencis in fulfillment of requirements for the degree of Doctor of Philosophy* (Cambridge, 2001).
- Stabili, M. R., *El sentimiento aristocrático. Elites chilenas frente al espejo (1860-1960)* (Santiago: Editorial Andrés Bello, Centro de Investigaciones Diego Barros Arana, 2003).
- Stuven, A. M., *La seducción de un orden: Las elites y la construcción de Chile en las polémicas culturales y políticas del siglo XIX* (Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile, 2000).
- Stuven, A. M. y Cid, G., eds., *Debates republicanos en Chile, siglo XIX* (Santiago: Universidad Diego Portales, 2012), 2 tomos.
- Subercaseaux, B., *Historia de las ideas y de la cultura en Chile* (Santiago: Editorial Universitaria, 2011).
- Ternavasio, M., *Gobernar la Revolución. Poderes en disputa en el Río de la Plata, 1810-1816* (Buenos Aires: Siglo XXI, 2007).
- Textos comparados de la Constitución Política de la República de Chile de 1980 y la Constitución Política de la República de Chile de 1925* (Santiago: Instituto de Estudios Generales, 1980).
- Trujillo, J., "De cómo, roto el estilo, queda el símbolo. Estilística y estilografía de la Constitución en Chile", en *25 Continuidad Republicana y Legitimidad Constitucional: Una Propuesta*, Fontaine, A. et al. (Santiago: Catalonia, 2018).
- Valdés, J. G., *Pinochet's Economists: The Chicago School of Economics in Chile* (Inglaterra: Cambridge University Press, 1995).
- Valenzuela, A., "Orígenes y características del sistema de partidos en Chile: Proposición para un gobierno parlamentario", *Estudios Públicos*, 18, Santiago (1985).

- \_\_\_\_\_, *El quiebre de la democracia en Chile* (Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales, 2013 (publicado originalmente en inglés en 1978).
- Valenzuela, J. S., "From town assemblies to representative democracy: the building of electoral institutions in nineteenth-century Chile", *Kellogg Institute Working Paper* 389 (Notre Dame, diciembre de 2012).
- \_\_\_\_\_, "La ley electoral de 1890 y la democratización del régimen político chileno", en *Legitimidad, representación y alternancia en España y América Latina: las reformas electorales, 1880-1930*, coord. Malamud, C. (México: Fondo de Cultura Económica, 2000).
- \_\_\_\_\_, "La ley electoral de 1890 y la democratización del régimen político chileno", *Estudios Públicos* 71 (1998).
- \_\_\_\_\_, "The Origins and transformations of the Chilean party system", en *Political culture, social movements and democratic transitions in South America in the xx<sup>th</sup> century*, eds. Devoto, F. y Di Tella, T. (Milán: Feltrinelli, 1998).
- \_\_\_\_\_, "Hacia la formación de instituciones democráticas: prácticas electorales en Chile durante el siglo xix", *Estudios Públicos* 66 (1997).
- \_\_\_\_\_, "Building Aspects of Democracy Before Democracy: Electoral Practices in Nineteenth Century Chile", en *Elections before Democracy. The History of Elections in Europe and Latin America*, ed. Posada Carbó, E. (Londres: MacMillan, 1996).
- \_\_\_\_\_, "Orígenes y transformaciones del sistema de partidos en Chile", *Estudios Públicos* 58 (Santiago, 1995).
- \_\_\_\_\_, *Democratización vía reforma. La expansión del sufragio en Chile* (Santiago-Buenos Aires: IDES, 1985).
- Vicuña, M., *La belle époque chilena. Alta sociedad y mujeres de élite en el cambio de siglo* (Santiago: Catalonia, 2010).
- Vicuña Mackenna, B., *Historia de los diez años de la administración Manuel Montt* (Santiago: Imprenta Chilena, 1862).
- Villalobos, S., *Portales, una falsificación histórica* (Santiago: Editorial Universitaria, 1989).

Villalobos, S. y Silva, O., eds., *Historia de Chile* (Santiago: Editorial Universitaria, 1993).

Wood, J., *The Society of Equality. Popular Republicanism and Democracy in Santiago de Chile, 1818-1851* (Albuquerque: University of New Mexico Press, 2011).

Zapata, P., *La casa de todos* (Santiago: Ediciones UC, 2015).

*Chile Constitucional*, de Juan Luis Ossa Santa Cruz, se terminó de imprimir y encuadernar en el mes de septiembre de 2020, en los talleres de Salesianos Impresores S.A., Santiago de Chile.  
Se tiraron 1500 ejemplares.