

CONSTRUCCIÓN DE ESTADO EN CHILE DURANTE EL SIGLO XX*

Sergio Grez Toso**
Universidad de Chile

Para entender las características que tuvo la construcción del Estado chileno durante el siglo XX es necesario remitirse, aunque sea brevemente, a los antecedentes de su edificación durante el siglo XIX, el primero de su historia republicana.

El carácter eminentemente elitista de la Independencia nacional se reflejó tempranamente en los mecanismos políticos que aseguraron la hegemonía de la aristocracia criolla en la vida social y política de la naciente república¹. Uno de estos dispositivos fue la ciudadanía censitaria, que excluyó de la vida política legal a la inmensa mayoría de la población, radicando solo en los hombres más acomodados los derechos políticos de elegir, ser elegidos y, por ende, de debatir sobre el destino de la nación.

Por eso en las deliberaciones sobre los primeros textos constitucionales solo participó una ínfima minoría de personajes “ilustrados”. Ese fue el caso de los Reglamentos Constitucionales de 1811, 1812 y de 1814² y de las Constituciones de 1818 y de 1822. Solo el reglamento electoral elaborado en 1823 bajo el gobierno de Ramón Freire significó una ampliación importante del cuerpo de votantes puesto acordó el derecho a voto a todos los hombres mayores de 23 años que supieran leer y escribir y que

* Conferencia Inaugural del “Seminario Estado y Sociedad: construcción histórica de los huilliche mapuche durante el siglo XX”, Universidad de Los Lagos, 15 de noviembre de 2010.

** Dr. en Historia, profesor del Departamento de Ciencias Históricas de la Facultad de Filosofía y Humanidades de la Universidad de Chile. Correo electrónico: sergiogreztoso@gmail.com

¹ Un desarrollo de estos temas en Sergio Grez Toso, *De la “regeneración del pueblo” a la huelga general. Génesis y evolución histórica del movimiento popular en Chile (1810-1890)* Santiago, RIL Editores, 2007, 2ª ed., 233-248.

² Jaime Eyzaguirre, *Historia de las instituciones políticas y sociales de Chile*, Santiago, Editorial Universitaria, 1992, 63 y 64. Los Reglamentos Constitucionales de 1811, 1812 y 1814 están disponibles en Internet en la página web de la Biblioteca del Congreso Nacional: <http://www.bcn.cl/ecivica/histcons>

poseyeran ciertos bienes, de modo tal que la clase media tuvo derechos ciudadanos. Pero el “bajo pueblo” (inquilinos, peones y otras categorías que constituían la mayoría de la población) siguió excluido del sistema político³.

Solo la Constitución de 1828 representó una ampliación significativa de los derechos individuales porque para ser ciudadano no se requería contar con considerable patrimonio sino solo un mínimo de edad: 21 años los hombres casados y 25 años los hombres solteros. Únicamente quedaron excluidos de los derechos políticos los sirvientes domésticos, los deudores al Fisco y los “viciosos reconocidos”. En teoría, hasta los analfabetos que no estuvieran en estas categorías gozarían del derecho a sufragio, algo poco común para los cánones de la época, incluso en Europa⁴.

Ese fue el punto más alto de democratización alcanzado en Chile en el período que siguió la Independencia. Pero muy luego vino la virulenta reacción aristocrática centralista contra los proyectos liberales, dirimiéndose el conflicto entre ambos bandos en la guerra civil de 1829-1830. Aunque una de las disposiciones de la Constitución de 1828 establecía que esta no podía ser reformada sino hasta 1836, los vencedores de la batalla de Lircay- conservadores, estanqueros y pelucones cuyo ideólogo era el ministro Diego Portales-, haciendo caso omiso de la legalidad, convocaron a una gran Convención para elaborar un nuevo texto constitucional. En principio la Convención Constituyente estaría compuesta por dieciséis diputados elegidos por el Congreso Nacional (ya depurado de los liberales más prominentes) y veinte ciudadanos “de reconocida probidad e ilustración” nombrados por el mismo cuerpo legislativo, pero en la práctica fue una hechura completa del Congreso ya que a los dieciséis diputados del bando vencedor se sumaron catorce más en ejercicio a fin de llenar los cupos reservados a los hombres de “reconocida probidad e ilustración”⁵.

Así se generó la Constitución de 1833, que duraría casi un siglo, hasta 1925. Congruentemente con la forma como se gestó, fue un texto destinado a dar legitimidad política al régimen resultante de la victoria militar de los conservadores en la guerra civil. El sistema político imperante desde 1830 hasta 1861 fue una suerte de dictadura conservadora, un régimen centralista, autoritario y elitista. Estas características se reflejaron en muchos aspectos

³ Gabriel Salazar, *Construcción de Estado en Chile (1760-1860). Democracia de los “pueblos”. Militarismo ciudadano. Golpismo oligárquico*, Santiago, Editorial Sudamericana, 2005, 192 y 193.

⁴ *Op cit.*, 322-327.

⁵ Eyzaguirre, *op. cit.*, 97-100; Fernando Campos Harriet, *Historia Constitucional de Chile*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1983, 356-358.

del texto constitucional y en las prácticas políticas que se derivaron, siendo la principal de ellas el sufragio censitario, que excluía de la política activa a la inmensa mayoría de la población, puesto que reservó los derechos políticos a los hombres casados mayores de veintiún años o solteros mayores de veinticinco años que supieran leer y escribir y fueran dueños de una propiedad inmueble o un capital invertido en una especie de giro o industria cuyo valor sería fijado para cada provincia cada diez años por una ley especial, o que en su defecto ejercieran en una industria o arte, o que gozaran de un empleo, renta o usufructo cuyos emolumentos o productos guardaran proporción con la propiedad inmueble o capital de que se hablaba en la disposición anterior. Y como si esto fuera poco, el texto constitucional y las leyes *ad hoc* que se le agregaron, estableció expresamente que los sirvientes domésticos estaban privados de los derechos políticos. A estas disposiciones excluyentes de la inmensa mayoría de la población, se sumaron las prácticas políticas emanadas de este contexto. El sufragio quedó controlado por el Presidente de la República, que gozaba de un poder prácticamente omnímodo con capacidad de veto y disponía de facultades extraordinarias que le permitían suspender ciertos derechos constitucionales⁶.

En estas condiciones se sucedieron los gobiernos durante los llamados decenios conservadores, que en realidad no eran decenios sino quinquenios, pero los presidentes de la República se reeligieron sistemáticamente para un segundo mandato durante estos treinta años, disponiendo de la capacidad de designar “a dedo” a sus sucesores. Ello ocurrió indefectiblemente durante los gobiernos de Prieto, Bulnes y Montt. Tan grande era el poder de intervención electoral del Ejecutivo que durante los treinta años de los gobiernos conservadores, la oposición no logró hacer elegir a uno de los suyos como senador. Si en algún momento hubo senadores de oposición, se trató de disidentes del bando conservador, que habiendo sido elegidos en las listas oficialistas, en cierto momento cambiaron de bando y pasaron a la oposición. Pero durante esos decenios los opositores nunca pudieron elegir en las urnas a uno de los suyos como representante al Senado, debido a la tremenda capacidad que tenía el Ejecutivo de intervenir en las elecciones a través de sus agentes regionales o provinciales, que organizaban todo tipo de fraudes y utilizaban métodos extralegales para asegurar cómodas mayorías al bando oficialista.

Tal sistema se mantuvo incólume durante tres décadas. Pero el carácter excluyente del régimen, no sólo de la gran mayoría de la población, sino

⁶ *Constitución de la República de Chile jurada y promulgada el 25 de mayo de 1833*, Santiago, Imprenta de la Opinión, 1833.

también de importantes sectores de la propia elite, generó grandes contradicciones, que se expresaron en complots y levantamientos opositores en 1851 y 1859, que si bien fueron aplastados por los gobiernos conservadores, terminaron debilitando al sistema político. Ello obligó a los sectores dominantes a practicar una cierta apertura a partir de la década de 1860, que buscó incluir en un marco de competencia regulada institucional y pacífica a distintas facciones de la oligarquía, incluyendo a los liberales que habían estado marginados de la posibilidad de ejercer el poder desde 1830.

De esta manera se inició un período de liberalización del sistema político, que siguió siendo igualmente oligárquico y excluyente de los sectores populares, pero que se flexibilizó, convirtiéndose -según la fórmula de Tomás Moulián- en una “democracia oligárquica” o “democracia elitaria de negociación”, con capacidad de practicar algunos pequeños grados de apertura hacia el mundo popular, lo que se reflejó en las reformas constitucionales 1872 y 1874. Así se realizaron pacíficamente una serie de reformas liberales y se instauró una suerte de sufragio universal masculino atenuado ya que se dio por supuesto que los hombres alfabetizados reunían los requisitos de riqueza exigidos por el censo. Esto significó una cierta ampliación del cuerpo electoral, pero no muy grande, debido a las altas tasas de analfabetismo⁷.

El nuevo sistema colapsó en 1891, cuando el enfrentamiento entre partidarios y opositores del poder que hasta entonces gozaban los presidentes de la República, culminó con el triunfo de los opositores a Balmaceda en la guerra civil, provocando el colapso definitivo del poder omnímodo del Jefe de Estado⁸. El “sistema parlamentario a la chilena” que se instauró desde entonces, significó además de la anulación por completo del poder presidencial, el inicio de una forma colegiada de cogobierno del conjunto de la clase dirigente a través de los partidos oligárquicos hasta 1924⁹.

⁷ Tomás Moulián, *Contradicciones del desarrollo político chileno 1920-1990*, Santiago, Lom Ediciones, 2008, 12-19.

⁸ Sobre esta guerra civil, véase, entre las numerosas publicaciones que aparecieron con motivo de su centenario, tres obras colectivas: “Dimensión Histórica de Chile”, N°8, Santiago, Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación, 1991; Diversos autores, *La época de Balmaceda*, Santiago, Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos – Centro de Investigaciones Diego Barros Arana, 1992; Luis Ortega (editor), *La guerra civil de 1891. Cien años hoy*, Santiago, Departamento de Historia Universidad de Santiago de Chile, 1993.

⁹ Moulián, *op. cit.*, 12-19. Cf. Julio Heise González, *El período parlamentario 1861-1925*, Tomo II, *Democracia y gobierno representativo en el período parlamentario*, Santiago, Editorial Universitaria, 1982, 23-112.

Cuando en 1925 se discutió la necesidad de dotar al país de un nuevo texto constitucional, muchas cosas habían cambiado. El Estado de Chile había terminado su expansión territorial mediante guerras de usurpación: hacia el norte conquistando a expensas de Perú y Bolivia las ricas provincias salitreras de Tarapacá y Antofagasta, y hacia el sur apoderándose el Gulumapu mapuche en la mal llamada “pacificación de la Araucanía”. El desarrollo del capitalismo había generado nuevas clases como la burguesía industrial y la clase obrera, alimentada principalmente por la mutación del peonaje de origen colonial en moderno proletariado. Aparejado a estos procesos había irrumpido la temida “cuestión social” con sus secuelas de miseria, problemas sociales, ambientales, higiénicos y sanitarios, luchas sociales, reivindicaciones y malestar popular. Ante lo cual la clase dirigente respondió -sobre todo en una fase inicial- de manera muy dura, negando la “cuestión social” y reprimiendo muy duramente al movimiento obrero a través de masacres que marcaron fuertemente la primera década del siglo XX, pero que también se repitieron a fines de la década siguiente y durante la primera mitad de los años ‘20¹⁰.

Esta situación generó una reflexión en la clase dominante, sobre todo en sus representaciones políticas. Los sectores más esclarecidos de la burguesía empezaron a percibir la necesidad de implementar una nueva estrategia de contención social cuando comprendieron que no era posible frenar el auge del movimiento obrero utilizando solamente la represión. Porque si bien este movimiento vivió un reflujo de alrededor de cinco años luego de la matanza de la Escuela Santa María de Iquique, su línea general era una espiral ascendente. Los políticos e intelectuales de la clase dominante debatieron acerca de los elementos para una nueva estrategia de contención

¹⁰ Sobre la “cuestión social”, véase entre otros, James O. Morris, *Las élites, los intelectuales y el consenso. Estudios de la cuestión social y el sistema de relaciones industriales en Chile*, Santiago, Editorial del Pacífico, 1967; Gonzalo Vial Correa, *Historia de Chile (1891-1973)*, Santiago, Editorial Santillana del Pacífico, 1981, vol. I, tomo II, 495-551 y 745-782; Ximena Cruzat y Ana Tironi, “El pensamiento frente a la cuestión social en Chile”, en Mario Berríos *et al.*, *El pensamiento en Chile 1830-1910*, Santiago, Nuestra América Ediciones, 1987; Julio Pinto Vallejos, “La caldera del desierto. Los trabajadores del guano y los inicios de la cuestión social”, en *Proposiciones*, N°19, Santiago, julio de 1990, 123-141 y “¿Cuestión social o cuestión política? La lenta politización de la sociedad popular tarapaqueña hacia el fin de siglo (1889-1900)”, en Julio Pinto Vallejos, *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, 251-312; Sergio Grez Toso, *La “cuestión social”. Ideas y debates precursores (1804-1902)*, Santiago, DIBAM – Centro de Investigaciones Diego Barros Arana, 1995.

social en la cual la represión no quedaría excluida, pero jugaría un rol secundario respecto de la estrategia de reformas, de concesiones, de implementación de una legislación social, y de mecanismos de conciliación social y arbitraje en los conflictos entre el capital y el trabajo¹¹. Finalmente, las leyes sociales fueron aprobadas precipitadamente en septiembre de 1924 bajo la presión reformista de los jóvenes oficiales del Ejército, que con su “ruido de sables” en las escalinatas del Congreso Nacional, provocaron un desenlace que había sido contenido por “los viejos del Senado”, como los llamaba Alessandri Palma, durante cuatro años, desde el inicio de su gobierno¹².

La Constitución de 1925 -según muchos “la más democrática de la Historia de Chile”- surgió en ese contexto de gran conmoción social y política, en medio de la crisis salitrera, que repercutía sobre toda la economía chilena, provocando la emigración desde el Norte Grande hacia otras zonas del país de miles de obreros pampinos cesantes, y una crisis económica generalizada sobre la cual no corresponde extendernos en esta ocasión¹³.

La crisis política acarrió el exilio de Alessandri Palma en Italia a fines de 1924. Una segunda intervención militar permitió su regreso al país en marzo de 1925 para cumplir lo poco que le quedaba de su mandato presidencial. Apenas volvió al gobierno, Alessandri prometió convocar a una Asamblea Constituyente para que el pueblo chileno a través de representantes elegidos mediante sufragio universal, discutiera un texto constitucional. Pero a muy poco andar, cuando percibió que su proyecto no sería aprobado porque la idea de reemplazar el sistema parlamentario por uno presidencialista suscitaba en el seno de la clase política las más diversas y encontradas oposiciones, desde los conservadores hasta los comunistas, Alessandri

¹¹ Sergio Grez Toso, “El escarpado camino hacia la legislación social: debates, contradicciones y encrucijadas en el movimiento obrero y popular (Chile: 1901-1924)”, en *Cuadernos de Historia*, N°21, diciembre de 2001, 119-182, y “¿Autonomía o escudo protector? El movimiento obrero y popular y los mecanismos de conciliación y arbitraje (Chile, 1900-1924)”, en *Historia*, vol. 35, Santiago, 2002, 91-150; Julio Pinto V. y Verónica Valdivia O., *¿Revolución proletaria o querida chusma? Socialismo y Alessandrismo en la pugna por la politización pampina (1911-1932)*, Santiago, Lom Ediciones, 2001; Juan Carlos Yáñez Andrade, *Estado, consenso y crisis social. El espacio público en Chile (1900-1920)*, Santiago, DIBAM – Centro de Investigaciones Diego Barros Arana, 2004, y *La intervención social en Chile y el nacimiento de la sociedad salarial: 1907-1932*, Santiago, RIL Editores, 2008.

¹² *El Presidente Alessandri y su gobierno. A través de sus discursos y actuación política*, Santiago, Imprenta Gutenberg, 1926, 252-271.

¹³ Sobre esta crisis, véase: Juan Ricardo Couyoumdjian, *Chile y Gran Bretaña durante la Primera Guerra Mundial y la Postguerra, 1914-1921*, Santiago, Editorial Andrés Bello, 1986, 190-207; Vial, *op. cit.*, vol. III, 220-228.

desechó su promesa de convocar a la elección de una Asamblea Constituyente, y en su reemplazo, por sí y ante sí, designó “a dedo” los miembros dos comisiones que debían preparar la Asamblea Constituyente. El “León” escogió como miembros de estas comisiones a una mayoría de viejos políticos, entre ellos a Luis Barros Borgoño, su adversario en la elección de 1920, y nombró también -a título de adorno- a unos cuantos dirigentes de organizaciones sociales que eran militantes de los partidos de izquierda (demócratas y comunistas, principalmente). El propio Jefe de Estado presidió la comisión que tenía que estudiar las reformas constitucionales, y otro connotado personaje, Arturo Lyon, quedó a la cabeza de la comisión encargada de preparar la convocatoria a la Constituyente, pero este grupo -como bien lo anotó Alessandri en sus recuerdos de gobierno- nunca se reunió y la única comisión que funcionó fue la que presidió el mismo.

En el seno de esta comisión surgieron tres corrientes, respecto de la forma de aprobación de la nueva Constitución. Unos se inclinaban por la opción de la Asamblea Constituyente mediante sufragio universal, tal como lo había prometido el propio Alessandri a su retorno a Chile. Algunos representantes del movimiento popular, fundamentalmente los comunistas, proponían la elección de una Constituyente sobre una base gremial. Esta era la fórmula elaborada por un conjunto de organizaciones sociales y políticas en una reunión realizada en el centro de Santiago el 8 de marzo que se conoció bajo el nombre de “Asamblea Constituyente de obreros e intelectuales”, o “Constituyente chica”, cuyos integrantes -anarquistas, radicales, demócratas, comunistas, feministas y miembros de distintos movimientos sociales- prepararon una propuesta previa a la Constituyente grande que sería la Constituyente elegida por sufragio universal que reuniría a toda la ciudadanía. Los representantes del movimiento popular plantearon la elección de una Constituyente sobre la base gremial, esto es, corporativa¹⁴. Alessandri prohió una tercera alternativa consistente en la ratificación del proyecto constitucional preparado por su comisión mediante un plebiscito.

La suerte de estas alternativas se definió rápidamente en el seno de la comisión constitucional designada por el Presidente. La elección de una Constituyente de tipo gremial fue descartada porque eso significaba el

¹⁴ Gabriel Salazar, *Del poder constituyente de asalariados e intelectuales (Chile, siglos XX y XXI)*, Santiago, Lom Ediciones, 2009, 76-92; Sergio Grez Toso, “La ausencia de un poder constituyente democrático en la historia de Chile”, en Diversos autores, *Asamblea Constituyente. Nueva Constitución*, Santiago, Editorial Aun Creemos en los Sueños, 2009, 43-47.

colapso de la clase política de la cual la casi totalidad de los integrantes de esta comisión eran conspicuos representantes. Alessandri por su parte, intuyendo que su proyecto de Constitución presidencialista no sería aprobado por una Asamblea Constituyente puesto que los partidos tradicionales eran muy reticentes a abandonar el sistema parlamentario, apostó por la vía más expedita, convirtiendo a la comisión que él había designado “a dedo”, en la Constituyente misma. Así se ahorraría el trámite de llamar a una Asamblea Constituyente y utilizó toda su influencia y poderío para imponer esta solución. El elemento decisivo que terminó inclinando la balanza hacia la solución de Alessandri, fue la opinión expresada en el seno de esta comisión por el cabecilla del Ejército, el general Navarrete, que manifestó sutilmente, que el Ejército se inclinaba por la solución del Jefe de Estado porque podrían haber consecuencias no deseables en caso de que se optara por otra de las alternativas. Esto después de la irrupción militar del año anterior –el “ruido de sables”- y el golpe dentro del régimen militar de enero de 1925. Con la amenaza implícita de una tercera intervención de los uniformados jugando esta vez a su favor, Alessandri convocó a un plebiscito con un plazo de sólo un mes, para que la ciudadanía se pronunciara única y exclusivamente sobre el texto propuesto por la comisión constituyente. Los ciudadanos tuvieron que optar entre tres cédulas de voto: una roja, de aceptación del proyecto de la mayoría de la comisión constituyente armada por el gobierno; una azul, obra de los disidentes especialmente radicales, conservadores y comunistas - curiosamente unidos en una misma alternativa en esa coyuntura-, que conllevaba la aprobación de una serie de proposiciones destinadas a recortar el poder del Ejecutivo; y una blanca, que implicaba buscar otros procedimientos para restablecer la normalidad de la institucionalidad del país¹⁵. ¡Pero nadie sabía a ciencia cierta cuáles serían esos “otros procedimientos”!, pudiendo tratarse de una nueva intervención militar, tal como lo han destacado hasta historiadores conservadores como Gonzalo Vial¹⁶.

En este contexto se realizó el plebiscito convocado por el gobierno. El proyecto de Alessandri fue aprobado el 30 de agosto del mismo año por una minoría de electores. De 302.304 inscritos solo votaron 135.783, de los cuales 127.509, o sea, 42,18% de los inscritos y 93,9% de los sufragantes aprobaron el proyecto de Constitución. La alternativa de los partidos

¹⁵ Gonzalo Vial, *Historia de Chile (1891-1973)*, Santiago, Empresa Editora Zig-Zag S.A., 2001, vol. III, 532-537; Arturo Alessandri Palma, *Recuerdos de gobierno*, Santiago, Editorial Nacimiento, 1967, tomo II, 167-163 y 173; Felipe Portales, *Los mitos de la democracia chilena, vol. II. Desde 1925 a 1938*, Santiago, Catalonia, 2010, 34-39.

¹⁶ Vial, *op. cit.*, tomo III, 548.

opositores (cédula azul) obtuvo 6.825 votos (2,26% de los inscritos y 5,03 de los sufragios); la cédula blanca (que implicaba la incierta búsqueda de “otros procedimientos”) reunió solo 1.449 preferencias (0,48% de los inscritos y 1,07% de los votos)¹⁷. La Constitución de 1925 fue, pues, aprobada por menos del 50% de los votantes potenciales, pero con el apoyo decisivo de los militares, que expresaron con sutileza la amenaza de una nueva intervención.

¿Cuáles fueron las características de este texto constitucional? Tenía algunos aspectos nominalmente democráticos. Los poderes Legislativo y Ejecutivo debían ser elegidos mediante sufragio universal alfabeto y masculino de mayores de veintiún años. En eso no se cambió nada respecto a lo que existía ya desde la década de 1870, o sea, mucho más de la mitad de la población siguió estando excluida de los derechos políticos. Además la legislación electoral que aplicó estas disposiciones continuó haciendo posible el cohecho, la compra de votos que se practicaba desde hace mucho tiempo, especialmente a través del “acarreo” del inquilinaje que era la masa electoral que disponían los latifundistas porque hasta 1958 se perpetuó la cédula electoral de partidos. Como no existía la cédula única electoral, cada partido imprimía sus propios boletines de votos y sus agentes políticos, los “acarreadores”, podían acompañar hasta la urna electoral a quien había sido cohechado o comprado para controlar que efectivamente introdujera el boletín de voto que el partido le había entregado. Esta Constitución le dio grandes poderes al Ejecutivo, poder que muchos analistas consideran cercano a la dictadura o a un régimen semi monárquico. El Presidente de la República tenía influencia decisiva en la tramitación de las leyes; sí el Presidente no quería aprobar un proyecto de Ley del Parlamento, podía oponer su veto, que tenía carácter suspensivo, pero para que el Legislativo pudiera perseverar para hacer aprobar dicho proyecto, en una segunda vuelta debía reunir dos tercios de los votos en ambas cámaras. Lo que significaba que ninguna ley podía ser aprobada sin la voluntad o contra la voluntad del Jefe de Estado. En caso de un proyecto de reforma constitucional, el Presidente podía convocar a un referéndum contra esa mayoría calificada, es decir, tenía la posibilidad de llamar a la ciudadanía para oponerse a la mayoría calificada emanada del Parlamento. Otro ejemplo de los extensos poderes del Ejecutivo se encontraba en el artículo 46 de la Constitución que permitía al Presidente obligar al Congreso a tramitar sus propios proyectos de ley en un plazo de 30 días, lo que significaba en la práctica la posibilidad de impedir que el Congreso tratara los propios proyectos nacidos en su seno, puesto que el Ejecutivo ponía las

¹⁷ *Ibid.*

urgencias y éstas tenían que discutirse antes que los proyectos que emanaran del propio Parlamento. A título de rápido alcance, digamos que muchas de estas características se mantienen en el actual sistema político chileno. También existía la facultad presidencial de restringir los derechos de las personas a través de la declaración unilateral del estado de sitio, cuando no se hubiese reunido el Congreso, es decir durante el período de sesiones extraordinarias de septiembre y mayo¹⁸.

La mayor facilidad en su reforma, el establecimiento de un Tribunal Calificador de Elecciones, que sustrajo la calificación final de las elecciones al Congreso (fuente de abusos y fraudes) y la separación de la Iglesia del Estado eran, sin duda, aspectos positivos de la Constitución de 1925. Pero persistió el cohecho al no establecerse la cédula única electoral y la Iglesia Católica siguió conservando algunos privilegios legales hasta la década recién pasada en el campo educativo, legal y de influencia en las Fuerzas Armadas. Se estipularon además una serie de derechos y garantías constitucionales, pero como bien ha señalado Felipe Portales, no se establecieron mecanismos para su protección.

Así, por ejemplo, se proclamó el derecho a la libertad de reunión, pero este derecho quedó condicionado a las disposiciones generales de policía, lo que significaba que vía otros textos, por medio de reglamentos, éstos derechos supuestamente garantizados por la Constitución podían ser recortados, modificados o anulados. Igualmente, la libertad de asociación, quedó bajo la tutela presidencial al disponer el Ejecutivo de atribuciones de conceder personalidades jurídicas a corporaciones privadas y cancelarlas, aprobar o rechazar sus estatutos y aprobar modificaciones. El derecho a la libertad de expresión estipulado por la Constitución de 1925 quedó restringido por varios decretos ley sobre censuras de publicidad y noticias en tiempos de guerra, al autorizar al Presidente en tiempos de guerra, cuando hubiera peligro de ésta, y “en períodos de conmoción interior” para censurar y fiscalizar los medios de publicidad, la transmisión de noticias y la correspondencia privada. ¿Qué significaba “período de conmoción interna”? ¿Quién evaluaba cuándo si había “conmoción interna”? Porque poniendo un ejemplo de nuestro tiempo presente, tal vez hubo “conmoción interna” como producto del accidente que sepultó durante dos meses a treinta y tres mineros y apelando a ese argumento el gobierno podría haber suspendido la entrega de noticias o haber censurado la prensa...

¹⁸ Un análisis detallado de estas y otras disposiciones de la Constitución de 1925 en Portales, *op. cit.*, 45-50.

El derecho a la justicia en la Constitución de 1925 quedó condicionado por la facultad del Presidente de conceder indultos particulares como una especie de facultad regía del Presidente de la República, propia de las monarquías absolutas, derecho a la vida y a la muerte. El sistema inquisitorial de justicia se mantuvo hasta la década recién pasada en los procesos penales. El mismo juez ordenaba la detención, investigaba el delito, acusaba y emitía sentencia en base a un proceso sumarial secreto, lo que constituía un incentivo para la aplicación de torturas a los detenidos. El complemento de estas disposiciones, fue el Código de Justicia Militar, aprobado por decreto, que permitía el juzgamiento de los civiles por tribunales militares¹⁹. Sistema que dura hasta nuestros días y ha sido puesto en relieve gracias a la huelga de hambre de los presos políticos mapuche, que culmina con un gran triunfo democrático si la promesa de reforma destinada a dejar a los civiles fuera de la jurisdicción de los tribunales militares hecha por el actual gobierno se llega a concretar.

Sintetizando este punto, puede sostenerse -como lo hace Felipe Portales- que además de los preceptos constitucionales existía un conjunto de disposiciones legales, muchas de ellas impuestas vía decretos con fuerza de ley, que restringían severamente los alcances de esta democracia chilena. Porque además de los decretos con fuerza de ley que podían tener algún viso de legalidad, las autoridades manifestaban una inveterada tendencia a sobrepasar la Constitución y las leyes en aras de “defender orden público” -digámoslo francamente-, para defender el orden social. Esto se traducía en una política de hechos consumados (ilegales) de las autoridades y de los distintos poderes fácticos. Esto es tan evidente que hasta un historiador conservador, don Bernardino Bravo Lira (Premio Nacional de Historia 2010) lo reconoce de la siguiente manera: “La configuración extra constitucional de la institucionalidad es uno de los rasgos dominantes del medio siglo que transcurre entre 1924 y 1973”. ¡En buen romance “la configuración extra constitucional”, quiere decir en este caso ilegal, inconstitucional! Y agrega más adelante, que estas prácticas y procedimientos extra constitucionales “prosperaron durante todo el período de 1932 y 1973, a menudo con resultados muy constructivos y admitidos sin mayor dificultad”²⁰. Es decir, lo que para nuestra perspectiva crítica constituye un verdadero atentado a la democracia, para el Premio Nacional de Historia es una virtud del sistema político chileno!

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Bernardino Bravo, *Régimen de gobierno y partidos políticos en Chile, 1924-1973*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1978, 49-50. Citado en Portales, *op. cit.*, 45.

Finalmente, un conjunto de disposiciones, sobre el derecho de propiedad impedían terminar con el latifundio al establecer que las expropiaciones tenían que hacerse por razones de utilidad pública, pero además debían ser calificadas por una ley, y los propietarios debían ser indemnizados con su acuerdo en función de lo que determinara un Tribunal. Lo que hacía en la práctica imposible la Reforma Agraria, a menos que hicieran profundas reformas constitucionales²¹, como es lo que se realizó recién a mediados de la década de 1960, dándose por fin la posibilidad de romper con el poder fáctico de los latifundistas en el agro con todas las consecuencias políticas que ello implicaba. Puesto que el campesinado no solamente sufría una ruda explotación económica, sino que también constituía una masa o ganado electoral que le aseguró a la Derecha durante mucho tiempo una representación política extraordinariamente fuerte.

Sobre la Constitución de 1980 no es necesario extenderse demasiado, porque es la que está más fresca en nuestras memorias. ¿Cómo se generó? En un contexto de dictadura terrorista, con carencia absoluta de libertades democráticas, ausencia de registros electorales (los existentes hasta 1973 habían sido quemados por los militares golpistas), partidos políticos fuera de la ley (“en receso” se decía según la terminología oficial de la época), convocatoria por parte del Ejecutivo a un plebiscito o referéndum para que la ciudadanía se pronunciara con apenas un mes de anticipación sobre un proyecto constitucional de la dictadura, imposibilidad de la oposición de realizar sus mítines salvo uno que fue autorizado en el teatro Caupolicán en el que habló Eduardo Frei Montalva. En esas condiciones se impuso la Constitución de 1980, texto que había sido preparado sigilosamente desde octubre de 1973 por distintas comisiones constituyentes, clandestinas o confidenciales, nombradas “a dedo” por el régimen de Pinochet, en las que participaron figuras prominentes de la dictadura como Enrique Ortúzar, la ministra Mónica Madariaga, Jaime Guzmán y otros personajes de ese tipo. Según los resultados oficiales del plebiscito, una mayoría de 67,04 % optó por el “Sí” y solo 30,19 % por el “no”, más una pequeña cantidad de votos nulos²². La oposición denunció todo tipo de fraudes, sobre los que no es necesario extenderse en detalles. Basta citar el juicio de un historiador y politólogo norteamericano, Robert Barros, sobre esta carta constitucional, que sintetiza muy bien el fondo de la cuestión:

“Tanto en sus orígenes como en su forma de ratificación, la Constitución de 1980 aparece nada más que como una imposición a la fuerza, un acto coercitivo, que, de acuerdo a los principios del

²¹ Portales, *op. cit.*, 44 y 45.

²² Grez, “La ausencia...”, *op. cit.*, 50-53.

derecho público, era jurídicamente nulo y vacío. Desde esta perspectiva, su validez no era diferente que la de cualquier otro decreto ley; la Constitución era de facto; y su eficacia práctica, una función exclusiva de las relaciones de fuerza que la sostenían. Al momento de su promulgación, aparecía como un mero mecanismo de prolongación del régimen militar –y, dada la propensión del régimen a organizar plebiscitos bajo sus propios términos, esta carta fundamental parecía presagiar dieciséis años más de régimen militar. El texto permanente, por ende, era meramente nominal, dado que era ineficaz; mientras que las disposiciones transitorias, la constitución efectiva, hacían que la Constitución en sí misma fuera semántica porque solo codificaba el monopolio del poder existente”²³.

Esta es la Constitución que con algunas reformas -algunas importantes no hay porque menospreciarlas- se mantiene vigente hasta nuestros días. Sin discusión ciudadana y sin la reunión de una Asamblea Constituyente, las cúpulas políticas del gobierno de Ricardo Lagos y de la oposición de entonces (ahora en el gobierno), acordaron una serie de reformas constitucionales. No es exagerado sostener entonces que hasta ahora seguimos siendo regidos por lo que podríamos denominar como la Constitución Pinochet /Lagos, aunque lleve solamente la firma de Lagos.

¿Qué podemos decir de esta Constitución? En lo más sustantivo, que desconoce el derecho a la auto determinación del pueblo Chile. Siendo más justos habría que decir que desconoce el derecho a la autodeterminación de los pueblos que viven dentro de las fronteras de la República de Chile. Porque estamos frente a otra de las ficciones de la Constitución y de nuestra clase política, esa idea de la “nación única es indivisible”, cuando sabemos que ese no es el carácter de la población de este Estado-nación, puesto que aquí conviven distintos pueblos, etnias y culturas e incluso naciones. Se desconoce la autodeterminación de los pueblos que viven en el Estado de Chile, porque la soberanía no reside en el pueblo. Más de alguien dirá, ¿pero cómo no?, si la Constitución afirma lo contrario y aquí hay elecciones mediante sufragio universal, votan las mujeres, los analfabetos, los mayores de 18 años... ¡Pero existe el sistema binominal! Lo que significa que en las elecciones parlamentarias, en cada una de las circunscripciones electorales los que eligen no son ustedes, no somos nosotros. Solo elegimos hasta cierto punto, pero los grandes electores son las cúpulas de los partidos políticos, porque este sistema garantiza casi indefectiblemente que en cada

²³ Ramos, *op. cit.*, 212.

circunscripción va a haber un representante de la Alianza (ahora Coalición o como quiera llamársela) y otro de la Concertación. Porque el sistema binominal garantiza un empate técnico, es casi imposible el doblaje, es muy extraño que eso se produzca, porque 60% de los votos es lo mismo que 30%. Entonces quienes eligen son las cúpulas de los partidos, cuando ellas designan a sus candidatos ya saben más o menos quién va a ser elegido. La verdadera competencia, si es que existe, es interna, dentro de la lista de cada bloque. Los ciudadanos no tienen la posibilidad de hacer opciones fundamentales, no es la ciudadanía la que está eligiendo. Este es uno de los factores que explican las altísimas tasas de abstenciones, de votos nulos y, sobre todo, la no inscripción de millones de personas (especialmente jóvenes) en los registros electorales.

La actual Constitución consagra un régimen ultra presidencialista con características muy similares a la Constitución de 1925. El Parlamento tiene escasas atribuciones, viéndose restringidas incluso en sus posibilidades de manejar la tabla de los proyectos de ley. El Poder Judicial es generado de acuerdo a estándares impropios de los países democráticos. No se reconoce constitucionalmente a los pueblos originarios, porque -como analizábamos- según el discurso dominante la nacionalidad es “única e indivisible”, y por ende sólo se reconoce la existencia de ciudadanos chilenos.

Esta Constitución es irreformable porque los quórums exigidos para su reforma no pueden ser alcanzados. La Constitución Pinochet/Lagos no contempla el plebiscito como mecanismo de consulta a la población, no reconoce derechos sociales esenciales como la educación, la salud y el trabajo. Por el contrario, garantiza la existencia del modelo neoliberal, porque consagra detalladamente los derechos que garantizan la libertad de empresa, el individualismo, la libertad de trabajo, y consagra el derecho a la empresa privada a actuar en el campo de la previsión social, la salud y la educación (léase colegios particulares, Isapres, AFP, etc.). El Estado -esta es otra de las características que no ha cambiado al igual que el sistema binominal después de esta reforma el año 2006- sólo tiene un carácter subsidiario²⁴. Esta palabra es clave, no es anodina aunque la mayoría de la población no la entienda. ¿Qué significa subsidiario? Según la definición del Diccionario de la Academia de la Lengua Española, “dicho de una acción o de una responsabilidad que suple a otra principal”. Conviene preguntarse ¿cuál es la principal? ¡El mercado! Lo que quiere decir que el

²⁴ Graciela Álvarez, “Una Constitución que garantice la vigencia de los Derechos Humanos”, en Diversos autores, *¿Necesita Chile una nueva constitución?*, Santiago, Centro de Estudios de Derechos Humanos Universidad Central – Comité Iniciativa por una Asamblea Constituyente, 68-70.

Estado sólo debe intervenir cuando el mercado no es capaz de hacer algo, para suplirlo. Esto tiene grandes implicancias: significa que el Estado no puede ser emprendedor, no puede ser el motor del desarrollo económico como pretendió serlo en algún momento entre 1938 y 1973, impulsando la industrialización a través de la CORFO, esa política desarrollista que podemos criticarla, que tuvo una serie de limitaciones, pero que sin duda, le daba otros alcances a las políticas públicas, porque el Estado intentó desarrollar durante ese período una política más inclusiva, por lo menos hacia ciertos sectores de los grupos medios y populares. Ahora, en cambio, se requiere quórum calificado para que el Estado pueda desarrollar actividades empresariales o participar en ellas.

Estas breves pinceladas nos permiten iniciar una discusión respecto de las grandes falencias que han existido históricamente en Chile. Podemos cuestionar -con mucho fundamento- el discurso de los máximos representantes de nuestra clase política cuando sostienen “que Chile ha sido siempre un sistema democrático ejemplar”. La verdad es que salvo en un período muy corto -1958 a 1973- este país nunca ha reunido los estándares mínimos para ser considerado un sistema político democrático.

En primer lugar porque durante mucho tiempo, el sufragio fue censitario y ultra restringido. En el siglo XIX porque además de su carácter censitario fue exclusivamente masculino y porque estuvo adulterado por prácticas como el cohecho, el fraude y la intervención electoral descarada del poder Ejecutivo.

En segundo lugar porque hasta muy avanzado el siglo XX, el cuerpo electoral siguió siendo muy acotado. Si bien las mujeres empezaron a gozar del derecho a voto en las elecciones municipales en la década de 1930, no fue sino a partir de 1952 que este derecho se hizo extensivo a las elecciones presidenciales. Y los analfabetos solo pudieron tener el mismo derecho a partir de la década de 1970.

En tercer lugar, porque los textos constitucionales jamás han sido generados democráticamente, nunca han sido el fruto de una discusión nacional informada expresada a través de una Asamblea Constituyente, siempre han sido impuestos por las Fuerzas Armadas o por las maniobras de pequeños grupos de la clase política dirigente sin participación ciudadana.

Porque además los textos constitucionales han estado plagados de cortapisas autoritarias. Porque han proliferado otros textos como los decretos con fuerza de ley o reglamentos para la aplicación de las leyes que han

recortado las libertades y garantías teóricamente garantizadas por las distintas Constituciones. Porque las prácticas extra constitucionales -esas que alaba el último Premio Nacional de Historia- han significado la violación de las garantías teóricamente garantizadas por estos textos.

Porque la violencia estatal más salvaje ha estado omnipresente contra los movimientos populares y contra los movimientos de los pueblos originarios a lo largo de la historia republicana de Chile. Porque en los períodos en que se intentó implementar políticas más inclusivas, han sido muy breves y han estado entrecortados por fases autoritarias. Así, por ejemplo, el período desarrollista de 1938-1973 estuvo cortado por una fase de diez años (1948-1958) de severa exclusión política, durante la vigencia de la denominada Ley de Defensa de la Democracia o “Ley maldita”, que puso fuera de la legalidad a un sector importante de la población chilena, sobre todo del mundo popular, al ilegalizar al Partido Comunista y a su área de influencia social y política.

Porque incluso en los períodos más democráticos como la década de 1960, antes de alcanzarse el punto máximo de democratización social y política entre 1970 y 1973, estuvieron plagados de episodios represivos y de masacres perpetradas por las Fuerzas Armadas y policiales en contra de los movimientos populares: 1962 matanza en la población José María Caro de Santiago, 1966 masacre de los mineros del Salvador, 1969 matanza de pobladores de Pampa Irigoyen de Puerto Montt. ¡Y para qué hablar del baño de sangre y la dictadura terrorista que imperó entre 1973 y 1990!

Desde 1990 hemos tenido una democracia neoliberal con las características que se desprenden del texto constitucional que ya analizamos, una democracia con muchas más limitaciones y cortapisas que la que existió hasta 1973. El nivel de tolerancia de las autoridades estatales respecto de los movimientos sociales, como hemos visto muy especialmente frente al movimiento del pueblo mapuche, es mucho menor que el que existió en los años 60 y comienzos de la década del 70 y es por eso que estos movimientos son sistemáticamente criminalizados y judicializados. En el discurso de las autoridades -y no me estoy refiriendo sólo a los gobernantes actuales, sino también a los de los veinte años de gobiernos de la Concertación- nunca hay razones válidas para protestar, nunca se justifica que los movimientos sociales expresen su descontento y levanten sus reivindicaciones. Los argumentos son variados y cambiantes: porque hay crisis económica, porque hubo un terremoto o una sequía, porque las movilizaciones sociales atentan contra la productividad o competitividad de las empresas, porque se altera el orden público, por múltiples razones estos

movimientos son ilegítimos para los administradores y beneficiarios de la institucionalidad política y del actual modelo económico. Lo que nos da una idea acerca de los márgenes de la actual democracia, que para mi criterio es una democracia tutelada por los poderes fácticos y de muy baja intensidad.

Entonces la conclusión no puede ser sino crítica, tal vez algunos la considerarán pesimista. Porque como hemos visto, la ciudadanía en Chile muy pocas veces ha tenido la posibilidad de ejercer el rol que en teoría es el suyo desde la Independencia política: ser titular de la soberanía. Pero la historia futura no está escrita y queda siempre como una posibilidad abierta para el cambio, incluso para el más radical, porque la historia puede transitar por muchos caminos y esos caminos no son unívocos.