

Ciudadanías para la Democracia

Reflexiones desde la problemática
constitucional y constituyente
chilena del siglo XXI

Sergio Grez Toso
Paula Vidal Molina
Daniel Opazo Ortiz
Compiladores



**Ciudadanías para la Democracia.
Reflexiones desde la problemática constitucional
y constituyente chilena del siglo XXI**

Sergio Grez Toso
Daniel Opazo Ortiz
Paula Vidal Molina
Compiladores

**Ciudadanías para la Democracia.
Reflexiones desde la problemática constitucional
y constituyente chilena del siglo XXI**

Sergio Grez Toso
Daniel Opazo Ortiz
Paula Vidal Molina
Compiladores

ISBN: 978-956-8416-71-3
Santiago de Chile, diciembre 2018
Primera edición

Diseño portada: Daniel Opazo

Gestión editorial: Ariadna Ediciones
<http://ariadnaediciones.cl/>

Obra bajo Licencia Creative Commons
Atribución-NoComercialSinDerivadas 4.0 Internacional.



Índice

Presentación, p. 7

Paula Vidal Molina: Ciudadanía y derechos sociales:
una indagación, p. 9

Carlos Pérez Soto: La democracia como dictadura, p. 29

Claudia Heiss: La Constitución de 1980 como obstáculo a una
ciudadanía democrática en Chile, p. 49

Fernando Atria: Sobre la nueva Constitución y su urgencia, p.63

Sergio Grez Toso: Autoeducación ciudadana para un proceso
constituyente de nuevo tipo: antecedentes históricos y
actualidad, p. 83

Presentación

Este libro está centrado, como lo indica su título, en la problemática constitucional y constituyente chilena del siglo XXI. Fue concebido en el marco del Proyecto U-redes “Ciudadanía para la democracia” de la Vicerrectoría de Extensión y Desarrollo de la Universidad de Chile, ejecutado por sus editores durante el bienio 2016-2017. Los textos reunidos fueron redactados el año 2017 cuando el proceso constituyente impulsado por el segundo gobierno de Michelle Bachelet parecía entrar -de acuerdo con los anuncios oficiales- en la recta final luego de desarrolladas distintas etapas, incluyendo algunos módulos de participación ciudadana (cabildos) de restringida convocatoria, a pesar de haber sido convocados mediante profusa propaganda oficial.

Aunque solo algunas de las contribuciones recogidas en este volumen se refieren explícitamente a dicho proceso constituyente, todas se han planteado con temáticas que le dan sentido –sea vinculadas a ámbitos teóricos y más generales o, también, específicos que tuvieron como marco o telón de fondo los debates de los años 2015-2017. Desde distintas disciplinas de las Ciencias Sociales y las Humanidades y con mayores o menores grados de esperanza en dicho proceso (fluctuantes entre un optimista cambio inminente de régimen político y el escepticismo total debido a las trampas sistémicas y los contenidos del diseño del itinerario oficial), sus autores hicieron un aporte para la comprensión de tópicos que abren preguntas sobre los alcances de los problemas que implica el orden constitucional y constituyente que, desde hace décadas, están planteados como tareas a resolver por una sociedad atrapada en los mecanismos impuestos y remachados por los fundadores y defensores del orden neoliberal.

La publicación de estas contribuciones, desfasada respecto de las prioridades y debates actuales (ya casi nadie evoca el tema constituyente en Chile), se justifica a nuestro entender porque los problemas aludidos no se han resuelto y, por ende, más temprano que tarde la imperiosa necesidad de solucionarlo volverá a aflorar en la conciencia ciudadana. A ello podríamos agregar que el tiempo transcurrido desde que estos textos fueron redactados dará a los lectores mayor distancia crítica para apreciar los aciertos y

debilidades de los análisis y esperanzas de unos y otros. De esta manera, tanto los supuestos y problematización teórica en algunos casos, como los análisis políticos y proyecciones que expresaron las apuestas políticas de los autores de este libro en el contexto del abortado proceso constituyente de los años 2015-2017, podrán servir de insumos para los debates y nuevas propuestas de acción que, estamos seguros, surgirán respecto de estos temas en los próximos años.

Sergio Grez, Paula Vidal y Daniel Opazo
Santiago, primavera austral de 2018

Ciudadanía y derechos sociales: una indagación

Paula Vidal Molina *

Introducción

El presente texto plantea la importancia del cuidado a tener, cuando se usa la noción de ciudadanía articulada a derechos, si es que queremos pensar y construir otro modo de relaciones sociales, que no se basen en la valorización del capital. Desde una perspectiva teórica, la noción de ciudadanía liberal es la que ha primado y es esta la que debemos problematizar si es que tomamos en serio la tarea de construir un nuevo horizonte societario. Debido al poco espacio que tenemos para ello, nos hemos planteado traer al lector una aproximación muy preliminar de los derechos sociales consagrados en algunas de las constituciones elaboradas durante el siglo XX, y que se propusieron ir más allá de la impronta liberal. Así, abordamos parte de las siguientes Constituciones: mexicana de 1917, rusa de 1918, china de 1954 y cubana de 1976, con el fin de identificar aquellos elementos que constituían, en sus propios procesos históricos particulares, los derechos sociales que debían consagrarse para la población en su conjunto¹.

Ciudadanía y derechos sociales: una relación intrínseca

Si bien la noción de ciudadanía responde a una construcción histórica, esta noción ha cristalizado una cierta comprensión que ha tendido a constituirse en consenso. Es en la Grecia Antigua donde se encuentran sus fuentes –principalmente Aristóteles y Atenas- una democracia donde los principios de libertad, igualdad y participación

* Dra. en Trabajo Social, Universidade Federal de Rio de Janeiro. Profesora Asistente Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile, área de Trabajo Social. Correo electrónico: pvidal@u.uchile.cl

¹ Lo que se presenta es una muy pequeña parte de un estudio que estoy realizando –financiado por Fondecyt- acerca de los modelos de desarrollo en América Latina: Socialismo del Siglo XXI, Neodesarrollismo y Neoliberalismo (2005-2013).

parecen ser centrales (aun con los límites de una sociedad esclavista, excluyente y desigual) (Heater, 2012). Con el paso de la sociedad feudal a la modernidad se descubre el individuo como base de la realidad socio-histórica, dejando de lado, la teología y su estructura como orden de todo y referencia del poder absoluto. Así, la configuración de los Estados Modernos va a requerir de la aceptación de derechos para crecientes sectores diferenciados de la sociedad.

En ese sentido, una ciudadanía sin derechos no es concebible, y ¿cómo es que llegan a constituirse en derechos? Tilly (2004) nos señala que estos son productos históricos y “existen cuando una parte puede exigir con efectividad que otra entregue bienes, servicios o protección, y terceras partes actúan para reforzar (o al menos no dificultar) dicha entrega. Tales titularidades se convierten en derechos de la ciudadanía cuando el objeto de la solicitud es un Estado o sus agentes y el solicitante exitoso califica por su simple membresía en una amplia categoría de personas sujetas a la jurisdicción del Estado”. (Tilly; 2004: 3). Para él es claro, que estos han surgido a lo largo de la historia como resultado de la resistencia y de la lucha de integrantes de la población, relativamente organizados. Estos derechos expresan, entonces, el resultado de estas luchas por aparecer y garantizar la realización de sus demandas en un entramado normativo y orden institucional de la sociedad.

La ciudadanía, es un concepto –siguiendo a Kymlicka “que parece integrar exigencias de justicia y de pertenencia comunitaria (...) está íntimamente ligado, por un lado, a la idea de derechos individuales y, por el otro, a la noción de vínculo con una comunidad particular (...) el vigor y la estabilidad de una democracia moderna no dependen solamente de la justicia de su “estructura básica” sino también de las cualidades y actitudes de sus ciudadanos” (Kymlicka, 1997:2). En ese sentido, derechos y responsabilidad constituyen una unidad, cuando se habla de ciudadanía.

Sin embargo, en la actualidad es común hablar de Derechos civiles, políticos, económicos y sociales para analizar la sociedad contemporánea y las brechas de desarrollo que los países tienen respecto de un cierto umbral². La preocupación por esta temática no es de larga data, pues su formulación teórica es del siglo XX, y

² Ejemplo de ello son las mediciones realizadas por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, encargada de realizar el Índice de Desarrollo Humano.

encuentra en la figura de Thomas H. Marshall, profesor de sociología de la London School, su origen. Él pronunció una serie de conferencias que fueron publicadas en 1950 con el título “Ciudadanía y Clase Social”, donde planteó algunas ideas, basadas en la historia inglesa, que han permitido pensar la cuestión de los derechos (incluidos los sociales) y –también- problematizar su posición al calor de los procesos sociales desarrollados a partir de la Revolución Bolchevique. Para ser más claros, T. Marshall caracteriza históricamente los derechos, y plantea una linealidad para comprender su aparición en la historia de la humanidad: así tenemos que los derechos civiles fueron concedidos en el siglo XVIII, los derechos políticos en el siglo XIX y los derechos sociales y económicos en el siglo XX. Si bien, son flexibles cronológicamente, tiende a ajustarlos en estos períodos. Plantea que los derechos civiles y políticos se pueden reconocer claramente, sin embargo, los sociales -que atañen a la calidad de vida- no son tan claros en relación a lo que implican (a pesar de que se tiende a asociar el derecho social al acceso a la educación o salud). Por otro lado, plantea que la igualdad –propia de la ciudadanía- puede ser compatible con la desigualdad propia de la estructura de clases. Lo dice en los siguientes términos:

(existe) una igualdad humana básica asociada al concepto de la pertenencia plena a una comunidad –yo diría, a la ciudadanía- que no entra en contradicción con las desigualdades que distinguen los niveles económicos de la sociedad. En otras palabras, la desigualdad del sistema de clases sería aceptable siempre que se reconociera la igualdad de la ciudadanía (Marshall y Bottomore; 1998: 20-21).

Otros autores, argumentan que los derechos sociales son costosos y condicionados a la realidad económica de los países, por lo que no son fáciles de garantizar (Salazar, 2013).

Desde una mirada crítica a la interpretación de Marshall, podemos decir que, no todos los pueblos siguieron la linealidad de países como Inglaterra, y conquistaron consecutivamente unos derechos antes que otros, por otro lado, consideramos que la conquista de los derechos sociales y económicos son básicos para el disfrute efectivo de los derechos civiles y políticos, pues la pobreza

y/o la ignorancia, merman la oportunidad de poder beneficiarse de ellos. Sin embargo, tiende a aceptarse como prioritarios aquellos relacionados con los derechos civiles y políticos, y mostrar que cuando se han priorizado –en la historia de los regímenes del siglo XX- los derechos sociales, generalmente se ha hecho a costa de sacrificar los primeros. Así lo expresa Heater (2007) cuando señala:

Los regímenes autocráticos se han mantenido en el poder privando a sus supuestos ciudadanos de sus derechos, especialmente los civiles y políticos, mientras que en el caso de aquellos contruidos sobre ideologías racistas o comunistas la ciudadanía se denigraba aún más, para convertirse en una forma de identidad secundaria a la raza o a la clase social, respectivamente. (Heater, 2007: 210).

A pesar de lo anterior, ratificamos que los derechos sociales, económicos y culturales son los que aportan el componente igualitario de los derechos, pues permiten reforzar y concretar los derechos de libertad y autonomía de la población y han configurado, lo que hoy denominamos como Derechos Humanos. Respecto de lo último, debemos recordar que fue después de la Segunda Guerra Mundial, cuando se declararon los Derechos Humanos, pero ya existían experiencias incipientes y significativas de incorporación de derechos sociales en las Constituciones de algunos países: como es la mexicana de 1917 y la Constitución aprobada después de la Revolución Bolchevique, el 10 de julio de 1918, donde el Estado tiene un rol central a la hora de garantizar estos derechos. Sin embargo, son varias las constituciones que –posterior a estas- van a señalar derechos sociales y que es interesante revisar para comprender las similitudes y diferencias entre estas.

Este ejercicio es poco usual porque tiende a primar un análisis de las constituciones y los derechos sociales planteados a partir de las experiencias concretas o procesos históricos ocurridos durante el siglo XX –y que Heater señala como contruidos sobre ideologías comunistas-, con lo cual se tienden a invalidar sus propuestas en la misma medida que se evalúa negativamente la implementación concreta de estos gobiernos o regímenes denominados “autoritarios” porque se suspendieron derechos cívicos y políticos. Así, los aportes que pueden haber significado los

derechos sociales plasmados en sus constituciones, desde una perspectiva de construcción de un patrimonio nunca antes planteado en la historia de la humanidad, y que se propone elevar el estándar de vida de las poblaciones, es una tarea a realizar con el fin de ir más allá del nivel meramente histórico-empírico estos. A partir de ello, queremos revisar los derechos sociales planteados en algunas de las constituciones de países emblemáticos que, durante el siglo XX, se plantearon superar los derechos restringidos del liberalismo y –aparentemente- el sistema social ligado al modo de producción capitalista. Esto cobra especial interés en la medida en que se mantiene la hegemonía del liberalismo (como filosofía) y el neoliberalismo como fase del desarrollo y modo de acumulación capitalista y las experiencias (elaboraciones) del socialismo real pasan a ser objeto de museo (y de crítica permanente).

Algunas Constituciones precursoras y que consagran Derechos Sociales en el siglo XX

A modo de advertencia, debemos insistir en señalar que las constituciones y los derechos sociales planteados, no deben tomarse como fuente o instrumento para estudiar el funcionamiento real de estas en las instituciones y orgánicas que le dieron cuerpo históricamente, sino para comprender las bases generales o énfasis que pusieron sobre los derechos sociales, como parte de las definiciones que se dieron para romper con las bases del liberalismo, que le otorgan prioridad a la libertad abstracta y la propiedad individual. Por límites de extensión del texto, a continuación extraemos –de manera resumida- los apartados que pueden ser interpretados a la luz de los derechos sociales de las constituciones precursoras de estos, en el siglo XX, con el fin de identificar los aspectos centrales que les otorgan expresión.

Constitución mexicana de 1917

La constitución mexicana, fue producto de los movimientos revolucionarios de 1910, en ella se plantearon derechos civiles, políticos y sociales, entre estos, cuestiones respecto de la propiedad de la tierra, la jornada laboral de 8 hrs, el salario, la educación gratuita y laica, el derecho a la salud, así también la libertad de expresión y

asociación de trabajadores, se plantea la preocupación por la democracia y los recursos naturales necesarios a cuidar para sostener el sistema económico y los derechos sociales, entre otras cosas. Se señala en los siguientes términos³:

ARTICULO 3 - La educación que imparte el Estado - Federación, Estados, Municipios -, tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia: I. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, el criterio que orientará a dicha educación se mantendrá por completo ajeno a cualquier doctrina religiosa y, basado en los resultado del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios. Además: a. Será democrática, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo; b. Será nacional en cuanto -sin hostilidades ni exclusivismos- atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura; y c. Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de los derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, sectas, de grupos, de sexos o de individuos;(...)

ARTICULO 4 - El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia. Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre,

³ Para orientar la lectura, se marca en negrita aquellos aspectos que refieren a derechos sociales.

responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos. Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución. Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo. Es deber de los padres preservar el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades y a la salud física y mental. La ley determinará los apoyos a la protección de los menores, a cargo de las instituciones públicas. (...)

ARTICULO 9 - No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada tiene derecho a deliberar. No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición, o presentar una protesta por algún acto a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee. (...)

ARTICULO 27 - La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada. Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización. La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública,

cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas previsiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación. (...)

ARTÍCULO 123 - Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley. (...) I. La duración de la jornada máxima será de ocho horas; II. La jornada máxima de trabajo nocturno será de siete horas. Quedan prohibidas: las labores insalubres o peligrosas, el trabajo nocturno industrial y todo otro trabajo después de las diez de la noche, de los menores de dieciséis años; III. Queda prohibida la utilización del trabajo de los menores de catorce años. Los mayores de esta edad y menores de dieciséis tendrán como jornada máxima la de seis horas; IV. Por cada seis días de trabajo deberá disfrutar el operario de un día de descanso, cuando menos; V. Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que

exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un descanso de seis semanas anteriores a la fecha fijada aproximadamente para el parto y seis semanas posteriores al mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el período de lactancia, tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos; VI. Los salarios mínimos que deberán disfrutar los trabajadores serán generales o profesionales. Los primeros regirán en las áreas geográficas que se determinen; los segundos se aplicarán en ramas determinadas de la actividad económica o en profesiones, oficios o trabajos especiales. Los salarios mínimos deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos. Los salarios mínimos profesionales se fijarán considerando, además, las condiciones de las distintas actividades económicas. Los salarios mínimos se fijarán por una comisión nacional integrada por representantes de los trabajadores, de los patronos y del gobierno, la que podrá auxiliarse de las comisiones especiales de carácter consultivo que considere indispensables para el mejor desempeño de sus funciones; VII. Para trabajo igual debe corresponder salario igual, sin tener en cuenta sexo ni nacionalidad; VIII. El salario mínimo quedará exceptuado de embargo, compensación o descuento; IX. Los trabajadores tendrán derecho a una participación en las utilidades de las empresas, regulada de conformidad (...) X. El salario deberá pagarse precisamente en moneda de curso legal, no siendo permitido hacerlo efectivo con mercancías, ni con vales, fichas o cualquier otro signo representativo con que se pretenda sustituir la moneda; (...) XII. Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de la vivienda a fin de

constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquirieran en propiedad tales habitaciones. (...) XV. El patrón estará obligado a observar, de acuerdo con la naturaleza de su negociación, los preceptos legales sobre higiene y seguridad en las instalaciones de su establecimiento, y a adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos y materiales de trabajo, así como a organizar de tal manera éste, que resulte la mayor garantía para la salud y la vida de los trabajadores, y del producto de la concepción, cuando se trate de mujeres embarazadas. Las leyes contendrán, al efecto, las sanciones procedentes en cada caso; (...) XVII. Las leyes reconocerán como un derecho de los obreros y de los patronos las huelgas y los paros; (...) XXII. El patrono que despida a un obrero sin causa justificada o por haber ingresado a una asociación o sindicato, o por haber tomado parte en una huelga lícita, estará obligado, a elección del trabajador, a cumplir el contrato o a indemnizarlo con el importe de tres meses de salario. La ley determinará los casos en que el patrono podrá ser eximido de la obligación de cumplir el contrato, mediante el pago de una indemnización. (...) (Constitución Federal de México, 1917)

La URSS y la Constitución de 1918

Por su lado, al otro lado del pacífico se estaba librando también una lucha por cambiar las condiciones de vida de la sociedad rusa, así, después de la Revolución Bolchevique, se instaura la Constitución de la URSS publicada el 10 de julio de 1918 (la cual posteriormente sufrirá modificaciones) y pone énfasis en el término de la sociedad basada en la explotación de hombres y mujeres, y para ello, se requiere abolir la propiedad privada de la tierra y los privilegios de unos sobre otros, además entregar condiciones de materiales para la asociación de los trabajadores y su educación. También se reconocen derechos a las mujeres y obreros, situación inexistente bajo el régimen zarista. Se debe poner atención que posteriormente esta constitución será reemplazada,

pues la presente solo se instaura en un período de transición hacia la sociedad socialista. Lo anterior se declara en los siguientes términos:

“II, 3 Proponiéndose como objeto esencial la abolición de toda explotación del hombre por su prójimo, el aniquilamiento total de la división de la sociedad en clases, el aplastamiento sin piedad de los explotadores, el establecimiento de la organización socialista de la sociedad y el triunfo del socialismo en todos los Estados, el III Congreso de los Consejos de Diputados, obreros, soldados y campesinos de Rusia, decreta lo siguiente: a) Con el fin de realizar la socialización de la tierra, queda anulada la propiedad individual sobre la tierra; y todas las propiedades rústicas son declaradas del dominio público y transferidas sin indemnización a las masas trabajadoras, sobre la base de igualdad en el usufructo de la tierra. b) Todas las aguas y bosques, suelo y subsuelo, que ofrezcan interés público, así como el material y herramientas, el ganado, las granjas modelos y las explotaciones agrícolas, son declarados bienes públicos (...) e) El Congreso ratifica la nacionalización de los Bancos en provecho del gobierno obrero y campesino como una de las condiciones de la liberación de las masas, del yugo del capital (...) II, V. 17 Con el objeto de garantizar a los trabajadores el acceso efectivo a todos los conocimientos, la R.S.F. de C. de R. se considera en el deber de dar a los campesinos y obreros una instrucción general completa y gratuita. (...) IV, 22 La R.S.F.S. reconociendo la igualdad ante la ley, sin distinción de nacionalidad ni de razas, declara contrarios a las leyes fundamentales de la República, el establecimiento de privilegios o de prerrogativas, cualesquiera que sean, en favor de una nacionalidad cualquiera, así como la opresión de una nacionalidad en minoría y la limitación de sus derechos. (...) (Constitución Rusa de 1918 en Saldana, 1919: 96, 97, 100, 101).

China y la Constitución de 1954

En 1949, el Partido Comunista junto al pueblo chino, alcanzó la victoria a través de la revolución popular y fundó la República Popular China. El 20 de septiembre de 1954 se aprobó la primera constitución y se traza el camino de transición hacia la construcción de una sociedad socialista, dando cuenta de las tareas urgentes a realizar como es la economía planificada, pero también se enfatiza el modelo económico imperante para sostener los derechos de la sociedad China, al mismo tiempo consagra derechos sociales como el trabajo y el empleo, el salario, la protección social, la educación y salud, etc. Se señala así,

Artº. 1 – La República Popular de China es un Estado de democracia popular dirigido por la clase obrera y basado en la alianza entre los obreros y los campesinos. (...) Artº. 5 – En la República Popular de China existen actualmente las siguientes formas fundamentales de propiedad de los medios de producción: la propiedad del Estado (es decir, la propiedad de todo el pueblo), la propiedad cooperativa, (es decir, la propiedad colectiva de los trabajadores), la propiedad de los trabajadores individuales, y la propiedad de los capitalistas. Artº. 6 – El sector estatal es un sector socialista de economía basado en la propiedad de todo el pueblo. Este sector es la fuerza dirigente de la economía nacional y la base material de la realización de las transformaciones socialistas por el Estado. El Estado garantiza la primacía para el desarrollo del sector estatal de la economía. El subsuelo y las aguas, así como los bosques, tierras vírgenes y otros recursos que, de acuerdo con la ley, son propiedad del Estado, pertenecen a todo el pueblo.

Artº. 7 – El sector cooperativo es un sector de economía socialista basado en la propiedad colectiva de las masas trabajadoras, o un sector semi-socialista de la economía basado en la propiedad colectiva parcial de las masas trabajadoras. La propiedad colectiva parcial de las masas trabajadoras es una forma de transición que hace que los campesinos, los artesanos y otros trabajadores individuales

llegar a la propiedad colectiva de las masas trabajadoras. El Estado protege la propiedad cooperativa, estimula y orienta el desarrollo del sector cooperativo y le presta ayuda, considerando el fomento de las cooperativas de producción como la principal vía de la transformación de la agricultura y la industria artesanal individual. (...)

Art. 91 – Los ciudadanos de la República Popular de China gozan del derecho al trabajo. El Estado garantiza este derecho a los ciudadanos a través del desarrollo planificado de la economía nacional, de la ampliación progresiva del pleno empleo, de la mejora de las condiciones de trabajo y del aumento de los salarios reales.

Art. 92 – Los trabajadores de la República Popular de China gozan del derecho al descanso. El Estado garantiza este derecho a los trabajadores por medio de fijación de horarios de trabajo y del sistema de vacaciones para los trabajadores y empleados, por medio de la mejora progresiva de las condiciones materiales para el descanso, y por medio del fortalecimiento de la salud de los trabajadores. Art.

93 – Los trabajadores de la República Popular de China tienen derecho a la asistencia material en la vejez, así como en el caso de enfermedad o pérdida de la capacidad de trabajo. Para garantizar este derecho de los trabajadores, el Estado establece el seguro social, el servicio de asistencia social, y los servicios de salud pública, garantizando su ampliación progresiva.

Art. 94 – Los ciudadanos de la República Popular de China gozan del derecho a la educación. El Estado garantiza este derecho a los ciudadanos por medio de la creación y extensión gradual de diversos establecimientos de educación y otras instituciones culturales y educativas. El Estado se preocupa especialmente por el desarrollo físico e intelectual de los jóvenes.

Art. 95 – La República Popular de China garantiza a los ciudadanos la libertad de dedicarse a la investigación científica, la creación literaria y artística y otras actividades culturales. El Estado fomenta el trabajo creativo de los individuos en el campo de la ciencia, la educación, la literatura, las artes y otras actividades culturales, y le presta asistencia.

Art. 96 – En la República Popular de China las mujeres tienen los mismos derechos que los hombres en todas las esferas de la vida política, económica, cultural, social y familiar. El Estado protege el matrimonio, la familia, la maternidad y la infancia. (Constitución de la República Popular China, 1954).

Cuba y la Constitución Socialista de 1976

Después de la revolución cubana, fue recién el 24 de febrero de 1976, que se proclamó la Constitución Socialista de la República de Cuba. Esta plantea una serie de valores como: la libertad política, justicia social, solidaridad humana, bienestar individual y colectivo, soberanía, independencia nacional, democracia, igualdad, participación popular y legalidad. Estos se vinculan a las definiciones del Estado y su economía como son el estado socialista y las formas de propiedad estatal, mixta, cooperativa y personal, base de una economía que pretende superar las formas capitalistas de producción. Esta constitución garantiza derechos sociales: el derecho a un trabajo, al descanso a todo el que trabaja, mediante una jornada de 8 horas, el descanso semanal (sábado y domingo) y las vacaciones anuales pagadas, el derecho a que se atienda y proteja la salud del ciudadano, a la educación, la educación física, al deporte y a la recreación, a la libertad de conciencia y religión, a la asistencia social, protección a la familia, maternidad, a los hijos que nacen fuera y dentro del matrimonio, entre otros. Se señala del siguiente modo,

Artículo 8.- El Estado socialista: a) realiza la voluntad del pueblo trabajador y -- encauza los esfuerzos de la nación en la construcción del socialismo; -- mantiene y defiende la libertad y la dignidad plena del hombre, el disfrute de sus

derechos, el ejercicio y cumplimiento de sus deberes y el desarrollo integral de su personalidad; -- garantiza la libertad y la dignidad plena del hombre, el disfrute de sus derechos, el ejercicio y cumplimiento de sus deberes y el desarrollo integral de su personalidad; -- afianza la ideología y las normas de convivencia y de conducta propias de la sociedad libre de la explotación del hombre por el hombre;-- protege el trabajo creador del pueblo y la propiedad y la riqueza de la nación socialista; -- dirige planificadamente la economía nacional; -- asegura el avance educacional, científico, técnico y cultural del país; b) como Poder del pueblo, en servicio del propio pueblo, garantiza: -- que no haya hombre o mujer, en condiciones de trabajar, que no tenga oportunidad de obtener empleo con el cual pueda contribuir a los fines de la sociedad y a la satisfacción de sus propias necesidades; -- que no haya persona incapacitada para el trabajo que no tenga medios decorosos de subsistencia; -- que no haya enfermo que no tenga atención médica; -- que no haya niño que no tenga escuela, alimentación y vestido; -- que no haya joven que no tenga oportunidad de estudiar; -- que no haya persona que no tenga acceso al estudio, la cultura y el deporte; c) trabaja por lograr que no haya familia que tenga una vivienda confortable.

Artículo 9.- 1. La Constitución y las leyes del Estado socialista son expresión jurídica de las relaciones socialista de producción y de los intereses y la voluntad del pueblo trabajador. (...)

Artículo 15.- La propiedad estatal socialista, que es la propiedad de todo el pueblo, se establece irreversiblemente sobre las tierras que no pertenecen a los agricultores pequeños o a cooperativas integradas por los mismos; sobre el subsuelo, las minas, los recursos marítimos naturales y vivos dentro de la zona de su soberanía, los bosques, las aguas, las vías de comunicación; sobre los centrales azucareros, las fábricas, los medios fundamentales de transporte, y cuantas empresas, bancos, instalaciones y bienes han sido nacionalizados y expropiados a los

imperialistas, latifundistas y burgueses, así como sobre las granjas del pueblo, fábricas e instalaciones económicas, sociales, culturales y deportivas construidas, fomentadas o adquiridas por el Estado y las que en el futuro construya, fomento o adquiriera. Artículo

16.- 1. El Estado organiza, dirige y controla la actividad económica nacional de acuerdo con el Plan único de Desarrollo Económico-Social, en cuya elaboración y ejecución participan activa y conscientemente los trabajadores de todas las ramas de la economía y de las demás esferas de la vida social. 2. El desarrollo de la economía sirve a los fines de fortalecer el sistema socialista, satisfacer cada vez mejora las necesidades materiales y culturales de la sociedad y los ciudadanos, promover el desenvolvimiento de la personalidad humana y de su dignidad, el avance y la seguridad del país y de la capacidad para cumplir los deberes internacionalistas de nuestro pueblo. (...)

Artículo 19.- 1. En la república de Cuba rige el principio socialista «de cada uno según su capacidad; a cada cual según su trabajo». 2. La ley establece las regulaciones que garantizan el efectivo cumplimiento de este principio. (...)

Artículo 22.-1. Se garantiza la propiedad personal sobre los ingresos y ahorros procedentes del trabajo propio, sobre la vivienda que se posea con justo título de dominio y los demás bienes y objetos que sirven para la satisfacción de las necesidades materiales y culturales de la persona. 2. Asimismo, se garantiza la propiedad sobre medios e instrumentos de trabajo personal o familiar que no se emplean para explotar el trabajo ajeno.

Artículo 23.- El Estado reconoce la propiedad de las organizaciones políticas, sociales y de masas sobre bienes destinados al cumplimiento de sus fines. (...)

Artículo 45.- 1. Todo el que trabaja tiene derecho al descanso, que se garantiza por la jornada laboral de ocho

horas, el descanso semanal y las vacaciones anuales pagadas.
2. El Estado fomenta el desarrollo de instalaciones y planes vacacionales.

Artículo 46.- 1. Mediante el sistema de seguridad social, el Estado garantiza la protección adecuada a todo trabajador impedido por su edad, invalidez o enfermedad. (...)

Artículo 50.- 1. Todos tienen derecho a la educación. Este derecho está garantizado por el amplio y gratuito sistema de escuelas, semi-internados, internados y becas, en todos los tipos y niveles de enseñanza, y por la gratuidad del material escolar, lo que proporciona a cada niño o joven, cualquiera que sea la situación económica de su familia, la oportunidad de cursar estudios de acuerdo a sus aptitudes, las exigencias sociales y las necesidades del desarrollo económico-social. (Constitución de Cuba, 1976; 3, 5, 6,7, 12)

Los Derechos Sociales en las Constituciones: un campo problemático bajo el neoliberalismo

Al revisar los derechos sociales consagrados en las constituciones anteriormente señaladas, llama la atención ciertas coincidencias existentes entre ellas. Podemos decir en general, que se pronuncian claramente sobre los elementos que permiten otorgar condiciones para el desarrollo de la ciudadanía, el despliegue de las potencialidades humanas. La preocupación por el trabajo-empleo o sus condiciones necesarias para obtenerlo y regular su ejercicio, así también el salario, son centrales para elevar la producción en cada una de estas sociedades, pero también entregando una retribución acorde al desempeño y abolir la extracción de plusvalía por parte del capitalista. Aspecto que hoy resulta fundamental frente a las transformaciones del mundo del trabajo, que impacta brutalmente en la población a nivel mundial con mayores niveles de precarización, desempleo estructural, bajos salarios (sin contar la excesiva y permanente concentración de la riqueza). Otros derechos sociales consagrados son el acceso a educación y la recreación, la salud, el derecho al cuidado y la protección una vez que la enfermedad o la vejez aparecen, o el derecho a la vivienda, el

reconocimiento de todos los nacidos, la maternidad, la cultura, son imprescindibles para el desarrollo de la población y parte de los bienes comunes o de interés social. Sin duda, no garantizar estos derechos impacta directamente en las posibilidades de ejercer los derechos civiles y políticos (libertad de expresión, de pensar, de elegir y ser elegido, etc.), no de modo abstracto —como lo señala Marx en el 18 Brumario.

Una pregunta que surge es ¿Quién o quienes deben garantizar estos derechos? En las Constituciones revisadas, el Estado asume un protagonismo, tanto para garantizar estos derechos, pero también para delimitar los lineamientos del desarrollo económico, y el carácter de la propiedad y los recursos. En ese sentido, sin definir el carácter de la economía en un horizonte o transición hacia el socialismo y el lugar del Estado en ello, promover y consagrar los derechos sociales para toda la población, se hace espurio. Dicho de otro modo, si bien los derechos que se consagran en las constituciones definen el tipo o modelo de Estado que impera, ellos no pueden ser definidos sin contemplar el modelo económico que lo sostendrá y los modos democráticos que utilizarán para decidir sobre cuestiones centrales de este. Por lo tanto, hacer visible este componente en las constituciones revisadas, articulado a los derechos sociales que se consagran, parece ser parte de una totalidad y que le otorga su distinción de las constituciones que priorizan derechos civiles y políticos en abstracto bajo el modo de producción capitalista. Solo para abrir un debate, aunque no es parte de la preocupación de este artículo, es importante señalar que todas estas constituciones incorporan los derechos civiles y políticos, sin embargo, configuran estos derechos no desde una comprensión de la libertad negativa ni del sistema de las democracias representativas, propio de la impronta liberal, que reduce la noción de ciudadanía a dichas expresiones. Queda entonces, seguir profundizando la noción de ciudadanía que integre y amplíe derechos para toda la población en un diálogo directo con el modo de producción económico —que no es el de libre mercado- que permitirá realizar concretamente estos derechos.

Bibliografía

Constitución Federal de la República de México de 1917. Disponible en: <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Mexico/mexico1917.html> . Revisada el 20 de febrero de 2018.

Constitución de la República Popular China (1954). Disponible en <https://culturaproletaria.wordpress.com/2014/02/08/constitucion-de-la-republica-popular-china-1954/> . Revisada el 25 de febrero de 2018.

Heater, D. (2007). *Ciudadanía. Una breve historia*. Alianza Editorial. Madrid. Instituto de Investigación jurídica UNAM (s/f). Constitución de Cuba de 1976. Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2525/51.pdf> . Revisado el 18 de febrero de 2018.

Marshall, T. H. y T. Bottomore (1998), *Ciudadanía y Clase Social*. Madrid: Alianza

Saldana, Q. (1919). La Revolución Rusa. La Constitución Rusa de 10 de julio de 1918. Editorial Reus. Madrid. Disponible en: <file:///C:/Users/Usuario/Documents/cursor%20justicia%20socia/revolucion-rusa.pdf> . Revisada el 18 febrero de 2018.

Salazar, S (2013). “Fundamentación y estructura de los derechos sociales”, en *Revista de derecho (Valdivia)*, 26(1), 69-93. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-09502013000100004>

Tilly, C. (2004). ¿De dónde vienen los derechos? Disponible en: <http://www.sociologicamexico.azc.uam.mx/index.php/Sociologica/articloe/view/352/328>. Revisado, 30 enero de 2018.

La democracia como dictadura

Carlos Pérez Soto *

1.- La democracia actual es una ilusión. Los representantes no representan a los representados. Las altas tasas de abstención, el monopolio de los medios de comunicación, el clientelismo estatal, la falta de transparencia en los actos públicos, el sistema electoral, la convierten en un medio de contención y administración de la diferencia radical, vaciándola de sus contenidos clásicos y sustantivos: la participación ciudadana, el diálogo real sobre alternativas de desarrollo social, la promoción y construcción progresiva de los derechos políticos, culturales, económicos y sociales.

La democracia se ha convertido en un medio eficaz para la contención y disgregación del movimiento social. Más eficaz que los gobiernos militares, más eficaz que la totalización de lo social bajo las consignas de algún doctrinarismo ideológico. La combinación de tolerancia represiva y represión focalizada, la constante manipulación de la opinión pública a través de “agendas” comunicacionales artificiosas, el clientelismo objetivo que se produce a través de la precarización del empleo estatal, el doble discurso que combina mensajes “liberales” y “progresistas” con amenazas veladas y advertencias sobre “enemigos” e “imprudencias”, son sus principales herramientas.

En lo que sigue, expongo algunos aspectos históricos y políticos que han llevado a esta situación, las diferencias entre las realidades y los discursos sobre las que ha sido construida, y un análisis de fundamentos que permita una perspectiva histórica más amplia. A partir de estos elementos propongo algunos derechos básicos que la ciudadanía puede esgrimir contra esta nueva forma de

* Profesor de Estado en Física.

opresión, y las líneas fundamentales de lo que puede ser un programa radical al respecto.

2.- La democracia moderna, en general, ha seguido una historia paradójica: mientras su concepto no ha dejado de enriquecerse y crecer en contenido, su práctica real, después de unas cuantas décadas de avances iniciales, se ha empobrecido de manera profunda y progresiva. Se puede rastrear el origen y desarrollo de la democracia moderna, tanto en su concepto como en las luchas para realizarlo, prácticamente hasta los siglos XIII y XIV. Desde la idea de soberanía popular y la demanda por la positividad del derecho en Marsilio de Padua, pasando por las repúblicas italianas, y luego por todos y cada uno de los momentos revolucionarios a través de los que la burguesía fue consolidando su hegemonía como gobierno, su historia es larga y compleja. Su realidad efectiva, masiva, hegemónica, como modelo institucional, sin embargo, no va más allá de la segunda mitad del siglo XIX, sobre todo a través de la progresiva ampliación del censo electoral, primero en Francia y Alemania, y luego en el resto de los países de Europa. En rigor, los estándares mínimos de lo que hoy aceptaríamos como un sistema realmente democrático solo fueron alcanzados después de la Primera Guerra Mundial, incluso, en la enorme mayoría de los países del mundo, mucho después de la Segunda. Como contraste, esa es justamente la época (años 20-30) en que empezó a ser vaciada de todo contenido real.

Al horizonte democrático, considerado como concepto, se han ido incorporando progresivamente rasgos, condiciones y consecuencias que, como ideal ético y político, lo convierten en la culminación del humanismo moderno. Existe una clara consciencia de que un sistema político democrático requiere ciudadanos autónomos, con altos niveles educacionales y culturales, con pleno acceso a la información y amplia capacidad de expresar, intercambiar y promover ideas. Se considera un requisito mínimo que la voluntad de estos ciudadanos sea representada en la estructura del Estado a través de elecciones abiertas, libres e informadas. Y se considera que un complemento necesario para estos mecanismos de representación es que los actos de la administración estatal sean plenamente transparentes y fiscalizables, tanto de manera directa como a través de organismos independientes sobre los que también

pese esta exigencia. Sin embargo, los promotores del ideal democrático están de acuerdo también en que estos mecanismos de representación de la ciudadanía no deben consistir en la simple delegación de la soberanía, por razones operativas, sino que deben contemplar y ejercer de manera permanente la participación de los representados en las deliberaciones y decisiones. Muchos teóricos, incluso, consideran que es esta condición participativa la verdadera sustancia del régimen democrático, y que los mecanismos de representación deben estar subordinados a ella. Existe, por esto, un consenso muy amplio en torno a que un sistema formal y meramente procedimental, que se limite a asegurar mecanismos eleccionarios, debería considerarse incompleto y defectuoso.

De este modo, el ejercicio real y efectivo de la soberanía popular es considerado hoy en día solo el modo de un sistema democrático, no su fundamento ni su contenido. Arraigando su reflexión en el idealismo ético kantiano, la mayoría de los teóricos de la democracia consideran que el fundamento de la democracia es el supremo respeto por la dignidad humana, aunque muchos van más allá: el contenido y propósito de un sistema democrático sería promover y realizar esa dignidad.

Es por eso que hoy en día se considera como requisito mínimo para que un sistema político sea llamado democrático, el respeto de los derechos humanos. Otros han agregado a este mínimo el respeto y la promoción de los derechos económicos y sociales. Se han agregado aún, desde muy diversos sectores ideológicos, el respeto y la promoción de los derechos de género, y étnicos y culturales. Hay quienes sostienen, incluso, que un sistema político no debería ser considerado como realmente democrático si no promueve la viabilidad de la comunidad humana misma, es decir, si no promueve una convivencia sustentable y en armonía con el medioambiente. Muchas condiciones, muchos ideales, todos deseables.

Es respecto de estos estándares, que los “defensores de la democracia” no se cansan de repetir de una manera curiosamente unánime, que deberíamos preguntarnos ¿cuán democrático es el sistema político que se nos presenta como tal?

Considerando la calidad y la altura de tales ideales, se trata de una pregunta trivial. Sin embargo, una pregunta sospechosamente omitida por tales “defensores”. Incluso,

curiosamente, solo formularla con ánimo radical, frecuentemente, es visto como indicio de ánimo “antidemocrático”. El discurso sobre el ideal democrático es tan unánime, tan insistente que, repetido como sonsonete por políticos y medios de comunicación, parece tener el efecto mágico de inhibir la indagación sobre su realidad efectiva. Decir en voz alta que la democracia imperante no es democrática parece por sí mismo un atentado contra su estabilidad. Y si la realidad no solo no se compecece con el ideal que se predica de ella, sino que está tan alejada que incluso lo contradice frontalmente, deberíamos preguntarnos contra la estabilidad de qué apuntan nuestras preguntas.

Si consideramos los nobles ideales que se nos presentan como democracia, debería ser obvio que no pueden llamarse democráticos sistemas donde impera el monopolio privado o estatal sobre los medios de comunicación, o donde exista una flagrante y enorme diferencia entre las capacidades de acceso a la información y de propagación de ideas entre los ciudadanos comunes respecto de los que detentan grandes oligopolios o aparatos estatales.

Debería ser obvio que no puede llamarse sistema democrático a un marco institucional en que la representación esté gravemente distorsionada por mecanismos electorales no proporcionales, por el lobby de las grandes empresas sobre los representantes, por la falta de transparencia real sobre los actos de los organismos del Estado, por la inexistencia de mecanismos de consulta general y directa a los ciudadanos sobre los problemas que los afectan, o mecanismos de revocatoria directa del mandato de las autoridades cuestionables.

Debería ser bastante obvio también que no pueden llamarse democráticos sistemas políticos en que los representantes, en contradicción expresa con lo que debería ser su mandato, aprueban normas que perjudican gravemente a sus representados; que permiten destruir su acceso real a los derechos económicos y sociales más básicos; que omiten o niegan sus derechos de género, étnicos y culturales, que permiten, incluso, una relación desastrosa con el medio ambiente. La magnitud de estas contradicciones y daños es hoy tan grande y tan evidente que no deberíamos dudar de nuestro juicio: no vivimos en un sistema democrático.

3. Justamente, este flagrante contraste entre lo que el discurso democrático proclama y la realidad prosaica y opresiva, es

el centro del problema. El asunto más relevante no es que no haya realmente convivencia e institucionalidad democrática. En algún sentido es trivial que en un sistema donde impera la sobreexplotación, la especulación financiera, la catástrofe medioambiental, no hay, ni puede haber, ejercicio democrático. Si lo hubiese, estaríamos ante una “torpeza”, un “descuido” o una “irresponsabilidad” tan monstruosa de parte de nuestros representantes que sería realmente difícil de explicar. El asunto es más bien por qué se insiste en calificar como “democrático” al sistema en que de manera tan manifiesta despliegan esas conductas, y qué sentido tiene esa insistencia.

Desde hace ya mucho tiempo, la tradición teórica ha llamado “ideología” a los sistemas discursivos que encubren y armonizan de manera artificial situaciones sociales en que imperan graves contradicciones. El discurso ideológico provee identidades, en principio no conflictivas, a los actores sociales en juego; les permite verse a sí mismos y a sus antagonistas como agentes racionales, y reformular sus antagonismos como dificultades contingentes, que pueden ser suavizadas; les permite una racionalización simétrica tanto de la posición hegemónica como de la subordinada en que las causas, tanto de sus éxitos como de la opresión, son puestas más allá del alcance humano, son naturalizadas como condiciones que admiten mejoras pero no un cambio radical.

Todo el sistema ideológico centrado en la noción de “naturaleza humana” es una racionalización en este sentido. Convierte la realidad de la explotación capitalista en parte de la condición humana, y la posibilidad de su superación, en una utopía noble pero ingenua y engañosa. Si los hombres son “por naturaleza” egoístas, competitivos, agresivos, pensar en una sociedad solidaria y pacífica sería simplemente un engaño.

Es importante notar que en este discurso ideológico la desigualdad o la opresión provienen de un elemento permanente, estable, en que impera la necesidad (la naturaleza), un elemento que en principio es difícilmente modificable por la acción de la cultura. Este sentido fatalista, sin embargo, que permitiría explicar el “destino manifiesto” de los blancos sobre los negros, o de los hombres sobre las mujeres, es difícilmente conciliable con la fuerte impresión burguesa de que (entre los blancos, entre los hombres) se

puede salir adelante con esfuerzo y astucia. Es difícilmente conciliable con el viejo mito del *self made man*.

Durante todos los siglos en que la hegemonía capitalista se construyó sobre la base del saqueo de la periferia (siglos XV al XIX), la racionalidad burguesa, sin embargo, no tuvo problemas para atribuir sus éxitos de manera bruta a su superioridad natural. El asunto se complejizó solo desde fines del siglo XIX, con el auge y la masividad de las capas medias, con la disputa cultural entre Estados Unidos y Europa (una disputa entre blancos), y con el auge de la hegemonía burocrática.

A lo largo del siglo XX creció y se impuso la idea de que el origen de las desigualdades tiene una raíz más bien de tipo social. No completamente natural, aunque el factor “naturaleza”, ahora convertido en explicación biológica, se mantuvo como fondo objetivo. Pero tampoco, y esto es crucial, un origen plenamente histórico. Las contradicciones y dificultades de la vida social, según esta nueva combinatoria podrían ser atenuadas, pero no radicalmente, ni mucho menos, rápidamente superadas. En esta “prudencia” el fondo biológico resulta clave, como también, por otro lado, la idea de que los cambios introducidos solo pueden ser administrados y alcanzados en su verdadera eficacia muy lentamente: “con el tiempo”.

Mientras el discurso sobre el fondo natural de las desigualdades permanece en segundo plano, siempre bajo la amenaza de ser considerado como políticamente incorrecto, la cara visible de la retórica legitimadora se centra cada vez más en una “desgraciada circunstancia”, seguramente heredada de épocas menos civilizadas: los ciudadanos no están suficientemente preparados para sumir su autonomía ni su poder de deliberación. Las diferencias educacionales, producto de sistemas educativos eterna y sospechosamente ineficientes, los hacen proclives a seguir discursos fáciles, a hacerse adeptos de caudillos irresponsables, a creer promesas que la realidad objetiva no permite cumplir. Esta triste realidad hace que el ejercicio democrático tenga que ser tutelado no ya, por supuesto, por militares o ideologías benefactoras, sino por el juicio experto de los que sí han tenido la fortuna de superar esos límites a través de una formación cultural y educacional más avanzada.

El discurso imperante puede mantener así la condición

formal mínima que ha resuelto considerar como democrática -los ciudadanos deben concurrir a elecciones libres para expresar opciones genéricas. Estas opciones, sin embargo, deben ser especificadas por representantes competentes, asesorados por expertos profesionales. Incluso, en la medida en que el mecanismo electoral puede tentar a los representantes a formular promesas irresponsables y populistas, estos mismos representantes, a su vez, deben ser tutelados. Esto ocurre básicamente a través de dos modos: con organismos supra representativos, que pueden rechazar sus deliberaciones (como es en Chile el Tribunal Constitucional), o simplemente sacando del campo de sus decisiones posibles áreas enteras, que se consideran demasiado delicadas, y que se entregan a organismos “técnicos” (como ocurre en Chile con la autonomía del Banco Central).

Las técnicas legislativas permiten todavía otro mecanismo, cada día más extendido, para limitar la eventual voluntad populista de los representantes: legislar de manera general, obteniendo leyes que contienen solo fórmulas genéricas, vagas, y encargar luego a una “comisión técnica”, en el ámbito del poder ejecutivo, para que dicte el reglamento que la especifique y la haga aplicable. Por esta vía, a pesar de la apariencia representativa de la legislación, finalmente, en la práctica, las normas aplicables y concretas son dictadas por decreto, más bien desde el poder ejecutivo que desde el parlamento.

4. Ya la gran expansión del censo electoral ocurrida entre 1880 y 1930 estuvo atravesada por tendencias antidemocráticas. Con una actitud a medio camino entre la sorpresa y la hipocresía, los intelectuales, incluso los medios de comunicación señalaron a los gobiernos norteamericanos de los años 20 como los más corruptos de su historia. Mientras más coloridas y sonadas eran las elecciones de los congresistas y presidentes de Estados Unidos, menos representantes reales de la voluntad popular eran sus triunfadores.

El uso de los medios de comunicación de masas en campañas de manipulación evidentes de la “opinión pública”, la intervención a gran escala de los intereses empresariales en todos los aparatos del Estado, el uso del doctrinarismo ideológico como modo de quitar complejidad y eficacia a la soberanía popular, son signos evidentes y señalados desde todos los sectores. Que el propio presidente de los Estados Unidos haya denunciado el poder del “complejo industrial-militar” (y su propia impotencia) es, de algún

modo, la culminación de estas críticas. Otro tanto podría decirse del curioso coro de voces oficiales en contra de la “irresponsabilidad y la avidez” de los bancos desde 2008, o de Al Gore denunciando la catástrofe ambiental. Quejas que, en todo caso, no logran tocar ni un pelo de lo que denuncian, incluso, paradójicamente, permiten a sus autores un cierto grado de legitimidad para consagrar una vez más a los propios poderes que critican.

El tránsito desde la hegemonía burocrática de baja tecnología, asociada a la guerra fría y a la industria armamentista, al dominio de una burocracia de alta tecnología, ligada al capital financiero, a las nuevas tecnologías de la información y a la industrialización postfordista, ha dado lugar a un significativo cambio en el carácter “corrupto” de las democracias del siglo XX. Derrotado el doctrinarismo de la guerra fría, destruido el estilo de industrialización en que se fundaba, el discurso “democrático” se ha convertido en el principal recurso ideológico en la nueva situación. Por todas partes la caída del socialismo, que no hace sino encubrir la caída de la industrialización fordista, es proclamada como “triumfo de la democracia”. Por todas partes, a la vez, los signos de la esencial debilidad y pérdida de sustantividad de esta nueva “democracia” se hacen cada vez más notorios. La democracia se ha convertido en el modo de administración eficaz de todo aquello que las dictaduras no lograron administrar.

Las formas “democráticas” que han prosperado desde los años 80, que son la expresión política de la profunda reestructuración de la división internacional del trabajo que llamamos postfordismo, tiene su precedente en las que surgieron tras la gran crisis del 29 (en estados Unidos) y la Segunda Guerra Mundial (en Europa “occidental”). Ya en el autodenominado “mundo libre” se impusieron, fuertemente condicionados por la guerra fría, sistemas institucionales que enfatizaron la formalidad electoral quitando, en cambio, todo contenido realmente participativo a ese mecanismo.

Coaliciones de partidos “centristas”, basadas en una amplia y profunda aceptación del marco capitalista y su necesidad de regulación burocrática, coparon el espectro político sobre la base del control (privado pero funcional) de los medios de comunicación, el financiamiento estatal de sus propias actividades y estructuras, y mecanismos electorales que distorsionaban gravemente la

representación proporcional y directa. La sustantiva elevación de los estándares de vida, fundada en la industrialización fordista y el saqueo del Tercer Mundo, generó una ciudadanía pasiva, a pesar de sus altos niveles educacionales, que se acostumbró a asistir a la política más bien en una actitud de consumidores o clientes que de ciudadanos autónomos. El empate político obligado por la guerra fría acostumbró a la oposición a la impotencia, a circunscribir su horizonte de demandas en lo que el Estado de Bienestar (fundado en el saqueo) permitía.

En un marco en que los “opositores” resultaban tan sistémicos como los defensores, el debate político perdió toda radicalidad, el discurso imperante perdió el horizonte de alguna alternativa real hasta configurar lo que Herbert Marcuse diagnosticó como pensamiento unidimensional.

Para las izquierdas del Primer Mundo la radicalidad se desplazó hacia la periferia. Allí el movimiento popular en ascenso, tanto bajo formas nacionalistas como bajo retóricas marxistas, avanzó efectivamente hacia una progresiva apertura democrática centrada en la autonomía nacional y la participación popular, a lo largo de los años 50 y 60. Esa ampliación democrática en el Tercer Mundo es la que llegó a su fin en los años 70, con las dictaduras militares en América Latina, las guerras fratricidas provocadas desde el exterior en África y Medio Oriente y, en todos los casos que fue necesario, la agresión militar imperialista directa a favor de los dictadores locales.

El colapso de la apertura democrática en el Tercer Mundo es paralelo a una profunda agudización del carácter meramente procedimental de las democracias europeas y norteamericana. La “corrupción”, que no es más que la publicidad de los excesos de un sistema de cooptación del Estado por el capital, que funcionaba ya desde hacía más de un siglo, parece emerger y llegar a la vista de los ciudadanos. Las altas tasas de abstención electoral terminan por viciar completamente los mecanismos de representación, convirtiéndolos en un mero espectáculo de reproducción de la casta de políticos profesionales. Los mismos partidos políticos europeos, cuyo carácter se había formado en el marco ideologizado de la guerra fría, se disuelven o reestructuran radicalmente, dando origen a agrupaciones de un carácter ideológico vago, con la característica

común y transversal de aceptar en diversos grados tanto las formalidades políticas liberales como el emergente modelo económico neoliberal.

Con la caída de la Unión Soviética y la conversión de China al capitalismo se pierde, en la política oficial, el último vestigio de bidimensionalidad.⁴ Pero, a la vez, sin un enemigo exterior poderoso se hacen innecesarias las dictaduras militares que contenían a los países que podrían haberse volcado hacia la órbita soviética.

Es ese contexto internacional el que preside el “triunfo de la democracia” en América Latina. Un contexto que permitió el traslado y perfeccionamiento de la corrupción democrática europea en países cuyas tradiciones políticas solo conocían la alternancia entre tímidas aperturas debidas al auge de las capas medias y la recurrencia de la represión militar.

Democracias “de baja intensidad”, con sistemas electorales no proporcionales, altos niveles de abstención, tutelas institucionales, intensos compromisos con la banca internacional y el capital trasnacional extractor de recursos. Democracias dirigidas por políticos profesionales que se auto-perpetúan, que operan abiertamente a espaldas de sus electores. Estados que gastan una significativa proporción de sus ingresos en sí mismos, cuidando en todo caso de reservar una proporción aún mayor directamente a los empresarios. Gobiernos formalmente de “centro-izquierda” que resultan más derechistas que sus propios opositores. Retóricas democráticas y progresistas perfectamente paralelas a la consistente profundización del modelo económico y social neoliberal. “Superación de las ideologías” en beneficio de la única que, cumpliendo justamente una de las connotaciones esenciales de las ideologías, resulta invisible: la de la dominación capitalista y burocrática.

5. A pesar de que ya he ido mencionando los mecanismos que permiten que la democracia administrada resulte una férrea forma de dictadura, es bueno reunirlos y enumerarlos de forma explícita y agregar algunos que también constituyen su sustento. Solo desde esta enumeración podremos vislumbrar hasta qué punto es crucial para la lucha revolucionaria una profunda revalorización

⁴ Por cierto, una bidimensionalidad espuria: escoger entre el totalitarismo burocrático o la dictadura burocrática liberal.

de la democracia efectiva, y una discusión detallada de las formas a través de las cuales puede ser alcanzada y garantizada. Justamente, esta es una de las conclusiones para las que he escrito este texto: si la democracia se ejerce como dictadura, la lucha por hacerla real debe formar parte de la lucha revolucionaria. No hacerlo es abandonar al enemigo su principal fuente de legitimación.

Como he señalado más arriba, el fundamento de la democracia administrada, es el ideologismo según el cual los ciudadanos no están preparados o carecen de las competencias necesarias para ejercerla de manera real y directa. Se trata de un recurso que opera sobre una doble falacia. Por un lado, se exageran de manera artificiosa las complejidades de los actos y decisiones que requiere el buen gobierno de la sociedad. Por otro lado, se subestima de manera grosera la capacidad de los ciudadanos comunes para dominar tales supuestas complejidades o su capacidad para alcanzar las competencias necesarias.

A su vez, ambos argumentos cuentan con una consistente y abrumadora campaña de apoyo por todas las vías de la comunicación social. Por un lado, se reiteran ad nauseam las excelencias de las supuestas certificaciones y cualificaciones de los expertos. Cada vez que aciertan en algo sus éxitos son voceados con todo entusiasmo; cada vez que se equivocan (lo que ocurre la mayor parte de las veces) sus fracasos son atribuidos a terceros o a circunstancias exteriores a su gestión. Por otro lado, paralelamente, por todos los medios se enseña a los ciudadanos a desconfiar de su propio criterio, a considerarse parte de una masa indiferenciada, consumista, advenediza, dispuesta a apoyar cualquier promesa populista.

En el extremo de esta doble operación ocurre, por un lado, que los supuestos expertos, supuestos supremos responsables de la gestión social, nunca pagan ni se hacen cargo de su incompetencia, ni aun en los casos en que significan enormes y profundos daños.⁵ Y ocurre, por otro lado, que se enseña a los ciudadanos a sentirse

⁵ Los gerentes de los bancos más grandes del mundo, responsables de su quiebra masiva, se retiran a sus vidas privadas llevándose millonarias compensaciones. Los responsables de los errores médicos masivos nunca llegan a ser conocidos. Lo que las grandes empresas pagan por los enormes daños ambientales que producen es grotescamente menos que las ganancias que obtienen, y los técnicos y gerentes que idearon y promovieron esos daños quedan siempre en el anonimato.

incapaces de manejar incluso su propia vida psíquica, la crianza de sus hijos, sus relaciones intersubjetivas. El mensaje general, omnipresente y ominoso es “pida ayuda a un experto”, “ni usted ni sus amigos (que son simples aficionados) saben cómo abordar estos asuntos”. Escuelas y revistas especializadas para padres, manipulación subjetiva permanente en el lugar de trabajo, historias de terror subjetivo recurrentes en los medios de comunicación. Y, por cierto, la tautología final, al más puro estilo de la Inquisición medieval: si usted se empeña en creer y afirmar que no necesita de un experto... es porque urgentemente requiere uno.

Ya en otro texto⁶ he sostenido que el sistema del saber es la forma de legitimación del poder burocrático constituido como polo hegemónico del bloque de clases dominantes. La pretensión de saber, que es su núcleo, el sistema de autocertificaciones que avala esa pretensión, la desautorización autoritaria de los saberes comunes, la depredación y propiedad privada de los saberes efectivamente operativos, son sus principales elementos. De todo esto lo que aquí me importa es su efecto sobre lo que se nos presenta como democracia.

La legitimación democrática, por supuesto, exige que esta dictadura de la experticia no se ejerza de manera directa. El sistema eleccionario legitima, con sus formas tramposas, ante el conjunto de la ciudadanía, lo que los burócratas deciden entre ellos revistiéndolo (incluso para ellos mismos) con el aura de la pretensión de saber. Para que esta doble operación funcione, es necesario, como he señalado más arriba, que los ciudadanos, incluso sus representantes, sean tutelados por los que “realmente saben”.

La forma más directa de este tutelaje consiste en establecer mecanismos electorales no proporcionales que aseguren que las eventuales mayorías parlamentarias inconvenientes puedan ser contrapesadas por representantes designados o elegidos, de tal manera que resulten sobrerrepresentados. El sistema binominal que impera en Chile es un ejemplo de esto. Por cierto, entre nosotros es ya bastante impopular, y se levantan voces incluso oficiales que lo critican como antidemocrático. Los que esas voces omiten

⁶ *Proposición de un marxismo hegeliano*, publicado en línea, bajo licencia Creative Commons, disponible en <http://carlosperez.cw/proposicion-de-un-marxismo-hegeliano/>

mencionar, sin embargo, es que se trata de un sistema comúnmente usado en los países que se consideran de manera automática y casi por definición como “democráticos”. Curiosamente, cuando se hace un mínimo recorrido histórico y geográfico, se encuentra que es justamente América Latina la región que tiene más sistemas proporcionales⁷, mientras que la realidad de las llamadas “democracias occidentales”, tan invocadas como modelos, es casi uniformemente vergonzoso. Empezando, desde luego, por las groseras alteraciones de la proporcionalidad y de los límites distritales en el sistema electoral de Estados Unidos (la “gran democracia del norte”) y luego por los sistemas que imperan en Inglaterra, Italia y Alemania desde la Segunda Guerra Mundial, sin que ningún defensor de la democracia siquiera repare en ello.

La elección proporcional de representantes, sin embargo, es apenas un requisito mínimo. El monopolio estatal o mercantil de los medios de comunicación, y su papel en la formación espuria de una “opinión pública” sesgada, es el segundo gran mecanismo de tutela. Una realidad respecto de la cual nuevamente las orgullosas grandes democracias no pasan la más mínima prueba de blancura.

Pero aun con una representación proporcional y medios de comunicación alternativos medianamente poderosos, el camino hacia los estándares democráticos puede ser muy largo.

La “corrupción” es un gran obstáculo. Un obstáculo que hay que poner entre comillas porque es presentado con tintes morales, como si se tratara de prácticas excepcionales y de mera responsabilidad individual, omitiendo con ello todo el entramado de normas que, expresamente, crean el espacio para su práctica y su encubrimiento.

El financiamiento privado por parte de las grandes empresas de las campañas electorales es la forma más común. Por supuesto, los burócratas en lugar de perseguir toda forma de financiamiento privado sospechoso han agregado a este el financiamiento estatal de los partidos políticos, obligando a los ciudadanos a financiar a la propia casta política que los oprime. Hay que notar que, en la medida en que este financiamiento estatal es proporcional a la votación, favorece sistemáticamente la

⁷ Ejemplarmente Chile y Uruguay antes de las dictaduras militares, y hoy en día Venezuela, Ecuador, Colombia.

reproducción en el poder de los grandes bloques políticos mayoritarios, tendiendo a disuadir la aparición de vertientes alternativas.

Todos saben, sin embargo, que la forma más efectiva de la “corrupción” política se realiza a través de lo que se llama de manera elegante “lobby”, es decir, la presión constante de cabilderos que representan los intereses de las grandes empresas ante los representantes elegidos. Por supuesto, nuevamente, los burócratas en lugar de prohibir y perseguir tales presiones han optado, exactamente al revés, por legitimarlas, dictando leyes y reglamentos que les ofrecen un manto legal y, a la vez, sistemas de transparencia y fiscalización intencionalmente débiles, exentos de castigos realmente significativos. Y, por cierto, nuevamente, es precisamente en las alardeadas grandes democracias donde este sistema ha llegado al extremo de que los ciudadanos comunes no tienen la menor oportunidad de influir sobre los que se supone son sus propios representantes si no apelan al oficio mediador (y pagado) de estos agentes. En nuestro país, por otro lado, ejemplo de prácticas antidemocráticas, no solo se ha abandonado completamente la idea de dictar una ley contra el lobby, sino que se ha llegado al extremo de aceptar por más de una década un activo lobby para que no haya siquiera una ley que lo regule.

Los efectos nocivos del lobby y los financiamientos turbios a las campañas políticas son posibles gracias a la falta general de transparencia de los actos del estado y de sus instituciones asociadas. La tónica general, en todo el mundo “democrático”, no es impedir la transparencia sino, aparentemente al revés, dictar leyes que la consagran. Pero, nuevamente, leyes extraordinariamente débiles, sin fiscalizaciones ni castigos eficaces, provistos de toda clase de mecanismos y mediaciones que impiden el acceso real a la información. Otra vez un primerísimo ejemplo de este doble estándar es la gran democracia norteamericana, donde en principio toda información pública es accesible, sin embargo, hasta en los temas más banales puede ser declarada secreta por simple decreto ejecutivo, y donde la sonada desclasificación de estos secretos veinte o cuarenta años después es burlada simplemente tachando de negro los párrafos inconvenientes en los documentos. También nuestro país es fuente de ejemplos interesantes. Por un lado, se pide a los violadores de los derechos humanos que declaren donde enterraron

a los asesinados y desaparecidos, por otro se declaran secretos por décadas sus testimonios para que no puedan ser perseguidos legalmente: el propio Estado como agente obstructor de la justicia.

La decadencia general del horizonte liberal democrático y su conversión progresiva en dictadura burocrática es notoria también en la decadencia general del horizonte garantista del derecho burgués. La creciente práctica de generar normas orientadas a combatir, anular, erradicar “enemigos”, creando tipos penales vagos y genéricos, respecto de los cuales se disminuyen abruptamente las garantías procesales, penales y penitenciarias, permite que la “libertad” democrática, que ya no parece estar amenazada por la tutela militar esté, sin embargo, atravesada lado a lado de vigilancia y represión policial.

El constante amedrentamiento de la población en torno a la delincuencia y al terrorismo crea un respaldo social aparente a estas políticas. Un respaldo que no pasa de la operación tautológica de sembrar el miedo y recoger luego la demanda que se crea a partir de él. Incluso, en el extremo, exista esa demanda o no: hace bastante tiempo que sabemos que lo que los medios de comunicación presentan como “lo que la gente pide” no es sino lo que ellos mismos han decidido previamente se debe pedir. Respecto de los “enemigos públicos”, toda voz alternativa es encasillada en una puesta en escena maniqueísta: cómplices, ingenuos o, peor, quizás enemigos ellos mismos.

Pero aun con todos estos mecanismos a su favor, las clases dominantes no pueden confiar completamente los asuntos públicos a los políticos, a los que ya en sus formas ideológicas fascistoides anteriores había optado por descalificar y desprestigiar. Sobre todo, aquellos que tengan que recurrir al molesto pero necesario escrutinio electoral siempre serán sospechosos de querer incurrir en políticas populistas y demagógicas.

La mejor manera de prevenir estas desviaciones es, simplemente, rebajar la importancia del parlamento y gobernar directamente desde el ejecutivo. La vía para que esto sea realmente eficaz no es, como se podría creer, aumentando el poder del presidente o de un primer ministro como figuras aisladas. Esto sería nuevamente peligroso: demasiado poder en muy pocas manos. La vía eficaz es más bien aumentar el poder de la administración ejecutiva como conjunto frente a los poderes legislativo y judicial.

Y, a su vez, controlar a los funcionarios de la administración uno por uno, dedicándose cada rubro de los intereses de la banca y la gran empresa a los que les atañen a través del omnipresente lobby.

Para esta política, los mismos cuerpos legislativos, en todo el mundo, han aceptado progresivamente legislar solo en general, reservando a la administración el poder de establecer las normas concretas y eficaces por simple decreto. Finalmente, es una enorme fronda de funcionarios de segundo orden, anónimos para el gran público, la que decide en concreto todos y cada uno de los actos del Estado. La comisión asesora que establece las políticas y recomendaciones, las comisiones que redactan los reglamentos, las que negocian los tratados, las que establecen los estándares de las licitaciones, las que asignan los fondos concursables. Funcionarios fácilmente sobornables, fiscalizadores escasos y mal pagados, responsabilidades que se ejercen prácticamente desde el anonimato. Y como producto, reglamentos que contradicen flagrantemente las leyes desde las que derivan, contratos que perjudican los intereses del Estado y dañan directamente a los ciudadanos, estándares que benefician generosamente a los empresarios privados, fiscalizadores débiles y castigos irrisorios en comparación a los daños causados.

Este es el corazón de la dictadura democrática. Es, en buenas cuentas, más allá de los mecanismos anteriores, esta realidad cotidiana la que convierte a la democracia, formalmente, en una dictadura: la decadencia de la función legislativa y la concentración del poder social en la maquinaria de actos administrativos del poder ejecutivo.

Pero aun los funcionarios, cuyas mínimas y parciales recomendaciones pueden tener enormes efectos sociales, deben ser controlados. Se trata de un doble control. Por un lado, la eventual voluntad advenediza de las autoridades de más alto rango es distorsionada y encausada por las decisiones eficaces de los funcionarios menores que los asesoran, o simplemente actúan a sus espaldas. Pero, por otro, el poder de acción de estos funcionarios aislados está gravemente limitado por la naturaleza de su relación contractual. En esto, el Estado chileno ha llegado a ser pionero y líder a nivel mundial: la precarización del empleo estatal permite que cada funcionario por separado tenga que asumir obligadamente una actitud de colaboración y clientela de las mayorías de turno para algo tan elemental y decisivo como mantener su empleo.

Es bueno agregar a esta constatación que, en casi todos los países del mundo, sobre todo en las democracias forjadas a la sombra del Estado de Bienestar, el empleo estatal sigue siendo estable, “de por vida”, y los cargos estatales de confianza, que mudan con cada cambio de bando político gobernante, se mantienen en un mínimo. Chile es el país pionero, y el más adelantado, en esta otra faceta del modelo neoliberal de precarización general del trabajo. En Chile el empleo estatal mismo es precario. Por un lado, en contra de los manidos discursos en torno a la “reducción del Estado”, el empleo estatal real ha aumentado enormemente. El asunto, sin embargo, es que la mayoría de ese empleo está regido bajo modalidades contractuales precarias (honorarios, a contrata) o depende de fondos concursables a los que se debe postular una y otra vez. Estos modos, que convierten por una larga diferencia al Estado en el principal empleador del país, crean una enorme red neocientalista que explica en una gran proporción la votación de los bloques políticos principales (Concertación, o Nueva Mayoría, y Alianza) los que, a su vez, solo cuentan a su favor con un universo electoral que oscila entre un 18% y un 25% del electorado total.

A la hora de la verdad, ninguna democracia efectivamente existente se priva del recurso a la represión cuando el clamor popular amenaza con sobrepasar todos sus mecanismos de control. Confirmando la grave decadencia del derecho liberal garantista, las más reputadas y vanidosas democracias centrales no han vacilado en dictar legislaciones “antiterroristas” que hacen retroceder los derechos de los ciudadanos a las épocas más oscuras de la arbitrariedad monárquica. Jueces y testigos anónimos o encapuchados, coacción de defensores y de testigos favorables, investigaciones secretas, espionaje a gran escala de las comunicaciones privadas, juicios sumarios, privación de derechos procesales y penales, regímenes de excepción declarados por simple decreto... todo legalizado convenientemente. Y esto, incluso, con el apoyo de la “centro izquierda europea” que se ha autoproclamado por décadas como el sector más democrático de todos.

Es importante, sin embargo, notar que el recurso a la represión militar ha sido restringido. Sobre todo el uso del golpe de

Estado y la represión militar masiva, al estilo de los años 70.⁸ Nada hace suponer que estos recursos se han vuelto imposibles, o que no serán usados consistentemente cuando se les necesite. El asunto es más bien que la represión militar se ha distribuido, fundido en el cuerpo social, como represión policial, focalizada.⁹ Represión avalada y apoyada en gran escala por los medios de comunicación, temor selectivo y ejemplarizador entre los grupos de riesgo, protección descarada a los policías que cometen excesos. Para quien quiera asumir posturas de oposición medianamente radical al sistema, la democracia puede parecerse bastante a las más simples y tradicionales dictaduras.

Pero, en rigor, solo los que quieran ser críticos realmente radicales tendrán que enfrentar ese temor. La impresión democrática se sustenta, desde el punto de vista de los procesos ideológicos, en una política que ya Herbert Marcuse, en los lejanos años 60, llamó “tolerancia represiva”. Ahora, bajo la reindustrialización postfordista, esa idea cobra una nueva y más poderosa realidad.

La lógica fordista, que se expresó en todos los campos de la acción social, se caracterizaba por una fuerte verticalidad en las relaciones de poder. Un sistema de producción y una forma de organización que necesitaba homogeneizar para dominar. Una situación en que se creía que para tener el poder era necesario tener todo el poder. En este plan, todo poder local o alternativo era visto como subversivo y peligroso. La represión tenía que aplanar las diferencias, no podía permitir las.

La lógica postfordista, sustancialmente más compleja y eficaz, no requiere homogeneizar para dominar. Es capaz de producir diversidad y, a la vez, su poder consiste en la capacidad de administrar esa diversidad. No requiere todo el poder para ejercer el poder. Su habilidad consiste en producir, incluso fomentar, poderes locales y mantener a la vez la capacidad de administrarlos. La represión ahora no requiere sofocar toda diversidad, sino que puede y debe focalizarse más bien en la diversidad radical. Y el efecto

⁸ Con la notable y gruesa excepción, por supuesto, de la intervención militar foránea directa, como en los casos de Afganistán, Yugoslavia e Irak. Las evidencias hacen pensar, sin embargo, que en estos casos no es tanto el peligro político el que se ha tenido en cuenta, sino los más prosaicos y tradicionales intereses mercantiles.

⁹ Un cambio estratégico que corresponde al paso de la antigua Doctrina de Seguridad Nacional a la nueva Doctrina de los Conflictos de Baja Intensidad.

conjunto es que la tolerancia que se muestra y fomenta respecto de la diversidad funcional actúa como legitimación y refuerzo de la intolerancia extrema que se contrapone a las manifestaciones sociales que escapen a la administración. En la medida en que esta tolerancia tiene el efecto global de confirmar al sistema de dominación, de ser una forma eficaz de contener el pensamiento y la acción realmente alternativa, puede ser llamada, ahora con más razón que en los años 60, tolerancia represiva.

6. La única forma de reducir radicalmente toda esta trama dictatorial es desconcentrar radicalmente la gestión del Estado. La única forma de empoderar realmente a los ciudadanos es criticar radicalmente la ideología de la experticia.

Desde luego, el primer paso para una política realmente democrática es asumir una clara consciencia del carácter dictatorial de las formas democráticas existentes. La dificultad evidente para asumir esta consciencia es el profundo grado de compromiso que la gran mayoría de los partidos y colectivos políticos mantienen con las eventuales ventajas locales del clientelismo democrático. En una política de tolerancia represiva siempre habrá puestos de trabajo, fondos concursables, representatividades artificiosas que, en la medida en que resulten funcionales, podrán ser cómodamente ocupadas por militantes y activistas. La cuestión no es, por supuesto, abandonar de manera principista estas posibilidades, siguiendo los vicios fundamentalistas típicos del idealismo ético. De lo que se trata, en primer lugar, es de tener consciencia del grado en que en el uso de esos recursos se está operando como representante de los ciudadanos ante el poder del Estado, o más bien como representante y agente del Estado en la operación de su legitimación y administración. Por cierto, un cálculo difícil que hay que enfrentar en cada caso de manera estrictamente pragmática.

Una forma de mantener ese pragmatismo en la línea de las opciones doctrinarias o, lo que es lo mismo, lo más alejado posible del simple y puro oportunismo, es tener claro a cada momento en qué programa se inscriben las acciones. Es necesario, en contra de los usos habituales, formular un programa estratégico, fuertemente fundado en las opciones doctrinarias más básicas, y hacer todo lo posible por especificarlo hasta el nivel que muestre que nuestras acciones políticas cotidianas tienen, efectivamente, sentido.

Una política radicalmente democrática debe perseguir, con

ánimo estratégico, un conjunto de reformas de los procesos sociales y de la acción del Estado que nos acerquen a las formas de la democracia real y efectiva que he enumerado en las secciones anteriores. La completa proporcionalidad en los mecanismos electorales, la completa transparencia en todos los actos de la administración del Estado, la promoción de los mecanismos plebiscitarios y de participación directa de los ciudadanos en todos los niveles de las decisiones y responsabilidades políticas, los mecanismos de revocatoria del mandato de las autoridades ineficientes o corruptas, la completa eliminación de toda clase de financiamiento que permita la existencia de políticos profesionales. Todas, tareas que se inscriben plenamente en el horizonte que la propia burguesía declaró históricamente como suyo y que terminó por vaciar completamente de contenido. Tareas que la propia burocracia altamente tecnológica declara formalmente como suyas y que, sin embargo, distorsiona y falsea cotidianamente.

Curiosamente, hoy en día, plantear las reivindicaciones democráticas que forman parte del propio discurso dominante resulta altamente subversivo. Esta aparente paradoja es la que he tratado de despejar en este texto. El proceso social real en que vivimos no corresponde a lo que se declara como democracia: vivimos en realidad en una férrea dictadura. Identificar sus fuentes y sus modos es una condición mínima para toda posibilidad de oposición radical al sistema.

Santiago de Chile, agosto 2017

La constitución de 1980 como obstáculo a una ciudadanía democrática en Chile

Claudia Heiss *

Introducción

Mientras los cuestionamientos a la Constitución elaborada en 1980 por la dictadura militar han ocupado a políticos y expertos desde incluso antes de su aprobación en un plebiscito fraudulento en 1980, la demanda ciudadana por cambio constitucional adquirió una dimensión nueva a partir de las movilizaciones sociales de 2011. El debate que había estado restringido a unos pocos rebasó esos espacios cerrados y se convirtió en una demanda más en la agenda de construir una ciudadanía verdaderamente democrática, donde los derechos sean respetados en forma igualitaria y las personas puedan canalizar sus preferencias hacia el sistema político.

La crisis de legitimidad de las instituciones políticas se ha expresado, en décadas recientes, en la más abrupta caída de la participación electoral en América Latina. Junto con ese fenómeno, las encuestas muestran escaso aprecio por instituciones como los partidos políticos y el Congreso Nacional, junto a una movilización social que alcanzó su cúspide con las multitudinarias protestas del 2011. La salud del sistema político chileno no está en buen estado. En lo que sigue, argumento que la Constitución de 1980 es un factor determinante en esta crisis de la representación política que atraviesa el país. En la primera sección, discuto el concepto de ciudadanía y la forma como la Constitución de 1925 fue avanzando hacia su materialización, proceso que se vio interrumpido por el golpe de 1973 y desviado por la Constitución de 1980. En la segunda sección analizo la propuesta de cambio constitucional anunciada por Michelle Bachelet el 2015 y su voluntad de superar la crisis de legitimidad a través de la participación ciudadana. En la tercera sección señalo el efecto que produce la Constitución de 1980 como bloqueo de la voluntad democrática y como factor de incongruencia

* Académica del Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile e investigadora del Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social, COES.

entre instituciones y ciudadanía. Por último, extraigo algunas conclusiones sobre el problema constitucional en Chile.

Constitución y ciudadanía

Desde las primeras reflexiones que conocemos sobre la idea de ciudadanía se entiende que ésta implica una cierta forma de igualdad a partir de la cual se construye la participación en la toma de decisiones comunes. En la democracia ateniense del siglo V A.C., esa igualdad se resumía en dos principios: *isonomía*, igualdad ante la ley o igualdad de derechos civiles y políticos, e *isegoría*, igualdad en el derecho a usar la palabra en la Asamblea. La concepción de ciudadanía desarrollada en la antigua Grecia suponía a todos los ciudadanos una capacidad de juicio político autónomo¹⁰. El historiador Tucídides describe, en la *Oración Fúnebre de Pericles*, los elogios del gobernante ateniense al régimen democrático como un sistema en que las personas se dedicaban tanto a sus asuntos privados como a los públicos. “Somos los únicos, en efecto, que consideramos al que no participa de estas cosas no ya un tranquilo, sino un inútil”, habría dicho Pericles (Del Aguila 1998: 34). La democracia ateniense privilegiaba el sorteo como método de selección de cargos públicos y consideraba una virtud ciudadana el saber, por turnos, gobernar y ser gobernado. La ciudadanía se entendía no sólo como un derecho sino como un deber de participar en la deliberación y en las decisiones comunes¹¹.

Las ideas de igualdad y derechos implícitas en la concepción de ciudadanía de la antigua Atenas resurgieron, junto a la aparición del liberalismo, con las revoluciones de Estados Unidos y Francia en el siglo XVIII. En ambos casos se trataba de dejar atrás el carácter de súbditos del rey para pasar a ser ciudadanos libres. El principio

¹⁰ Según el mito de la creación que relata Protágoras, Hermes preguntó a Zeus a quiénes de entre los hombres debía repartir el sentido de la moral y la justicia. “A todos -dijo Zeus-, y que todos sean partícipes. Pues no habría ciudades si sólo algunos de ellos participaran, como de los otros conocimientos. Además, impón una ley de mi parte: que al incapaz de participar del honor y la justicia lo eliminen como a una enfermedad de la ciudad” (Del Aguila 1998: 21-22).

¹¹ La ciudadanía democrática de Atenas estaba, sin embargo, limitada por una concepción restrictiva del *demo*: sólo eran ciudadanos los hombres libres atenienses por tres generaciones. Al excluir a los esclavos, mujeres y extranjeros la ciudadanía excluía a la gran mayoría de la población de la polis.

de soberanía popular, conceptualizado entre otros por Jean Jacques Rousseau, fue central para esta nueva comprensión de la ciudadanía como depositaria del principio de legitimidad del poder político. Con la balanza ahora cargada más hacia los derechos que a los deberes, a mediados del Siglo XX T.H. Marshall desarrolló la idea de ciudadanía como una progresión histórica en la obtención de derechos: civiles, políticos y sociales, en condiciones de igualdad con los demás integrantes de una comunidad política (Marshall y Bottomore, 1992).

Marshall abordó el conflicto entre el principio de igualdad implícito en la ciudadanía y las desigualdades de clase de la sociedad capitalista. Otros autores, entre ellos Antony Giddens, respondieron que la ampliación de la ciudadanía a la esfera social no es el fruto “necesario” de su evolución sino el producto de luchas y conquistas que pueden ser revertidas (Pérez 2000: 15). En esa línea, Thomas Piketty argumentaría en 2013 que el desarrollo del capital no tiende naturalmente al Estado de Bienestar, sino a una creciente desigualdad en la distribución de los recursos. Los estados de bienestar europeos, como el Reino Unido de Marshall en 1950, serían producto del efecto redistributivo de fenómenos contingentes como las guerras mundiales (Piketty 2014). La concepción de ciudadanía desarrollada a partir de T.H. Marshall instaló definitivamente en la teoría política la noción de la interdependencia de los derechos económicos y sociales frente a los derechos civiles y políticos. Los derechos sociales pasaron a entenderse como una precondition para la satisfacción de otros derechos, tales como la libertad política. La ciudadanía, entendida como el derecho a participar en las decisiones colectivas, implica condiciones de igualdad civil, política y social necesarias para hacer efectiva esa participación.

En el curso del siglo XX, junto a la actividad minera y la industria manufacturera surgieron en Chile organizaciones de trabajadores y un creciente movimiento sindical. La aparición de la política de masas y la consolidación de los partidos obreros a comienzos del siglo XX contribuyó a una progresiva ampliación de la ciudadanía política y a la incorporación de los pobres, hasta entonces completamente excluidos de la toma de decisiones colectivas. Entre los hitos institucionales más relevantes de la ampliación de la ciudadanía política en Chile se encuentra la instauración en 1958 de la “cédula única”, mecanismo electoral que

redujo significativamente el cohecho y que vino aparejada de una reducción de la edad requerida para votar de 21 a 18 años (Gamboa 2011: 171). El sufragio femenino se instauró en 1934 para elecciones municipales y en 1949 para elecciones presidenciales y parlamentarias. Los analfabetos adquirieron derecho a voto en 1970 (Sagredo 2014: 235-236).

La Constitución de 1925 dio cuenta de la progresiva democratización de la política a través de una concepción social de la propiedad que haría posibles transformaciones económicas profundas como la nacionalización del cobre y la reforma agraria. Pablo Ruiz-Tagle (2016: 126) se refiere al periodo de vigencia de esta Constitución, que empezó a regir en 1932, como la etapa “democrática” de la historia política del país, marcada por un constitucionalismo social y por la ampliación de los derechos. La Constitución de 1925 se vio influenciada en su origen por la Constitución de Weimar de 1919, que planteaba una nueva concepción social de la propiedad, distinta de la noción liberal imperante hasta entonces. Si bien la Constitución de 1925 reprodujo en una medida importante la descripción de la propiedad que contemplaba su antecesora de 1833, manteniendo la inviolabilidad de todas las formas de propiedad, estableció también que la privación de ese derecho daría lugar a formas de indemnización y entregó a la ley la posibilidad de imponer limitaciones al derecho de propiedad para mantener “el progreso que requiere el orden social” (Ruiz-Tagle 2016: 134).

En la década de 1960, las organizaciones de base y de la sociedad civil se incorporaron crecientemente a la vida política. Una ley de promoción popular¹² impulsada por el gobierno de Eduardo Frei Montalva buscó fomentar la participación ciudadana en organizaciones vecinales, agrupaciones culturales, deportivas y sociales, y centros de madres, los que adquirieron entidad legal. También se promovió la capacitación a dirigentes populares y sindicales. La llegada al gobierno de la Unidad Popular en 1970 fue la culminación de un proceso de creciente incorporación de sectores populares a la vida política, y un intento de desarrollar el socialismo por la vía democrática.

A partir del golpe de estado de 1973, la dictadura cívico-militar se propuso revertir estos acontecimientos y “neutralizar” la

¹² Ley N° 16.880, de 1968.

capacidad de agencia del pueblo (Atria 2013) a través de un sistema de “democracia protegida”, es decir, de una forma política que no descansa, como la democracia, en la soberanía popular (Huneus 2016). La Constitución de 1925, ilegítima en su origen, había sido “apropiada” por la ciudadanía a través del proceso político democrático. Ello fue posible porque la Carta Fundamental “no tenía(n) como finalidad neutralizar sino habilitar, dar forma a lo político. Por eso fue posible que el pueblo (...) fuera progresivamente apropiándose, de modo que lo que al principio puede haber sido una decisión heterónoma terminó siendo una decisión del pueblo” (Atria 2013: 65). Pero fue precisamente un proceso de apropiación como ese lo que la dictadura se propuso impedir a través de la nueva institucionalidad.

El carácter refractario a una concepción democrática de la ciudadanía se encuentra en el corazón del proyecto refundacional de la dictadura cívico-militar. La Constitución de 1980 fue así un retroceso en la construcción de una ciudadanía democrática en Chile. Sus creadores no consideraban, como los demócratas de la antigua Atenas, que el juicio político estuviera equitativamente distribuido entre los seres humanos, sino que veían la participación política como patrimonio de unos pocos más dotados para ella. Poco después del golpe de Estado, el gobierno publicó el 11 de marzo de 1974 la “Declaración de principios del gobierno de Chile”. Esta declaración señalaba, entre otras cosas, que el futuro Congreso Nacional —cerrado durante la dictadura— no se constituiría únicamente a partir del sufragio universal, sino que tendría una “composición mixta” con senadores designados por el Presidente y otros “por derecho propio” en función de su cargo. Algunos de estos designados serían representantes de las fuerzas armadas. También señalaba que la representación política debía prescindir al máximo de los partidos políticos, siguiendo un modelo inspirado en el corporativismo franquista (Huneus 2016: 244-246).

En el discurso que Augusto Pinochet dio en el Cerro Chacarillas el 9 de julio de 1977 se anunciaron las directrices de la futura nueva Constitución. Allí se expresó con claridad el objetivo de impedir la democracia como había existido hasta entonces en Chile. El propósito era establecer un régimen distinto, de democracia protegida y autoritaria, y de orientación corporativista. El nuevo modelo crearía una “autoridad fuerte y vigorosa para defender a los ciudadanos de la demagogia y la violencia”;

reemplazaría “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 chilenidad”, y crearía una democracia “tecnificada”, con mayor influencia de los técnicos y menor protagonismo de los políticos (Pinochet 1977: 13; Huneus 2016: 242).

Incluso antes de que en 1980 se aprobara la Constitución, en plena dictadura y mediante un plebiscito fraudulento, los cuestionamientos a sus contenidos se habían hecho presentes a través de las declaraciones de un grupo de juristas de oposición al régimen, el Grupo de los 24. El problema constitucional chileno, planteado entonces, sigue hoy vigente porque, a pesar de numerosas reformas, una visión fundamentalmente antidemocrática del papel de la ciudadanía en la toma de decisiones políticas sigue presente en los fundamentos y las instituciones de la Carta Fundamental.

El proyecto Bachelet de cambio constitucional

Recogiendo la demanda social por cambio constitucional, la candidatura presidencial de la Nueva Mayoría presentó en 2013 la elaboración de una nueva Constitución como tercera prioridad de su programa de gobierno 2014-2018, después de reforma educacional y tributaria¹³. En un análisis de diversas encuestas de opinión pública, el PNUD concluyó que, a partir del ciclo de movilizaciones del año 2011, el cambio constitucional se volvió un tema importante en el debate político. Cifras globales situaban la adhesión a un cambio sustantivo a la Constitución en torno al 70% (PNUD 2015). Los movimientos sociales habían logrado exitosamente vincular elementos de la vida política cotidiana, como el rechazo a la Ley Orgánica Constitucional de Educación, LOCE, con las trabas institucionales heredadas de la dictadura y perpetuadas a través de su Constitución. Durante las intensas movilizaciones sociales que tuvieron lugar el año 2011, el rechazo a la Constitución figuró como un tema más de la agenda de demandas. Así quedó plasmado, simbólicamente, con la quema de varias constituciones gigantes de cartón, como la ocurrida en Aysén en agosto de ese año.

¹³ Siete de los nueve precandidatos presidenciales del 2013 plantearon el tema del cambio constitucional como parte de su programa, algo que no había ocurrido en elecciones anteriores.

La Constitución de 1980, como nunca antes desde la transición a la democracia, se convirtió en un sinónimo de los abusos y la desprotección de los ciudadanos frente al mercado y en la imagen de la desafección con la política institucional.

El programa de gobierno de la Nueva Mayoría planteaba como objetivo del cambio constitucional instaurar un estado social y democrático de Derecho y señalaba que para ello se buscaría un camino “institucional, democrático y participativo”. Sin embargo, de inmediato surgieron reparos a que tal combinación fuese factible. No parecía posible modificar bajo sus propias reglas una Constitución diseñada para impedir su modificación sustantiva. La Constitución de 1980 entrega un poder de veto a la derecha política a través de múltiples “cerrojos” y dispositivos contramayoritarios que hasta el año 2017 se combinaban con el sistema electoral binominal, haciendo inviable la obtención de los quórumos requeridos para una reforma radical en el Congreso (Atria 2013).

En busca de hacer frente a la ilegitimidad que pesa sobre la Constitución, la Nueva Mayoría se propuso acertadamente recurrir a la participación ciudadana. Varias investigaciones recientes han apuntado a la participación como posible mecanismo remedial frente a la crisis de legitimidad institucional que parece afectar a muchas democracias representativas, tornando insuficientes los mecanismos tradicionales de intermediación política como partidos y sindicatos. Frente a escenarios de desconfianza institucional, las reformas políticas de los últimos años en América Latina muestran una creciente adopción de mecanismos de democracia directa y de participación ciudadana en la toma de decisiones. En Chile, la rigidez institucional ha obstruido una posible innovación institucional en este sentido (Soto y Welp 2017).

El 13 de octubre de 2015, la Presidenta Bachelet anunció por cadena de televisión una ruta para el cambio constitucional. Esta consistiría en una amplia consulta ciudadana sobre contenidos constitucionales en cuatro niveles: un formulario en línea para ser completado en forma individual; encuentros deliberativos autoconvocados, ajustados a una guía metodológica otorgada por las autoridades, y Cabildos más institucionalizados a nivel provincial y regional. Las opiniones vertidas en todas estas etapas, que en conjunto configuran la “etapa participativa” del proyecto del gobierno, fueron recopiladas por un Comité de Sistematización que trabajó con varios equipos de expertos en procesamiento de

información y resumidas en las Bases Ciudadanas del Proceso Constituyente. Unas 200 mil personas participaron en esta intensa deliberación ciudadana. Adicionalmente, se llevó a cabo un proceso independiente de consulta indígena.

Una vez cerrada la etapa de consulta, y en paralelo con el envío en abril de 2017 de un proyecto de reforma al Capítulo XV de la Constitución, que regula los mecanismos de reforma constitucional, el gobierno elaboró un proyecto de nueva Constitución, el que debía recoger la deliberación ciudadana obtenida de la etapa de consulta, llamada “participativa”. El diseño del proceso constituyente incluía así una fase “participativa”, consistente en una consulta ciudadana no vinculante sobre contenidos constitucionales (valores y principios; derechos, deberes y responsabilidades, e instituciones) y una fase “institucional” que contemplaba el envío de un proyecto de Constitución elaborado por el poder Ejecutivo para su discusión en el Congreso. Es relevante señalar que la propuesta consideraba la discusión legislativa por un nuevo parlamento, elegido en 2017 con el nuevo sistema electoral proporcional, lo que idealmente contribuiría a superar los cuestionamientos a la representación de un Congreso electo con el sistema binominal.

Si se asume que el problema constitucional chileno se relaciona fuertemente con la ilegitimidad de una constitución impuesta por la dictadura y refractaria, por sus mecanismos contramayoritarios, a la voluntad popular, la respuesta que dio el gobierno podría resumirse como una combinación de participación ciudadana no vinculante para deliberar sobre la Constitución y la invitación a un proceso constituyente en un Congreso Nacional con mejores credenciales de representatividad que las que ha tenido en el pasado. Aunque esta propuesta no cumple los estándares de diseño constitucional participativo planteados, por ejemplo, por Jon Elster (1995), para quien una Asamblea Constituyente *ad hoc* es preferible a un Congreso ordinario en la elaboración de una Carta Fundamental, podría tener efectos positivos en incorporar a la ciudadanía en el debate sobre la Constitución.

La división del proceso en una etapa de consulta y otra institucional, sin embargo, hacía inevitable el cuestionamiento a la incidencia de la participación ciudadana. Como señaló respecto a la experiencia chilena la académica Hélène Landemore, el pasar la información reunida en una etapa de consulta a través del estrecho

filtro de unas pocas personas genera, inevitablemente, pérdida de información. Ello ocurre “sin importar lo bienintencionada que sea la gente que está filtrando”. Por eso, señala que es importante infundir principios participativos a través de todo el proceso. “La elaboración constitucional debería hacerse por una asamblea específica, reunida para ese propósito específico (...). Los mecanismos y procedimientos mismos deberían ser discutidos de manera democrática, con amplio escrutinio por todos los ciudadanos. La verdadera demostración de que un gobierno confía en su propio pueblo es cuando incluye al pueblo en la redacción de la constitución misma” (Entrevista del Observatorio del proceso constituyente, febrero 2018). Por otra parte, es probable que la etapa participativa haya contribuido a generar mayor conocimiento entre la ciudadanía sobre los contenidos de la Constitución, su injerencia en la vida política y los debates que puede implicar su modificación o reemplazo.

La etapa “participativa” fue una instancia relevante como experiencia de deliberación ciudadana sobre temas políticos de gran relevancia. Soto y Welp valoran esta discusión pre-constituyente como un aporte innovador en términos comparados, dada la inusual calidad deliberativa de la participación ciudadana que se produjo en los encuentros locales auto-convocados y cabildos. Sin embargo, señalan que “el tiempo dirá si este proceso participativo produce el “giro deliberativo” chileno o es una experiencia más ignorada o instrumentalizada por la élite” (Soto y Welp 2017: 193). La decisión de llamar “proceso constituyente” a una etapa de consulta pre-constituyente seguida por el envío de un proyecto de ley elaborado por el Ejecutivo puede haber generado confusión respecto de un proceso que no llegó a ser constituyente y que probablemente se vea postergado por el triunfo de Sebastián Piñera en las elecciones presidenciales de 2017. Sin embargo, el reconocimiento de que se hace necesario un cambio constitucional puede haberse visto fortalecido por el debate nacional sobre el tema suscitado a partir del proyecto de Bachelet.

El proceso constituyente del gobierno fue capaz de movilizar a miles de personas para discutir sobre los aspectos más relevantes de la convivencia política. Sin embargo, tuvo desde el comienzo un cariz más “ciudadano” que político, en una concepción que pareció intentar despojar del componente conflictivo la discusión constitucional. En este sentido, el ejercicio deliberativo

pareció más un ejemplo de consulta diseñado para satisfacer a organismos internacionales que para resolver el grave desafío a la democracia que genera el problema constitucional en Chile. El proceso nunca fue realmente apropiado por los partidos como elemento relevante de sus plataformas. Frente a las elecciones municipales de 2016, se buscó expresamente separar los discursos de campaña del debate constitucional. Todo ello contribuyó a que el ejercicio apareciera como una discusión ajena a los conflictos que suelen caracterizar el debate político, como si fuese posible “despolitizar” la discusión constitucional.

¿Momento constituyente?

Es frecuente que los movimientos sociales logren congregarse a la ciudadanía en torno a demandas concretas como educación, pensiones o medio ambiente. Menos usual es que las personas salgan a marchar para exigir reformas políticas. Esta realidad hizo posible mantener la discusión constitucional en el estrecho espacio de las elites políticas y los expertos, y permitió que por décadas el cambio a la Constitución o al sistema electoral fuera caracterizado como alejado de los “problemas reales de la gente”. Las movilizaciones del 2011 sin embargo pusieron definitivamente en la agenda el problema de la Constitución de 1980. La consulta ciudadana de la etapa “participativa” impulsada por el gobierno no tuvo, al parecer, el efecto de consolidar el momento constituyente que pareció iniciarse el 2011. Ello porque las energías desplegadas en torno al debate constitucional no tuvieron eco en un proceso de deliberación política incidente capaz de movilizar a actores políticos de la sociedad civil y de los partidos. Los resultados de las elecciones presidenciales de 2017 y el crítico escenario político de países que vivieron recientes procesos constituyentes en América Latina contribuyen a alejar aún más la plausibilidad de una Asamblea Constituyente capaz de reemplazar la Constitución de 1980 por la vía de un proceso democrático participativo. El problema constitucional sigue sin embargo determinando la convivencia política en Chile. Vale la pena entonces preguntarse qué podemos aprender de los logros y desaciertos del proceso impulsado por Bachelet y cómo generar los mecanismos necesarios para una discusión política amplia capaz de llegar a las organizaciones de la sociedad civil y a los partidos políticos.

El masivo apoyo ciudadano que exhibe en las encuestas hace del cambio constitucional un factor político ineludible. Sin embargo, el país está lejos de haber construido un consenso en torno a la existencia de un “momento constituyente”. Es por eso que la derecha habla de “perfeccionar” la Constitución de 1980 y algunos actores de la centroizquierda plantean continuar su modificación por la vía de reformas incrementales al modo que se hizo el año 2005, cuando los acuerdos entre el gobierno de Ricardo Lagos y la derecha consiguieron remover a los senadores designados y reducir la incidencia política de las Fuerzas Armadas a través del Consejo de Seguridad Nacional, entre otros puntos.

Una deliberación democrática plural e inclusiva parece esencial para construir los acuerdos sociales fundamentales que deberían quedar plasmados en una nueva Constitución. A pesar de las intenciones declaradas y los esfuerzos desplegados en torno a la etapa participativa, parece evidente que ésta no satisfizo las expectativas generadas. Es probable que la premura por cumplir los plazos propuestos por el gobierno y la disociación de los diálogos respecto del proceso político electoral en su conjunto hayan conspirado en contra de hacer de este significativo proceso una instancia deliberativa incidente. Jason Frank (2010) define un momento constituyente como un episodio inusual en que el alegato de hablar en nombre del pueblo tiene eco; se vuelve políticamente plausible y permite romper con los procedimientos de la política ordinaria sin perder el carácter de democrático. Un momento constituyente no es, entonces, un golpe de Estado o un simple quiebre con la legalidad. Es una nueva lectura política e institucional respaldada por amplios sectores sociales. Esa idea llevó a Bruce Ackerman (1991) a distinguir varios momentos constituyentes en la vida política de Estados Unidos, siempre bajo la misma Constitución de 1787. Para Ackerman, son momentos constituyentes el quiebre político de la Independencia, con el que nace la Constitución, pero también la guerra civil que terminó con la esclavitud y modificó la relación de poder entre el gobierno federal y los estados, y el *New Deal* que tras la crisis de 1929 cambió sustancialmente la relación entre estado y economía, reflejando nuevos consensos sociales. El momento constituyente es descrito como un periodo de transformación, de cambios en los valores y percepciones mayoritarias, que llevan a una reinterpretación de la ley fundamental.

Se trata de un hecho político que obliga a transformar demandas sociales en cambios institucionales.

Por mucho tiempo ha predominado en la teoría política una definición de soberanía que, siguiendo a Juan Bodino, la entiende como mandato último. Esta concepción, que proviene de una visión militarista propia del antiguo Imperio Romano, considera que soberano es quien tiene la facultad de mandar y ser obedecido. Es una noción vertical, centrada en la posibilidad de controlar y de reprimir. Contra esa perspectiva, Andreas Kalyvas (2005) propone entender la soberanía como la capacidad de moldear la identidad de una comunidad política. Para Kalyvas, la soberanía es el poder constituyente democrático que establece las reglas de la política ordinaria, es decir, quien constituye y no quien manda es el soberano. Kalyvas se refiere al sentido semántico de la idea de “co-instituir” del poder constituyente, que es la facultad humana y colectiva de inventarse políticamente. “La comunidad tiene esa facultad en forma inmanente y no derivada del derecho o de la voluntad divina”, dice Kalyvas. Al entender la soberanía como poder constituyente y no como mandato, la participación se vuelve crucial. Para co-instituir es necesario participar. Si no participamos en la regla fundamental que nos rige, esa regla no es una Constitución, porque no la co-instituimos.

El debate sobre la existencia o no de un momento constituyente en Chile está íntimamente relacionado con la interpretación que tienen distintos actores políticos de la legitimidad con que cuenta la actual Carta Fundamental y de la forma como se evalúan las negociaciones políticas desde la transición a la democracia. Mientras algunos rechazan la Constitución como un legado de la dictadura que no puede ser modificado en sus elementos esenciales siguiendo sus propias reglas (Atria 2013), otros detractores de la dictadura consideran que la actual Carta Fundamental se ha legitimado por los pactos de la transición. Los primeros sostienen la necesidad de un quiebre radical con la Constitución y la creación de un nuevo pacto social y político a través de una Asamblea Constituyente participativa. Los segundos, entre quienes se cuentan algunos integrantes del gobierno de Bachelet, consideran que la Constitución resultante de las reformas de 2005 ofrece un piso político suficiente para la vida democrática. La consecuencia de esta distinta lectura sobre la legitimidad de los acuerdos políticos desde la transición impulsa a sectores de la

centroizquierda a aceptar las reformas constitucionales a través del Congreso como suficientes para la plena democratización política. Estas visiones discordantes convivieron en el gobierno de Bachelet e incidieron en la indefinición que caracterizó a su propuesta de cambio constitucional.

Conclusiones

La participación en la toma de decisiones colectivas en condiciones de igualdad política es el rasgo principal que define al concepto de ciudadanía. La Constitución de 1980, debido a su herencia antidemocrática y a las trabas que impone a la expresión de las mayorías, es un impedimento a la transmisión de preferencias desde la sociedad a las instituciones. Las ideas que inspiraron su elaboración, refractarias a la noción de soberanía popular, impregnan a pesar de numerosas reformas una Carta Fundamental percibida por la mayor parte de la población como un obstáculo a la convivencia democrática. El rechazo a entender las reformas de 1989 y de 2005 como cambios suficientes para constituir una Carta Fundamental democrática, legitimada por pactos de la transición, emana de una lectura democrática de la soberanía popular como la entiende Kalyvas, es decir, como el poder constituyente. La transición a la democracia no es, desde este punto de vista, un acuerdo negociado democráticamente sino una estructura con puntos de veto impuestos por la dictadura y aceptados por élites políticas en un esquema de representación distorsionada por esas mismas reglas. Sólo un nuevo orden constitucional, creado por todos quienes quedarán sujetos a él y que cumpla con los requisitos normativos de participación e inclusión, puede generar la legitimidad democrática y la adhesión política que la Constitución de 1980 hace imposible.

Bibliografía

- Ackerman, Bruce. 1991. *We The People: Foundations*. Cambridge MA: Belknap Press.
- Atria, Fernando. 2013. *La Constitución tramposa*. Santiago: Lom Ediciones.
- Del Aguila, Rafael. 1998. "Los precursores de la idea de democracia: la democracia ateniense" en Del Aguila, Vallespín et al., *La democracia en sus textos*. Madrid: Alianza Editorial, pp. 15-48.

- Elster, Jon. 1995, "Forces and Mechanisms in the Constitution-Making Process". *Duke Law Journal* 45: 2, 364-396.
- Frank, Jason. 2010. *Constituent Moments: Enacting the People in Postrevolutionary America*. Durham, NC: Duke University Press.
- Gamboa, Ricardo. 2011. "Reformando reglas electorales: la Cédula Única y los pactos electorales en Chile (1958-1962)". *Revista de Ciencia Política*, Vol. 31-2, pp. 159 – 186.
- Huneus, Carlos. 2016. *El régimen de Pinochet*. Santiago: Taurus.
- Kalyvas, Andreas. 2005. "Soberanía popular, democracia y el poder constituyente". *Política y gobierno*. 12:1, 91-124.
- Marshall, T.H. y Tom Bottomore. 1992. "Citizenship and social class". Londres: Pluto Press.
- Observatorio del proceso constituyente en Chile. Entrevista a Hélène Landemore. <http://redconstituyente.cl/entrevista-helene-landemore/> (visitada el 23 de marzo 2018)
- Pérez, Manuel. 2000. "Ciudadanos y ciudadanía. Un análisis introductorio", en Pérez, Manuel (Comp) *Ciudadanía y democracia*. Madrid: Editorial Pablo Iglesias, pp. 1-35.
- Piketty, Thomas. 2014. *El capital en el siglo XXI*. México: FCE.
- Pinochet, Augusto. 1977. *Discurso de S.E. el Presidente de la República, General de Ejército D. Augusto Pinochet Ugarte, en el cerro Chacarillas con motivo de celebrarse el "Día de la Juventud"*. Santiago de Chile: Presidencia de la República.
- PNUD-Chile. 2015. *Opinión ciudadana y cambio constitucional. Análisis desde la opinión pública*.
- Ruiz-Tagle, Pablo. 2016. *Cinco Repúblicas y una tradición. Constitucionalismo chileno comparado*. Santiago: LOM.
- Sagredo, Rafael. 2014. *Historia mínima de Chile*. México, DF: El Colegio de México, y Madrid: Turner.
- Soto, Francisco y Yanina Welp. 2017. *Los "diálogos ciudadanos". Chile ante el giro deliberativo*. Santiago: Lom Ediciones.

Sobre la nueva constitución y su urgencia

Fernando Atria *

El problema constitucional desde el punto de vista del ciudadano

“El problema constitucional”, nos dicen, “no interesa a la gente. Es una preocupación de una elite altamente politizada, pero a las personas comunes y corrientes les preocupan otras cosas, como la seguridad, la salud o la educación”. Una demostración de esto sería el resultado de la segunda vuelta electoral y el triunfo del candidato de Chile Vamos.

¿Es esto así? Antes de defender una respuesta a esta pregunta me gustaría detenerme a reflexionar sobre qué cuenta como una respuesta, qué querría decir, si ese fuera el caso, que a “la gente” el problema constitucional no le resultara relevante. Veremos que esto es mucho menos obvio de lo que suele asumirse.

Aunque las cosas no son tan claras, asumiré que la mayoría de las personas responderán “poco” cuando les preguntan por cuanta urgencia tiene la nueva constitución, y que responderán “mucho” si la pregunta se formula por referencia a la seguridad, la educación o la salud. ¿Es esto suficiente para constatar que la afirmación inicial es verdadera, que la nueva constitución es un tema que “no es prioritario para la gente”?

§ 1. *Dos razones por las que la prioridad ciudadana de la nueva constitución no se expresa en respuestas a preguntas de encuestas sobre nueva constitución.* Hay dos razones por las que la respuesta es negativa, dos razones que muestran que para determinar la urgencia que las propias personas asignan a la nueva constitución no podemos sin

* Profesor de derecho. Universidad de Chile. Gracias A Sergio Grez, Paula Vial y Daniel Opazo por la invitación a participar del seminario Ciudadanía Constituyente. La presentación que hice en ese seminario hacía referencia a la situación del momento (junio de 2016), por lo que no tenía sentido reproducirla ahora, casi dos años después. En vez de eso, es más adecuado republicar este artículo, que originalmente fue publicado en Iván Navarro (ed.) *Constitución de la República: desafíos y propuestas*, publicado por la Corporación de Promoción Universitaria (Santiago, 2017). Gracias a CPU por autorizar su uso.

más preguntarles derechamente y necesitamos elaborar un argumento como el que intentaremos elaborar más adelante. La primera es que, al enumerar “nueva constitución” separadamente de “educación”, “salud” y “seguridad”, la pregunta supone que la constitución actual no es parte de la explicación de las razones por las que estos último tres tópicos son prioritarios. ¿Qué deberíamos concluir si lo contrario fuera el caso? Es decir, si, por ejemplo, “salud” fuera la primera prioridad, pero los problemas que hacen que salud sea la primera prioridad se vincularan al modelo del estado subsidiario, que es parte de la constitución, ¿no deberíamos decir acaso que la primera prioridad de “salud” implica primera prioridad de “nueva constitución” en el sentido de “fin al estado subsidiario”? Y nótese que la vinculación entre los problemas de la salud y el estado subsidiario no tiene por qué ser inmediatamente transparente para el ciudadano que responde la encuesta, por lo que incluso si él dijera que su priorización de “salud” no implica priorización de “nueva constitución” es posible que esté en esto simplemente equivocado, equivocado sobre el sentido de sus propias priorizaciones.

Esto nos lleva a la segunda razón por las que las respuestas que dan los ciudadanos directamente a la pregunta por la urgencia de la nueva constitución no necesariamente reflejan la urgencia de la nueva constitución. Es que, al preguntar directamente al ciudadano por la urgencia de la nueva constitución se está asumiendo que el ciudadano identifica claramente los vínculos que hay o no hay entre las cosas que a él le preocupan o afligen y la constitución. Se le está pidiendo, en otras palabras, que describa su situación usando el lenguaje del jurista o del abogado. Y es poco probable que los ciudadanos describan su situación usando el lenguaje del jurista o del abogado, por la sencilla razón que no son juristas ni abogados. En otras áreas esta diferencia es evidente. Si uno preguntara a sus potenciales usuarios cuál es el problema del puente sobre el río Cau-Cau uno no esperaría recibir una explicación técnica en el lenguaje del ingeniero: uno esperaría recibir una respuesta en términos de los problemas que experimenta el ciudadano como consecuencia de que el puente no esté en operación; si uno quisiera saber cuán importante es, desde el punto de vista ciudadano, el aumento del déficit fiscal, no usaría el lenguaje del economista para encuestar ciudadanos, etc ¿Por qué las cosas deberían ser distintas cuando la pregunta es por la constitución? No hay razón alguna: lo razonable es asumir que *el*

ciudadano describirá el problema constitucional en el lenguaje del ciudadano. Es decir, describirá el problema constitucional sin necesariamente saber que está hablando del problema constitucional, al describir las consecuencias del problema constitucional en su vida. Por consiguiente, antes de interpretar lo que dice necesitamos saber cuál es el lenguaje del ciudadano; necesitamos saber cuál es el problema constitucional, y luego cuáles son sus consecuencias.

§ 2. *Mirar al problema constitucional desde la perspectiva el ciudadano.* Esto es menos misterioso de lo que parece. El problema constitucional expresado en el lenguaje del ciudadano será una descripción de las consecuencias o de los efectos de la constitución vigente. Si solucionar estas consecuencias o efectos es, desde el punto de vista del ciudadano, urgente, entonces podremos decir que para el ciudadano la nueva constitución es urgente. Y podremos decir esto incluso si el ciudadano responde “no” a la pregunta por la nueva constitución, porque entonces tendremos que decir que lo que le falta es información, información sobre el hecho de que lo que a su juicio debe ser urgentemente corregido es consecuencia de la constitución vigente.

Es absurdo, entonces, pensar que antes de preguntarnos en qué consiste el problema constitucional y cuáles son sus consecuencias es posible atender a las encuestas para saber cuán urgente es. Debemos proceder al revés: debemos explicar primero en qué consiste el problema constitucional y luego cómo este problema será sufrido por el ciudadano. Luego hemos de preguntarnos si estas consecuencias que sufre el ciudadano se relacionan con las cuestiones que para este son importantes o urgentes y entonces sabremos si la nueva Constitución tiene urgencia.

Una identificación del problema constitucional

§ 3. *El problema constitucional: de la neutralización buscada a la neutralización efectivamente lograda.* Para entender el problema constitucional es necesario observar que él se desarrolla en dos pasos, que tiene tres momentos¹⁴. El primer momento es el de la

¹⁴ Para un estudio más circunstanciado del problema constitucional, su origen, desarrollo y solución, véase Atria, Salgado y Wílenmann, *Democracia y Neutralización. Sobre el origen, desarrollo y solución de la crisis constitucional.*

neutralización buscada. Como está perfectamente acreditado y documentado¹⁵, como fue en su momento perfectamente identificado¹⁶, el sentido de la constitución de 1980 era crear lo que llamaban una “democracia protegida”. Lo “protegido” no era por cierto la democracia, sino el modelo político y económico de la dictadura militar. La manera en que esto se logró fue creando una institucionalidad política neutralizada, es decir, que no podía actuar para transformar dicho modelo. La neutralización era evidente: los partidos de izquierda proscritos por el infame artículo 8º, el Senado intervenido por senadores designados, un sistema electoral diseñado para distorsionar la representación política, un tribunal constitucional como último cerrojo, exigencias absurdamente altas para modificar meras leyes, etc. Toda esta parte de la historia es conocida y no se justifica mucho detenerse ahora en ella¹⁷.

Lo interesante son los dos momentos siguientes. Porque esta neutralización no podía ser explícita. Si la constitución hubiera contenido directamente una regla que prohibiera la modificación del modelo neoliberal no habría tenido mayor impacto. Primero porque habría llevado a largas discusiones sobre qué es lo que cuenta como modificar o no el modelo neoliberal (“modelo neoliberal, aunque es un concepto con contenido¹⁸, no es un concepto jurídicamente operativo), pero especialmente porque habría sido rápidamente rechazada por todos. En efecto, es de la naturaleza de una trampa que ella debe ser oculta, que no puede ser explícitamente declarada. Por consiguiente, la forma de la neutralización no fue por la protección directa del modelo neoliberal sino indirecta: se trataba que las condiciones para poder tomar decisiones políticas fueran condiciones que en los hechos aseguraran que esas decisiones no transformarían el modelo neoliberal. Simplificando algo (no mucho) las cosas, la forma genérica era: para tomar decisiones significativas, será necesario obtener el consentimiento de quienes defienden el modelo neoliberal, incluso si ellos están en la minoría. Por eso el sistema binominal, por eso los senadores designados, por eso las leyes de quórum calificados. Esto significaba que para tomar decisiones transformadoras era necesario lo que durante la república

¹⁵ Por ejemplo: Guzman, “El Camino Político”.

¹⁶ Por ejemplo: Grupo de los 24, “Las Críticas del Grupo de los 24”.

¹⁷ Véase en general: Atria, *La Constitución Tramposa*.

¹⁸ Atria, *Veinte años después. Neoliberalismo con rostro humano*, pp. 77-95.

binominal pasó a llamarse “grandes acuerdos”.

Nótese el sentido de este paso: lo buscado era la protección del modelo neoliberal. Pero para lograr eso fue necesario ir mucho más allá del modelo neoliberal: el proceso político fue configurado de modo que para cualquier decisión transformadora del *statu quo* era necesario un “gran acuerdo”. Esto implica que la finalidad de lograr una neutralización específica (en defensa del modelo neoliberal) solo podía lograrse mediante una neutralización genérica (cualquier decisión política que alterara significativamente el *statu quo*). Y esta neutralización genérica implicaba que siempre que en la mantención del *statu quo* hubiera un interés suficientemente significativo como para que alguien en el proceso legislativo hablara por él, la política sería incapaz de modificarlo. En lo que excedía al modelo neoliberal, esta incapacidad no era *buscada*, pero fue *lograda*. Es por eso importante notar que el problema hoy no es la neutralización buscada (solo para proteger el modelo neoliberal) sino la neutralización lograda (para actuar transformando cualquier aspecto importante del *statu quo*).

§ 4. *De la neutralización institucional a una cultura política neutralizada.* El tercer momento del problema constitucional se produce cuando la neutralización lograda transita, por así decirlo, de las *reglas institucionales* (quórum de aprobación de la ley, sistema electoral, senadores designados, tribunal constitucional, etc.) a la *cultura política* que creció y floreció bajo esas reglas. Este punto es totalmente central para entender el problema constitucional, pero ha recibido mucho menos atención del que su importancia justifica.

En algún sentido se trata de algo enteramente predecible. Las instituciones, especialmente las instituciones políticas fundamentales, no son solo reglas que indican cómo se han de hacer las cosas. Ellas asumen una determinada representación de lo que es correcto o incorrecto, apropiado o inapropiado, virtuoso o vicioso.

La constitución tramposa, al neutralizar la acción política, representa a la idea democrática como intrínsecamente autoritaria, porque describe las decisiones democráticas con el lenguaje apropiado para las decisiones autoritarias. Por eso en general la idea de tomar decisiones políticas importantes sin el acuerdo de la oposición, y descansando “solo” en los votos que el sector que la promovía había obtenido en la última elección parlamentaria, es habitualmente denunciado como una manera impropia de acción política, como un modo antidemocrático de acción, como “pasar la

aplanadora” o “imponer” una decisión. Es decir, la búsqueda de “grandes acuerdos” dejó de ser una necesidad impuesta por las circunstancias (los quórum, el sistema binominal, etc.) y pasó a ser un *deber*, una demostración de *virtud* política. Y de este modo la neutralización, que originalmente estaba en esas reglas constitucionales, y que podría haber sido removida mediante la remoción de esas reglas, pasó a estar en la cultura política binominal, una cultura que sobrevivirá con mucho al propio sistema binominal.

§ 5. *Tres consecuencias de la neutralización lograda.* Ahora bien, ¿qué consecuencias tiene la operación normal de una cultura política neutralizada en este sentido?

La primera es que *la responsabilidad política desaparece*. Considérese para explicar este punto la ley 19.884, de transparencia, límite y control del gasto electoral. Cuando los escándalos de financiamiento de la política estallaron 12 años después, en 2015, se hizo evidente que se trataba de una ley ineficaz. Era una ley con escasas sanciones y con breves plazos de prescripción, sin facultades fiscalizadoras para el SERVEL, que permitía a las empresas donar y que esas donaciones fueran reservadas. Al mirar retrospectivamente la situación uno podría bien preguntarse: ¿cómo alguien puede haber pensado que una ley sin sanciones ni fiscalización, que permitía a las empresas donar reservadamente, podría cambiar las prácticas realmente existentes de financiamiento privado de la política? La respuesta es que todos quienes dictaron la ley han de haber sabido que todo iba a continuar desarrollándose en los mismos términos que antes, aunque ahora incluso legitimado por la ley. Esta es una consecuencia obvia de la neutralización detrás de la idea de “grandes acuerdos”: si una ley requiere “grandes acuerdos”, ella no podrá cambiar las cosas, alterar significativamente el *statu quo*, porque el *statu quo* siempre será defendido por alguien que tenga un interés en su mantención que será al menos lo suficientemente poderoso como para encontrar a alguien que hable por él y que así impida el “gran acuerdo”. Lo que ocurrirá será exactamente lo que ocurrió con la ley 19884¹⁹: que un proyecto que originalmente tenía un contenido al menos potencialmente transformador irá avanzando en su tramitación legislativa y, a medida que avanza, irá logrando los “acuerdos” que requiere para continuar precisamente en la misma

¹⁹ Y con la Ley General de Educación, y con el AUGE, y con la ley de ISAPRES, y con la reforma constitucional de 2005, etc.

medida en que va perdiendo su contenido transformador. Y cuando eso se haga evidente y público 12 años después, la pregunta es ¿quién responde por la dictación de una ley que reclamaba cambiar la forma de financiamiento de la política pero que evidentemente no lograría su propósito? Para hacer efectiva la responsabilidad política habría que haber vuelto atrás y preguntarse por qué la ley no podía haber hecho una diferencia, quien la apoyó de modo que pueda cobrarse la responsabilidad. Pero al ir atrás notaremos que era una de esas leyes que requirió para su dictación de un “gran acuerdo”, lo que quiere decir que todos fueron responsables, lo que puede también expresarse diciendo que nadie es responsable. Nada ha resultado ser más característico de la cultura política binominal que cualquier imputación de responsabilidad política resulta “empataado”.

Esa es la primera consecuencia que será notado por el ciudadano: una práctica política neutralizada es una práctica en que nadie responde por las decisiones, porque a cada imputación de responsabilidad los “políticos” podrán responder “Fuenteovejuna, señor”: nadie es responsable porque todos somos responsables. Y entonces el ciudadano, impedido de cobrar una responsabilidad diferenciada, dirigirá su frustración hacia una genérica “clase política”.

La segunda consecuencia de una cultura política neutralizada está implícita en la explicación de la primera. Una cultura política neutralizada es una cultura que es simplemente *incapaz de procesar demandas de transformación* sin distorsionarlas, sin convertirlas en demandas por lo que la cultura binominal llama “perfeccionamientos”. La razón es la ya explicada: una cultura política neutralizada no puede transformar el *statu quo*. Esto implica que, en la medida en que lo que emerge desde la sociedad sea una demanda de transformación, ella será necesariamente frustrada. No importa cuán significativo sea el movimiento No+AFP, y no importa que como agencias administradoras de toda la dimensión contributiva de la seguridad social las AFP sean instituciones prácticamente únicas en el mundo, la política binominal simplemente no puede considerar seriamente la posibilidad de acabar con las AFPs. Pero entonces la ciudadanía comenzará a preguntarse qué intereses son protegidos por la “clase política”, ya que no está en condiciones de responder a las demandas de transformación.

Por último, la tercera consecuencia de esta cultura política

neutralizada es que *no será posible usar el poder político para contener los poderes fácticos*, o solo será posible hacerlo en la medida en que ellos acepten ser contenidos. Por eso una manifestación conspicua de la neutralización es que las reglas que se aplican a los fácticamente poderosos tenderán a ser extraordinariamente generosas con sus intereses. Y desde el punto de vista del ciudadano esto se experimentará como abuso, porque cada vez que el ciudadano se encuentre con alguien que tenga poder fáctico verá que las reglas benefician al poderoso y lo dejan en la desprotección.

Esta desprotección la vivirá como consumidor al constatar que el Servicio Nacional del Consumidor solo tiene facultades de mediador; como cliente frente a una empresa eléctrica que ha decidido aumentar sus utilidades por la vía de reducir sus capacidades de reacción ante eventos naturales; como afiliado frente a una ISAPRE que sube sus planes en condiciones que los tribunales de justicia han declarado cientos de miles de veces durante ya más de una década que es contra los derechos de sus afiliados; como pensionado frente a una AFP que obtiene utilidades descomunales mientras paga pensiones de pobreza; como pequeño proveedor frente a un enorme cadena de supermercados que le obliga a firmar un contrato que autoriza al supermercado a pagar a 120 días, o prácticamente en cualquier otra situación. En todos estos casos el ciudadano será abusado y observará que se trata de abusos que son permitidos por la ley. La frustración del ciudadano se dirigirá primero en contra de quien lo abusa, y luego contra el sistema político: ¿cómo es que la ley no puede evitar que, 10 años después de las primeras condenas a ISAPRES sigan subiendo sus planes, que las utilidades de las AFP sigan siendo desmesuradas, que los supermercados sigan pagando a 120 días?

Una práctica política neutralizada, entonces, es experimentada por el ciudadano como una práctica política irresponsable, incapaz de dar cuenta de demandas ciudadanas de transformación y que se alinea con los intereses de los poderosos permitiendo el abuso de los débiles. Por cierto, como ya está explicado, no es razonable asumir que el vínculo entre la constitución y la irresponsabilidad común en la política binominal, o la incapacidad para enfrentar con seriedad la tarea de procesar demandas de transformación, o la evitación del abuso, será para el ciudadano inmediatamente obvio y evidente. Pero que no sea obvio y evidente no quiere decir que no exista. El ciudadano que cree que

Chile necesita con urgencia una política en que los políticos asuman la responsabilidad que les corresponde, que pueda procesar demandas de transformación y que pueda proteger frente al abuso, es un ciudadano que cree que Chile necesita una nueva constitución. Incluso si no usa esas palabras para decirlo, incluso si ante la pregunta ¿Qué urgencia cree que tiene la reforma constitucional? su respuesta es “poca”.

Como solucionar el problema constitucional

§ 6. *Evitar las preferencias adaptativas.* La siguiente pregunta es cómo solucionar el problema constitucional. Y aquí hay que proceder con cautela, porque este tema está sobre poblado de moralistas que en vez de pensar sobre una solución que esté a la altura del problema se dedican a predicar, antes de pensar, sobre que es “republicano” y qué no. Por cierto, para esto también habrá un momento, pero no ahora. Porque antes de saber qué es republicano y qué no necesitamos saber cuáles son las condiciones de una solución al problema. Luego podremos preguntarnos si esa solución está disponible o no.

En realidad, este es un consejo mínimo de racionalidad. Se trata de evitar lo que se ha denominado “preferencias adaptativas”, en que juicios sobre oportunidad interfieren con los juicios sobre lo que es necesario, para evitar la conclusión de que lo que es necesario no es posible. Esta es una manera infantil de proceder, ilustrada tradicionalmente con el zorro de Esopo que ante el hecho de que no podía alcanzar las uvas en la parra, después de mucho saltar, se consolaba diciéndose “las uvas están verdes”. No, esto es autoengaño: el hecho de que no podamos alcanzar las uvas no es una razón para pensar que están verdes. La manera madura de proceder es separar las cuestiones: primero debemos preguntarnos cuáles son las características generales de una solución al problema constitucional, para lo cual necesitamos tener una comprensión aguda del problema. Luego podremos formular consideraciones de oportunidad y moralidad sobre que es conveniente o correcto hacer.

Si el problema constitucional es la cultura política neutralizada que floreció bajo la constitución neutralizadora de 1980, la solución, explicada en abstracta, es simple: necesitamos una nueva cultura política, una cultura política democrática y no neutralizada.

§ 7. *Una situación de “Catch 22”*. La transformación de la cultura política supone una nueva constitución. Una nueva constitución que no sea neutralizadora del poder político, sino habilitadora.

Esto, por cierto, es mucho más fácil de decir que de hacer. Y aquí es fundamental observar que nuestra situación política es una situación de “Catch 22”. Una situación de “Catch 22” es una situación paradójica en la que la solución del problema supone que el problema ya esté solucionado. Porque adoptar una nueva constitución es un ejercicio máximo de poder, un poder no neutralizado. De modo que es precisamente lo que una cultura política neutralizada no puede hacer. Y si pudiera hacerlo, eso significaría que el problema ya está solucionado, porque ya la neutralización habría sido vencida. Esta es la razón que explica lo intratable que ha sido el tema del mecanismo de cambio constitucional: todas las formas que la política institucional es capaz de considerar son formas que, por provenir de la política tradicional, comparten la neutralización que caracteriza a esa cultura política, y por consiguiente no son solución. Esto tiene una consecuencia, que puede apreciarse en la discusión sobre el problema constitucional. Esa discusión está especialmente marcada por la exageración y la paranoia, y esto requiere de una explicación.

En parte es una manifestación más de otra dimensión patológica de la cultura política binominal: como se trata de una cultura que se entiende a sí misma neutralizada, que entiende que la neutralización es la marca de una política “seria” y “tolerante”, ella tiene radical aversión al conflicto. Esta aversión al conflicto se manifiesta en una verdadera alergia a las ideas, porque las ideas nos pueden llevar al desacuerdo y el desacuerdo al conflicto. Por eso la política chilena busca cualquier excusa para evitar recurrir a las ideas: a los números de las encuestas, a los reportes de la OECD, a comisiones de expertos, etc. A cualquier cosa, en breve, que permita que mediante criterios “objetivos” y “no ideológicos” es posible decidir cuestiones políticamente controvertidas. Y claro, está etimológicamente claro que las ideas son “ideológicas”.

Esta alergia a las ideas se potencia en materia constitucional, porque aquí de lo que se trata es de defender una constitución tramposa. Y como hemos visto, es de la naturaleza de las trampas que ellas sean ocultas. Cuando ellas aparecen, no pueden ser defendidas. Por eso la discusión constitucional, desde la perspectiva

de quienes defienden la constitución, es tan estridente, por eso tienen tan a flor de piel la descalificación y la caricaturización. Y esto hace aparecer la cuestión constitucional como una cuestión profundamente divisiva, en la que ningún acuerdo es posible. A mi juicio, esta seguirá siendo la situación en la medida en que la discusión constitucional siga procediendo por referencia a una Constitución tramposa. Mientras sea posible para quienes se benefician de ellas defender las trampas, la discusión de verdad no podrá comenzar, porque comenzar la discusión significa sacar las trampas a la luz, y con eso darlas por perdidas. La discusión constitucional se va a transformar en una discusión razonable y civilizada cuando hayamos asegurado un mecanismo de cambio constitucional que dé por superadas definitivamente las trampas, un mecanismo constituyente, no uno de reforma constitucional.

§ 8. *Poder constituyente y poder constituido.* ¿Tiene salida este “Catch 22”? Para entenderla hay que empezar por entender la idea de poder constituyente. Este es un tema que en algunas esferas esta sobre-teorizado, en el sentido de que es habitualmente relacionado con ideas místicas o mágicas. Aquí “poder constituyente” es una forma de poder, un concepto político. Si uno intentara definirlo, pareciera que lo que lo define es su contenido, el hecho de que es el poder de tomar una nueva decisión constituyente, el poder de dar forma a las instituciones políticas fundamentales. Esto es correcto, pero como pista para entender la solución al problema constitucional no es útil. No es útil porque nos lleva a asumir una posición puramente normativa, como cuando se dice que el poder constituyente pertenece al pueblo porque el pueblo es el soberano. Esto también es verdadero e importante, pero debe ser la conclusión, no la caracterización inicial.

Lo primero que hay que decir acerca del poder constituyente es que se diferencia de los poderes constituidos. Los poderes constituidos son todos poderes creados por normas, y en este sentido son poderes “institucionales”. Un poder constituido es un poder que se recibe en virtud de que una norma lo confiere y entonces está sujeto a todas las limitaciones y relativizaciones que la norma que confiere el poder impone sobre el poder conferido. Nuestro problema constitucional es que los poderes constituidos están neutralizados. Por consiguiente, la solución no está en ellos, sino en un poder no constituido, es decir, constituyente.

Es fundamental entender que estas explicaciones no son

malabarismos con palabras, sino designan realidades y magnitudes políticas. La anterior es la explicación de por qué mediante mecanismos normales de reforma constitucional no es posible una nueva constitución. En efecto, los poderes normales de reforma constitucional están relativizados y configurados (constituidos) precisamente para que mediante su ejercicio la constitución no pueda ser puesta en riesgo. Esto no es así porque haya una norma que prohíbe poner en riesgo la constitución vigente. Es porque la propia configuración institucional del poder de reforma constitucional asegura (=hace suficientemente improbable) que mediante su ejercicio se cambie la constitución. Y si alguien creyera que se trata de juegos de palabras, bastará notar que la explicación anterior calza perfectamente con nuestra experiencia política: esto es exactamente lo que ha ocurrido con todas las reformas constitucionales desde la de 1989 hasta la fecha. Se trató de reformas cada una de las cuales siguió escrupulosamente los procedimientos establecidos, es decir reformas que incorporan en sus condiciones de posibilidad todas las limitaciones y relativizaciones que estaban incorporadas a esos procedimientos. Y por eso lo que surgió de cada una ellas fue un “perfeccionamiento”, no una transformación. Esto no ocurre por casualidad, sino porque el sentido preciso de los procedimientos institucionales es evitar.

§ 9. *El poder constituyente.* El poder constituyente no es un poder institucionalmente producido. Es un poder social, un poder que no está institucionalmente mediado. “Poder” aquí, significa lo que explicaba Hannah Arendt: la capacidad humana de actuar en concierto²⁰. Hay poder social cuando la sociedad ha desarrollado la capacidad humana de actuar en concierto. Permítaseme ejemplificar con un llamado formulado por la campaña No+AFP hace unos meses, el llamado a cambiarse al fondo E. Ellos decían que si todos los afiliados se cambiaban al fondo E el sistema de AFP colapsaría y la transformación sería inevitable. La afirmación era ciertamente verdadera, y por eso ilustra la cuestión del poder: si todos los afiliados de las AFP tuvieran la capacidad de actuar en concierto, tendrían un poder mucho mayor que el poder económico de las APF. Eso no muestra lo fácil que es producir el colapso del sistema de AFP, sino al contrario: muestra lo extraordinariamente difícil que es, en sociedades masivas, diferenciadas y complejas,

²⁰ Arendt, *On Violence*, p. 44.

desarrollar poder político (la capacidad de actuar en concierto) sin mediación institucional.

El poder constituyente es poder no mediado institucionalmente. El proceso constituyente es el proceso de construcción de ese poder. La pregunta por el proceso constituyente, entonces, es la pregunta por la aptitud de lo que forma parte de ese proceso para contribuir al desarrollo de la capacidad ciudadana de actuar en concierto en demanda de una nueva constitución, de una forma política que sea responsable, que pueda asumir la tarea de dar cauce real y no solo aparente a las demandas ciudadanas de transformación y que pueda poner en beneficio de todos límites a la voracidad de los poderes fácticos.

Ahora bien, ¿qué define al poder constituyente? Para esto es necesario volver sobre la idea de constitución. La constitución es una decisión sobre las instituciones centrales de creación y ejercicio de poder político. Lo que hace la constitución es constituir poderes. Ya hemos observado que los poderes constituidos son poderes institucionalmente configurados, y que al recibir configuración institucional son limitados y relativizados. El poder constituyente es un poder que puede superar estas relativizaciones, y por eso debe ser caracterizado cuantitativamente. Si el poder es la capacidad humana de actuar en concierto, el poder constituyente es esa capacidad cuando tiene una magnitud que permite vencer relativizaciones y neutralizaciones. La expresión “poder constituyente”, entonces, es una abreviatura. Extendiendo la abreviatura, podríamos decir que es “poder político en cantidad constituyente”.

El mecanismo de cambio constitucional: qué quiere decir “institucional”

§ 10. *Lo “institucional” del mecanismo.* Hasta ahora hemos estado caracterizando la forma genérica de la solución al problema constitucional, forma que se sigue de la correcta comprensión de qué, precisamente, es el problema constitucional. Si el argumento anterior es correcto, la conclusión obligada es que la solución al problema constitucional no puede venir de una decisión tomada a través de las formas normales de ejercicio del poder constituido.

Como la discusión constitucional está marcada por la exageración y la paranoia, la afirmación anterior es inmediatamente

calificada como un llamado a la acción ilegal, o a la violencia, etc. Todo esto, por cierto, son sandeces. La afirmación anterior no es un llamado a nada, es solo una conclusión bastante obvia del argumento anterior. Esto no la hace inmediatamente correcta, pero uno esperaría que la hace digna de ser discutida antes de ser descalificada. Ella podría ser discutida en principio de dos modos: negando el diagnóstico en que descansa sobre el problema constitucional, o negando el vínculo que hace entre la neutralización como caracterización del problema constitucional y la imposibilidad de solución de ese problema a través de mecanismos neutralizados. En las condiciones de una cultura política neutralizada, esta discusión ha resultado ser imposible²¹.

§ 11. *Por qué la reforma normal de la constitución no puede solucionar el problema constitucional.* Aunque esta discusión ha probado ser imposible, aquí formularemos el argumento. Hemos visto que el argumento tiene dos pasos: uno sobre en qué consiste el problema constitucional y otro que vincula el problema constitucional así entendido como los mecanismos de reforma constitucional, para explicar por qué a través de estos el problema no puede ser solucionado. Lo primero ya está explicado más arriba (§ 3-§ 5). Nos corresponde ahora lo segundo. Un proceso normal de reforma constitucional tiene dos características. Es importante notar que las características que lo definen son dos, no una, porque es solo una

²¹ Solo dos ejemplos, para justificar lo dicho en el texto principal. En Arriagada, Burgos y Walker, *Sobre Derechos, Deberes y Poder: Una Nueva Constitución para Chile*, los autores no se detienen en intentar entender el problema constitucional, y de hecho en la sección en la que ellos explican por qué es necesaria una nueva constitución su preocupación no es entender el problema constitucional y buscar en su comprensión del problema las características generales de una solución que esté a la altura. Lo que los ocupa es distinguir su aceptación de la idea de nueva constitución de los que, según ellos, están de su mismo lado (es decir, de los demás que creen en la necesidad de una nueva constitución), a quienes llaman “los partidarios acérrimos de una asamblea constituyente” (p. 43). La única razón que dan para justificar la nueva constitución es que “los datos son categóricos: de acuerdo a las más variadas encuestas entre el 65% y el 75% de los chilenos respalda esta posición” (p. 45). Aquí puede observarse la alergia a las ideas ya aludidas: los argumentos son reemplazados por números. Patricio Zapata, por su parte (en su “La Constitución del Bicentenario. Once tesis y una propuesta concreta”), tampoco intenta entender el problema y de ahí las características centrales de su solución, y en vez prefiere hacer dos caricaturas (que él llama “pipiolos” y “pelucones”, que, por cierto, no son pipiolos ni pelucones) y luego se distancia de ambos.

de ellas la que suele mencionarse al discutir sobre mecanismos.

§ 12. *Dos características de los procesos normales de reforma constitucional: (a) Es un procedimiento más difícil de lo normal.* La primera es que es un proceso de decisión cuyos requisitos lo hacen más difíciles que otros procedimientos de reforma legal. En nuestro caso actual, para reformar la constitución es necesario reunir detrás de un proyecto de reforma constitucional el voto conforme de 2/3 o 3/5 de los diputados y senadores en ejercicio. Nótese que decir que el proceso de reforma constitucional es más difícil que la reforma legal no justifica cualquier grado adicional de dificultad. En el caso de la constitución de 1925, la diferencia radicaba en que para la reforma legal bastaba la mayoría simple (mayoría de senadores y diputados presentes en la sala al momento de votar) mientras que para la reforma constitucional se requería la mayoría de los senadores y diputados en ejercicio, más la ratificación posterior en congreso pleno, también por mayoría. Esto muestra que las reglas de reforma constitucional de la constitución de 1980 son exageradamente exigentes, y eso por cierto se conecta con la protección de los cerrojos constitucionales. Pero habiendo dicho esto, sigue siendo el caso de que los procedimientos de reforma constitucional son, comparados con procedimientos de reforma legal, especialmente dificultosos. La discusión sobre el “mecanismo” de cambio constitucional, cuando llega hasta esta cuestión, se detiene en esta característica, y entonces discute solo los quórum: el procedimiento dificultado de reforma se justifica, se dice, porque en caso contrario sería posible que una mayoría impusiera sus términos sobre una minoría. La consecuencia es que entonces una minoría podrá imponer sus términos sobre una mayoría, pero para eso tenemos que observar la segunda condición de los procedimientos de reforma constitucional, esa que nunca sale a la luz pero que sin embargo es enteramente decisiva.

§ 13. *(b) Supone que cuando no se satisfagan esos requisitos, la constitución vigente seguirá rigiendo.* La segunda característica de un proceso normal de reforma constitucional es que cuando esas exigencias especialmente dificultadas no se satisfagan, la constitución seguirá rigiendo sin modificación. Esta segunda característica es obvia y en algún sentido es parte de lo que se significa por “reforma” constitucional: que hay condiciones para la reforma, y que en la medida en que no se cumplan esas condiciones no hay reforma, es decir, lo que hay sigue igual.

§ 14. *Transformación del sentido y efecto político de la primera condición por la segunda.* Es importante notar como la segunda condición de un proceso de reforma constitucional cambia completamente el sentido de la primera. Para apreciarlo mantengamos fijo el primer requisito y modifiquemos el segundo, de modo que se obtenga o no la segunda condición. Cuando, en adición a la primera condición, se verifique también la segunda, hablaremos de “procedimiento de reforma constitucional”. Aquí, entonces, diremos que la decisión debe ser tomada por 2/3 de los votos, y que si no concurren 2/3 lo que hay se mantiene tal como estaba; cuando concurre la primera condición, pero no la segunda, hablaremos de “mecanismo constituyente”. Aquí la decisión debe igualmente ser tomada por 2/3 de los votos, solo aquello que reúna los 2/3 llegará a estar en la constitución; si no hay 2/3 de los votos para una determinada decisión, ella no será incluida en la constitución.

¿Qué diferencia hace la segunda condición? Es decir, ¿qué diferencia hay entre un procedimiento de reforma constitucional y un mecanismo constituyente? Espero que la respuesta a esta pregunta sea obvia. En un procedimiento de reforma constitucional, la regla de mayoría calificada implicará que una minoría de un tercio más un voto puede hacer que algo que no cuenta con el respaldo de la mayoría siga siendo parte de la constitución, mediante el simple expediente de negar sus votos e impedir que se reúnan los 2/3 necesarios para cambiar eso. En procedimientos de reforma constitucional, entonces, la minoría tiene un veto y usándolo puede lograr que algo *siga siendo constitucional*.

En mecanismos constituyentes, nada puede llegar a ser parte de la constitución si no cuenta con el respaldo de 2/3 de los votos. Esto quiere decir que la minoría de 1/3 más uno también tiene veto, pero no para lograr que algo siga siendo constitucional, sino para *impedir que algo llegue a estar en la constitución*. La consecuencia de que algo no llegue a estar en la constitución es que quedará entregado a la política normal en el momento siguiente al momento constituyente. Aquí la regla de quórum asegura (=hace probable) que la constitución sea de todos, en el sentido de que contará con un respaldo inusualmente alto entre los participantes.

§ 15. *De vuelta al problema constitucional.* Ahora que hemos distinguido los procedimientos normales de reforma constitucional y los procedimientos constituyentes, podemos volver a nuestro

problema constitucional. El problema es la neutralización, una neutralización que es consecuencia del hecho de que la constitución fue impuesta por los vencedores del 11 de septiembre. Como fue impuesta por los que usando las armas vencieron militarmente, ella fue enteramente unilateral. Esa unilateralidad se manifestó en trampas constitucionales. Esas trampas primero configuraron una institucionalidad neutralizada, pero luego esa neutralización fue pasando a la cultura política binominal. Y eso es lo que necesitamos solucionar. Pero esa neutralización hoy es funcional a quienes defienden el *statu quo*, cada vez más impugnado. En la medida en que se trate de un proceso de reforma constitucional, quienes defienden el *statu quo* usarán el veto que las mayorías calificadas le reconocen a las minorías para evitar que lo que les interesa sea modificado, y con eso se mantendrá la neutralización. Por consiguiente, mediante mecanismos normales de reforma constitucional el problema constitucional no puede ser solucionado. *QED.*

Lo anterior explica qué es lo que significa la idea de que las reformas obtenidas mediante mecanismos ordinarios de reforma no pueden solucionar el problema constitucional. De hecho, también explica por qué las muchas reformas de todos estos años no han podido solucionar el problema. Esto es lo que los juristas del Grupo de los 24 entendieron perfectamente en 1988, cuando advirtieron que “la constitución otorgada nace con pretensiones de inmutable. Con el afán evidente de perpetuar el régimen que impone, hace prácticamente imposible su modificación por los caminos que ella consagra”²². Por cierto, con esto los juristas del Grupo de los 24 no estaban diciendo que no era posible reforma alguna. Lo que estaban diciendo, lo que se ha mostrado correcto hasta ahora, era que por esos caminos no era posible modificar “el régimen que (la constitución) impone”, aunque para perpetuar ese régimen y dar la impresión de “flexibilidad” se ha modificado profusamente el texto. Pero en todos los casos ha sido una modificación que se ha sometido a las dos condiciones ya identificadas, y que por eso no ha podido solucionar el problema constitucional.

§ 16. *Pero entonces, al fin, ¿cómo hacerlo?* Ahora, al final, debemos considerar qué es lo que hemos avanzado y qué no. Hemos identificado el problema constitucional, y hemos explicado también

²² Grupo de los 24, “Las Críticas del Grupo de los 24”.

por qué su solución tiene cierta urgencia política, incluso si ella no se manifiesta directa y explícitamente en las encuestas. Hemos explicado que la solución provendrá del ejercicio de poder constituyente por el pueblo, y hemos también explicado qué es el poder constituyente. Hemos elaborado un criterio que permite distinguir los mecanismos normales de reforma constitucional de los mecanismos constituyentes, y que se conecta con la explicación anterior para mostrar qué es lo que hay en los mecanismos ordinarios de reforma que los hace inaptos para solucionar el problema constitucional. Hemos, por último, mostrado qué es lo que permitiría identificar un proceso constituyente. Lo que no hemos explicado es cómo se hace políticamente factible un proceso constituyente.

La respuesta nos devuelve a la noción de poder constituyente. Mientras las posibilidades estén restringidas a procedimientos normales de reforma constitucional, la solución será imposible y el problema seguirá agudizándose. Al decir que el problema seguirá agudizándose lo que quiero decir es que la deslegitimación que es consecuencia de una cultura política irresponsable, incapaz de procesar demandas sociales de transformación y de enfrentar a los poderes fácticos y proteger así al ciudadano del abuso, continuará acumulándose. Ahora recuérdese que “poder constituyente” era una noción cuantitativa (poder político no institucionalmente producido en cantidad suficiente para superar la neutralización) y que era su magnitud lo que lo hacía improbable. Pero la cantidad que es necesaria para que se trate de poder constituyente depende de la legitimidad y estabilidad de la institucionalidad que se pretende cambiar. Mientras más deslegitimada se encuentre esa práctica irresponsable e incapaz de transformar y de proteger del abuso, menos poder será poder constituyente.

Bibliografía

Arendt, H.: *On Violence* (San Diego, CA: Harcourt Brace and Company, 1969).

Arriagada, G., J. Burgos y I. Walker: *Sobre Derechos, Deberes y Poder: Una Nueva Constitución para Chile* (Santiago: Uqbar, 2017).

Atria, F.: *La Constitución Tramposa* (Santiago: Lom, 2013).

———: *Veinte años después. Neoliberalismo con rostro humano* (Santiago:

Catalonia, 2013).

Atria, F., C. Salgado y J. Wilenmann: *Democracia y Neutralización. Sobre el origen, desarrollo y solución de la crisis constitucional* (Santiago: Lom, 2017).

Grupo de los 24: “Las Críticas del Grupo de los 24”, en 94 *APSI* (1981), pp.9-23.

Guzman, J.: “El Camino Político”, en 7 *Realidad* (1979), pp.13-23.

Zapata, P.: “La Constitución del Bicentenario. Once tesis y una propuesta concreta “, en Fuentes, C. y A. Joignant (eds): *La Solución Constitucional* (Santiago: Catalonia, 2016).

Autoeducación ciudadana para un proceso constituyente de nuevo tipo: antecedentes históricos y actualidad*

Sergio Grez Toso **

Me corresponde iniciar este seminario exponiendo acerca del proceso constituyente, de su relación con la educación y la formación ciudadana. No puedo hacerlo sino desde mi doble calidad de historiador y ciudadano. No puedo disociar estos aspectos. Por eso mi exposición parte desde la Historia y desde la política, en el mejor sentido de la palabra.

Uno de los mitos más arraigados de nuestra historia, mito difundido por los medios de comunicación, por políticos y por gente común y corriente, es que Chile ha sido desde inicios de la vida republicana una suerte de democracia ejemplar. “Un ejemplo para el mundo”, suelen decir solazándose nuestros políticos, sobre todo en los días de elecciones. Agregando, casi invariablemente, a continuación: “Chile ha dado, una vez más, un ejemplo de democracia al mundo”. Pero si examinamos con ojo crítico estas afirmaciones, a la luz de los antecedentes históricos, nos daremos cuenta de que esto no es más que un mito, porque nuestra historia, nuestra historia republicana desmiente fehacientemente esta afirmación. En realidad, la historia de estos doscientos y tantos años de vida independiente, nos enseña que en la mayoría de las ocasiones hemos estado muy lejos de ser este supuesto “ejemplo de democracia”.

* Historiador, académico de la Universidad de Chile. Correo electrónico: sergiogreztoso@gmail.com

** Texto elaborado en base a la ponencia "Autoeducación ciudadana para un proceso constituyente de nuevo tipo. Antecedentes históricos y actualidad", presentada por el autor en el Seminario "Proceso Constituyente, Formación Ciudadana y Educación", organizado por la Secretaría Regional del Ministerio de Educación de Magallanes y el Proyecto U-Redes "Ciudadanía para la Democracia" de la Vicerrectoría de Investigación y Desarrollo de la Universidad de Chile, Punta Arenas, 11 de septiembre de 2017.

Intentaré desmentir aquello mediante algunas pinceladas muy sucintas.

¿De qué democracia podemos hablar en siglo XIX, en circunstancias de que hasta muy avanzado ese siglo el sufragio era censitario? Puesto que tenían derecho a voto y a ser elegidos solo los hombres -subrayo hombres- mayores de 21 años si eran casados o mayores de 25 años si eran solteros, que supieran leer y escribir, y poseyeran un nivel de riqueza expresado a través del pago del “censo”, esto es, elevado impuesto patrimonial. El resto de los habitantes -mujeres, pobres, capas medias- quedaba excluido de la vida política. Estas personas, o sea, la inmensa mayoría de la población, no tenían derecho ni a votar ni a ser elegidos.

¿De qué democracia podemos hablar, incluso, después de que una reforma constitucional en 1874 instaurara una suerte de sufragio universal masculino, que dio por supuesto que el requisito de riqueza se cumplía con la sola condición de saber leer y escribir, en circunstancias que las mujeres siguieron estando excluidas, pero además la inmensa mayoría de los hombres, por razones de alfabetización (o, más bien dicho, de analfabetismo) lo siguió estando? ¿De qué democracia podemos hablar, entonces, cuando hasta 1958 imperó el cohecho más descarado por no existir la cédula única electoral, lo que facilitaba la compra de votos por los partidos? Más aún, cabe recalcar que hasta 1891 no solo existió el cohecho, sino que una indisimulada intervención electoral de la Presidencia de la República, de todos los jefes de Estado, fuesen estos liberales o conservadores. Tan evidente era esta intervención que hasta los historiadores más tradicionalistas o conservadores dicen que el gran elector de la época era el presidente de la República, porque desde La Moneda se organizaban los fraudes electorales: robo de urnas, impedimento físico para que los opositores más conocidos llegaran a los lugares de votación, etc.

¿De qué democracia y de qué desarrollo político institucional supuestamente perfectamente regulado, pacífico y evolutivo podemos hablar? Formulo esta pregunta porque Chile vivió cinco guerras civiles, considerando como tales las guerras de la Independencia (con características de verdadera guerra civil, porque no se trató de una lucha entre españoles versus chilenos, sino de partidarios del rey, la mayoría de ellos “chilenos” nacidos en este territorio versus otros nacidos en este territorio que seguían siendo partidarios del rey de España). Pero además de esa guerra civil, hubo

guerras civiles en 1829, 1830, 1851, 1859 y, la más sangrienta de todas, en 1891. O sea, la evolución política de Chile en el siglo XIX no fue, en lo esencial, un tránsito pacífico regulado. Esto sin contar las guerras externas: la guerra contra la Confederación Perú-Boliviana, la guerra del Pacífico y la guerra contra el pueblo mapuche, mal llamada “Pacificación de la Araucanía”.

Si avanzamos al siglo XX, nos daremos cuenta de que nuestra historia deja mucho que desear desde la perspectiva democrática. Porque no solo tuvimos dos dictaduras: la de Ibáñez en su primer gobierno entre 1927 y 1931, que reprimió ferozmente al movimiento obrero y popular; y la de Pinochet, la más sangrienta de todas, entre 1973 y 1990; también hemos sufrido sucesivos momentos de excepcionalidad, en los cuales las libertades públicas quedaron en entredicho. A ello hay que sumar numerosas tentativas de amotinamientos y complots militares durante el siglo XIX, y algunos en el siglo XX como el Ariostazo de 1939, el complot de la Línea Recta de 1955, la insubordinación del general Roberto Viaux Marambio en 1969 y el “Tanquetazo” de 1973, además de los golpes militares de 1924 y 1925. Hay que considerar también, los periodos en los cuales los derechos democráticos, difícilmente conquistados por los trabajadores y la ciudadanía progresista, fueron conculcados abiertamente, como, por ejemplo, durante los diez años de vigencia de la llamada Ley de Defensa Permanente de la Democracia o Ley Maldita (1948-1958) que puso fuera de la ley al Partido Comunista, borró a sus militantes de los registros electorales y le impidió una participación normal en la vida política nacional.

¿De qué democracia podemos hablar, si a todo lo anterior se suma el que hasta 1958, no existía la cédula única electoral? Cada partido político, cada candidatura, imprimía sus propios votos, con sus logos, sus insignias, facilitando así el cohecho masivo, especialmente el acarreo de inquilinos en los campos por los latifundistas. La cédula de partido hacía posible que los operadores políticos de los partidos o candidaturas que acompañaban a quienes habían vendido su voto hasta la puerta de la urna, se cercioraran de que en los bolsillos estos llevaran los votos impresos por el partido que había comprado a ese elector.

Todos los elementos mencionados echan por tierra la imagen de esta supuesta democracia. Sin considerar los periodos de represión, las masacres de trabajadores, de pueblos originarios, de los cuales está llena nuestra historia. Esto no comenzó el 11 de

septiembre de 1973; de seguro eso fue lo más terrible, pero no lo único. Tenemos un largo historial de masacres perpetradas por las Fuerzas Armadas y policiales. Esto no puede ser borrado de nuestra memoria. El único período de nuestra historia, corto, apenas 15 años (durante los cuales nos acercamos un poco a los parámetros universales de lo que se entiende por democracia) fue el brevísimo lapso que medió entre 1958 y 1973. ¿Por qué? Porque en 1958 hubo dos avances importantes: se derogó la Ley Maldita, es decir, el Partido Comunista pudo actuar nuevamente en la legalidad; además se instauró la cédula única electoral, terminando el cohecho. Por añadidura, durante la década de los años 60 y comienzos de los 70, los gobiernos de Eduardo Frei Montalva y Salvador Allende realizaron profundas reformas en el plano económico, social y cultural, que hicieron de nuestro sistema político algo más parecido a una democracia. Aunque tampoco hay que idealizar el sistema político que tuvimos hasta 1973, porque las Fuerzas Armadas y policiales siguieron actuando como verdugos de su pueblo en democracia: matanza de la población José María Caro (1962), bajo el gobierno de Jorge Alessandri Rodríguez; matanzas de trabajadores mineros en el Salvador (1966), de pobladores de Pampa Irigoien, Puerto Montt (1969) y de trabajadores en Santiago en el contexto de un paro nacional en 1969 durante el gobierno de Eduardo Frei Montalva, además de otros episodios represivos.

Ustedes se preguntarán: ¿qué tiene que ver esto con el proceso constituyente? Mucho, porque ese fue -a brochazos muy gruesos- el marco político general de nuestra historia y porque en ese contexto se han desarrollado los procesos constituyentes. Nunca Chile ha tenido un proceso constituyente democrático. Nunca. Todas las constituciones, desde los reglamentos constitucionales de la Patria Vieja hasta la Constitución actual, que es la Constitución del dictador, han sido elaboradas por minorías sociales y políticas a espaldas de la ciudadanía. No nos alcanza el para entrar en el detalle de la docena o más de procesos constituyente que hemos vivido. No obstante, una síntesis muy apretada nos señala que, en el siglo XIX, por las razones ya expuestas, los procesos constituyentes no podían ser democráticos, porque además del sufragio censitario masculino, nunca se convocó a la ciudadanía a discutir o aprobar algunos de los proyectos constitucionales elaborados entre cuatro paredes por seis, siete u ocho caballeros. Caballeros, porque había exclusión total de las mujeres como ya hemos subrayado. Caballeros, porque eran de

la alta clase aristocrática, porque ellos dirigieron la independencia y porque ellos construyeron el Estado-nación en función de sus intereses y de su visión de mundo. En la Patria Vieja y en los primeros tiempos de la Patria Nueva, el poder ejecutivo designaba una comisión a dedo. Esta es una manía inveterada en nuestra historia: las comisiones a dedo nombradas por el poder de turno, para que redactaran un proyecto constitucional. Luego se convocaba mediante esquelas de invitación a connotados vecinos de la aristocracia santiaguina, con exclusión del resto del país, para que dieran su opinión. De esta manera se aprobaban los reglamentos constitucionales o las primeras constituciones. Luego fueron parlamentos restringidos, elegidos en base al sufragio censitario, que siguieron sancionando las nuevas constituciones en la década de 1820²³.

Con todo, durante el periodo de ascenso de los pipiolo o liberales, hubo una constitución bastante liberal, la de 1828, que incluso trató de instaurar una suerte de sufragio semiuniversal masculino. Fue el máximo avance, pero no llegó a tener efecto práctico, puesto que la reacción conservadora (pelucones y portalianos), desataron una guerra civil que culminó con la victoria del bando más conservador, representante de la aristocracia terrateniente y comercial de la zona central del país. Entonces los vencedores impusieron la afamada Constitución Portaliana de 1833, que alcanzaría casi un siglo de duración. Esta fue una constitución centralista, autoritaria, jerárquica, que acordaba extensísimos poderes al presidente de la República, impuesta -vale la pena recordarlo- mediante una guerra civil. El bando vencedor, luego de triunfar en dicha guerra civil -1830- pasó por encima de una de las disposiciones de la Constitución de 1828 que establecía que esta no podía ser reformada hasta 1836, e inventó una pseudo Convención Constituyente compuesta exclusivamente por diputados de sus filas, siendo excluidos los derrotados en la guerra civil que estaban siendo perseguidos, otros estaban exiliados o no se atrevían a asistir al Congreso Nacional²⁴.

²³ Una revisión pormenorizada de los procesos constituyentes chilenos en Sergio Grez Toso "La ausencia de un poder constituyente democrático en la historia de Chile", en Sergio Grez y Foro por la Asamblea Constituyente, *Asamblea Constituyente. La alternativa democrática para Chile*, Santiago, Editorial América en Movimiento, 2016, 2ª edición, págs. 17-53.

²⁴ *Ibid.*, págs. 23-29.

De esa manera, nació la famosa Constitución Portaliana y no hubo otra hasta 1925. Se instauró un sistema político que -en su primera fase, la República Conservadora, hasta 1861- fue una suerte de dictadura legal con ínfimas o nulas posibilidades para que hubiese una oposición que pudiese disputar el poder mediante las vías legales. Tanto es así que durante los 30 años de la República Conservadora la oposición jamás logró elegir a uno de los suyos al Senado. Nunca, ni uno solo. Alguien dirá: “He visto en los libros de Historia que tal senador era opositor al gobierno del presidente Manuel Montt”. Sí, pero resulta que había sido elegido en la lista del bando gobernante. En algún momento entró en disidencia y, por eso, se pasó a la oposición liberal. No es que la oposición hubiese elegido a uno de los suyos, porque no podía hacerlo, debido a esta intervención brutal y descarada de la presidencia de la República en las elecciones. Este régimen era tan excluyente, no solo de los sectores populares que estaban fuera de la vida política mediante el sufragio censitario, sino incluso de los sectores de las propias clases dominantes, sobre todo de las regiones extremas (en esa época, eran Copiapó por el norte y Concepción por el sur), lo que generaba contradicciones, mucho descontento, amotinamientos militares impulsados por los liberales y guerras civiles (como las de 1851 y 1859)²⁵.

Entonces, el sistema tuvo que liberalizarse y se llegó durante los próximos treinta 30 años a un modo más consensuado de dirimir las disputas entre los sectores de las clases dirigentes. Los liberales entraron en el juego político, incluso, llegaron a ser gobierno. No obstante, este proceso de liberalización no logró completarse pacíficamente, puesto que una nueva guerra civil -la de 1891- terminó siendo el desenlace del traslado progresivo de los poderes del Ejecutivo al Legislativo.

Si nos fijamos bien, los cambios políticos más sustantivos en nuestra historia, los que mayor duración han alcanzado, han sido mediante vía violenta, desde la Independencia hasta la instauración del modelo neoliberal de economía y sociedad que sufrimos hasta nuestros días.

²⁵ Sergio Grez Toso, *De la "regeneración del pueblo" a la huelga general. Génesis y evolución histórica del movimiento popular en Chile (1810-1910)*, Santiago, Red Internacional del Libro, RIL Editores, 2007 (2ª edición), págs. 295-388 y 401-438.

En 1925, hubo un nuevo proceso constituyente. A diferencia de los anteriores, entonces había un nuevo sujeto social y político constituido o en vías de constitución, el movimiento obrero y popular, producto de la llamada “cuestión social”. Este movimiento obrero y popular, expresado en sindicatos, partidos obreros y múltiples organizaciones sociales, trató de hacer oír su voz en un contexto en el que el nuevo presidente de la República, el famoso “León de Tarapacá”, Arturo Alessandri, había prometido cambios, reformas sociales, entregar algunos derechos a los trabajadores. Pero estos cambios estaban frenados por lo que el presidente denominaba “los viejos del Senado”, quienes frenaron durante cuatro años sus proyectos de leyes sociales. Hasta que un día, los militares dieron un golpe de Estado. Un 11 de septiembre se constituyó la Junta Militar de gobierno del año 1924. Pero se trató de un golpe de Estado “progresista”. No fue un golpe de Estado como el de Pinochet. Era un golpe de Estado para empujar las leyes sociales, dado que a los propios militares les interesaba. Ellos querían reajustes de sus remuneraciones, entonces bastante modestas, sobre todo los de la tropa y suboficialidad. De manera tal que se produjo una irrupción militar que, si bien impulsó las leyes sociales de Alessandri, porque aquellas leyes que los viejos del Senado habían parado durante cuatro años, se aprobaron en 48 horas. Esto entusiasmó a los militares y no quisieron retirarse de la escena política, por lo que Alessandri, sintiéndose avasallado, se autoexilió durante seis meses.

Mediante un nuevo golpe militar, el 23 de enero de 1925, los militares jóvenes desplazaron a los viejos y trajeron de vuelta a Alessandri. “El León” retornó al país a terminar su período presidencial, prometiendo convocar a una asamblea constituyente, para que la ciudadanía democráticamente decidiera acerca de un nuevo texto constitucional. Pero, a pocas semanas de volver, borró con el codo sus promesas y, por sí y ante sí, convocó a dos comisiones constituyentes. Una para debatir el anteproyecto constitucional y otra para discutir el mecanismo de aprobación (¿mediante asamblea constituyente, plebiscito u otro procedimiento?). De estas comisiones, la única que funcionó fue la que presidió el propio presidente; que se convirtió de hecho en “la Constituyente”, pero una “Constituyente” o una comisión

constituyente designada a dedo, como es la costumbre de nuestra clase política²⁶.

Entre los integrantes de esta comisión constituyente había reticencias respecto del proyecto presidencialista de Alessandri. Hay que decir que en Chile había una República Parlamentaria plagada de vicios políticos y Alessandri quiso volver al presidencialismo. Como los partidos políticos, desde el Conservador hasta el recientemente formado Partido Comunista, eran contrarios a esta idea, Alessandri, para vencer esas reticencias, convocó al general Navarrete, suerte de Comandante en Jefe del Ejército de la época, quien golpeó la mesa el 23 de julio y dijo que las Fuerzas Armadas estaban muy inquietas porque el proyecto de Constitución del presidente estaba siendo frenado en la comisión. De esta manera, con una especie de “tercer golpe de Estado”, según el historiador conservador Gonzalo Vial Correa, se consumó el golpe de fuerza de Alessandri con apoyo del Ejército²⁷. En menos de un mes se convocó a un plebiscito para que la ciudadanía decidiera; plebiscito en el que votó aproximadamente el 44% del reducido cuerpo electoral (que seguían siendo masculino y alfabetizado). Y así nació la Constitución, supuestamente, más democrática de la historia de Chile, mediante un golpe de fuerza del Ejecutivo, con su muñeca política y con el apoyo del Ejército que amenazó de manera casi explícita con dar un tercer golpe de Estado si es que los deseos del presidente de la República no eran cumplidos²⁸.

El último proceso constituyente es el que ustedes conocen mejor, aquel que culminó en 1980. Once o doce días después del golpe de Estado de Pinochet, la Junta Militar designó una comisión constituyente, la “Comisión Ortúzar” -que tomó su nombre del político derechista que la encabezó, quien en 1970 había sido el jefe de la campaña electoral del hijo del “León”, Jorge Alessandri, derrotado por Salvador Allende- para que redactara un anteproyecto constitucional. Esta comisión, compuesta por siete u ocho personas, entre ellos, una mujer, Olga Feliú, trabajó prácticamente en secreto durante cinco años. Estos personajes adictos al régimen (no había

²⁶ Grez, "La ausencia de un poder constituyente democrático...", *op. cit.*, págs. 33-42.

²⁷ Gonzalo Vial, *Historia de Chile (1891-1973)*, vol. III, *Arturo Alessandri y los golpes militares (1920-1925)*, Santiago, Empresa Editora Zig-Zag S.A., 2008, pág. 546.

²⁸ Grez, "La ausencia de un poder constituyente democrático...", *op. cit.*, págs. 41-44.

ningún opositor declarado) elaboraron y discutieron un anteproyecto constitucional. Dicho sea de paso, están disponibles las actas de la comisión Ortúzar, son miles y miles de páginas. Son muy interesantes, porque ahí está nítido el concepto de sociedad de estos *santos varones* y de esta dama, inspirados y dirigidos por el gran ideólogo de la dictadura, Jaime Guzmán Errázuriz. Durante un par de años, la Junta Militar, a través de otros cuerpos asesores, incluyendo el Consejo de Estado, revisó y retocó la propuesta original, para luego, con tan solo un mes de anticipación (igual como lo había hecho Alessandri en 1925), convocar a un plebiscito para que la ciudadanía se pronunciara a favor o en contra del proyecto constitucional.

¿En qué contexto se realizó este plebiscito? ¿En qué contexto se aprobó la Constitución que rige nuestras vidas hasta el día de hoy? Dicho de manera escueta: dictadura civil-militar, carencia absoluta de libertades cívicas y políticas, inexistencia partidos políticos legales (estaban “en receso”, según la fórmula oficial). Más aún, los de izquierda eran salvajemente reprimidos, decenas de miles de personas habían sido torturadas y desaparecidas, había centenares de miles de exiliados o exonerados políticos. Los opositores solo contaron con la autorización para realizar un acto, en el teatro Caupolicán con un solo orador, el expresidente Eduardo Frei Montalva, quien, posteriormente hemos sabido, fue asesinado por la dictadura.

Otro acto para el cual solicitaron autorización en Concepción les fue denegado. Además, durante el día del plebiscito se cometió todo tipo de fraudes e ilegalidades. Basta decir que, en nueve provincias, incluyendo la de Valparaíso, se contó más electores que habitantes. Existen testimonios de ex agentes de la CNI, arrepentidos, que cuentan que los jefes llevaron a los batallones de la Central Nacional de Informaciones (CNI) a votar en Santiago y en otras localidades cinco o seis veces ese día. ¿Cómo es posible, se preguntarán algunos, si en esa época existía la cédula única electoral? Pues no, los registros electorales habían sido quemados en octubre de 1973 por los militares golpistas. Entonces, a la gente le marcaban el dedo con tinta negra, pero esa tinta negra se podía sacar.

Con mayor razón podía hacerlo la CNI, que manejaba procedimientos químicos para matar a personas, evidentemente podía borrar huellas de tinta. O sea, el plebiscito fue un fraude, un

fraude total por el mismo contexto, por la situación estructural, de dictadura, que vivía el país. Evidentemente, no hubo discusión democrática, ni tampoco un plebiscito con garantías para los opositores²⁹.

Y esa es la Constitución que tenemos hasta nuestros días, con algunas reformas, algunas importantes, pero que mantienen lo esencial. ¿Qué es lo esencial en esta Constitución? Dos elementos:

1) Es un traje a la medida del modelo de economía y sociedad neoliberal, puesto que no garantiza derechos sociales, no hace al Estado responsable de la salud, la educación ni de la seguridad social; de ningún derecho que nosotros consideremos básico. Tampoco de la protección al medioambiente, ni de las mujeres, ni de los pueblos originarios, ni de los trabajadores. Solo garantiza la libertad de empresa, la libertad económica. Revisemos, por ejemplo, las disposiciones relativas a la educación y a la salud. ¿Qué dice respecto a educación? Que garantiza la libertad de enseñanza. Bien sabemos lo que significa eso: la libertad de enseñanza es la libertad de empresa en el mercado de la educación. También establece que es un derecho y prioridad fundamental de los padres asegurar la educación de sus hijos. Algunos dirán: “Ah, ¡qué bonito! Nos hace responsables a nosotros, padres de familia, de dar la mejor educación posible a nuestros hijos”. Sí, suena muy bonito, pero si uno escarba críticamente se dará cuenta de que eso significa que cada padre o madre le dará la mejor Educación a sus hijos de acuerdo a su poder económico, concurriendo al mercado educacional. El Estado se reserva para sí solo la obligación de proveer una educación, generalmente de mala calidad, a los más pobres. Lo mismo ocurre en la salud. La Constitución establece que garantiza el *libre acceso* de todas las personas a los servicios de salud. Pero, ¿qué significa eso? Que cualquiera de nosotros puede acceder libremente a las clínicas más caras si queremos, pero en función de nuestro poder de compra.

2) Si observamos bien, concluiremos que no es una Constitución democrática. Tiene algunos elementos que son característicos de un régimen democrático, por ejemplo, elegir las autoridades. Sin embargo, la democracia no se agota en elegir autoridades o cuerpos representativos del Estado. Esta Constitución está plagada de artículos o disposiciones antidemocráticas, también

²⁹ *Ibid.*, págs. 49-53.

de insuficiencias que impiden hacer de este sistema político un sistema efectivamente democrático. ¿O acaso es democrático que los dirigentes sociales, sindicales más particularmente, no puedan ser candidatos a los puestos representativos del Estado?; ¿o, acaso, es democrático que haya instituciones que estén fuera del alcance de la soberanía nacional, como el Tribunal Constitucional, la Contraloría General de la República, el Banco Central, las Fuerzas Armadas y policiales? A la casta política se le hincha el pecho al decir “¡Estas instituciones son autónomas!”. La pregunta es: ¿autónomas respecto de quiénes? ¡Respecto de nosotros, la ciudadanía! Nosotros no tenemos nada que decir, ningún mecanismo para supervisar sus funciones y desarrollo. Ninguno. Son autónomas, es decir, están fuera del alcance de la soberanía nacional. A lo sumo, la casta política puede incidir un poco en su generación y en su supervisión, mas no nosotros, no la ciudadanía³⁰.

Además, esta Constitución posee carencias, mecanismos que están en las Constituciones de otros países y que nosotros no conocemos; probablemente, algunos de ustedes ni siquiera de nombre.

En Chile no existe la iniciativa popular de ley. ¿Qué significa esto? La posibilidad de que, de acuerdo con la Constitución y las leyes, si se reúne un número determinado de firmas, los ciudadanos pueden mandar al Congreso Nacional un proyecto de ley con obligación de que este sea discutido por diputados y senadores; es decir, un poder parecido al de los legisladores y al del presidente de la República.

En Chile no existen los plebiscitos de origen popular. En realidad, no existen plebiscitos en este país. Existen solo teóricamente, puesto que desde 1989 nunca más se realizó un plebiscito. Según la Constitución actual, solo podría haber un plebiscito si el presidente o presidenta de la República manda un proyecto de ley al Congreso, este lo rechaza por 2/3 de sus integrantes, el Ejecutivo insiste y el Parlamento vuelve a rechazarlo por 2/3 de sus integrantes; solo en este caso la jefa o el jefe de Estado tiene derecho a convocar a un plebiscito. Alguno de ustedes,

³⁰ Un análisis crítico de las principales características de la Constitución de 1980 en Foro por la Asamblea Constituyente, “La Constitución y el antidemocrático sistema político chileno”, en Grez y Foro por la Asamblea Constituyente, *op. cit.*, págs. 67-73.

sobre todo los menores de 40 o 50 años, ¿ha participado alguna vez en un plebiscito vinculante? Nunca, porque no existe esa figura en la Constitución chilena, aparte la situación hipotética mencionada. Si no existe el plebiscito que emana de las altas autoridades del Estado, salvo esta excepción puramente teórica, menos existe el plebiscito de iniciativa ciudadana. No podemos juntar firmas para convocar a un plebiscito o un referéndum de interés local, provincial, regional ni nacional. Si a ustedes les van a instalar una central termoeléctrica a 10 km. de Punta Arenas, ¿pueden llamar a un plebiscito que tenga fuerza de ley? No.

En Chile tampoco existe la revocación de mandato, es decir, la posibilidad de que a mitad de camino una autoridad pueda ser sometida a un referéndum por parte de la ciudadanía, para determinar si sigue o no en su cargo, ya sea presidente de la República, senador, diputado, consejero municipal, lo que sea.

¿Se dan cuenta de las carencias de nuestra “democracia ejemplar”?

Pues bien, todo esto tiene que ver con nuestra Constitución.

Por todas estas razones, por la génesis espuria de la Constitución actual, porque es un traje a la medida del modelo de sociedad neoliberal y porque no garantiza un Estado ni un sistema político efectivamente democrático, la mayoría de la ciudadanía ha concluido desde hace mucho tiempo que es necesario cambiar de Constitución, sustituyéndola por una efectivamente democrática, generada democráticamente, discutida y aprobada democráticamente, además con contenidos que garanticen la democracia. El punto es cómo hay que hacerlo, porque procesos constituyentes hay de todo tipo. Si alguien me dice: “es que estamos viviendo un proceso constituyente”. Puedo responder: “¡qué bueno!, ¿pero de qué tipo?” Porque proceso constituyente fue también el que se desarrolló entre 1973 y 1980, a espaldas de la ciudadanía, en secreto e impuesto por la fuerza militar mediante crímenes, atropellos y violaciones a los derechos humanos, pero proceso constituyente, al fin y al cabo. La palabra proceso constituyente dice mucho y dice poco al mismo tiempo, porque hay procesos constituyentes democráticos y hay procesos constituyentes antidemocráticos.

El único proceso constituyente plenamente democrático en el mundo es aquel que permite que el titular de la soberanía, el poder constituyente originario, el pueblo, la ciudadanía, ejerza

efectivamente la soberanía. A mi entender, no existe forma más democrática de generar una constitución, un proceso constituyente, que vía asamblea constituyente. ¿Qué es la Asamblea Constituyente? Es un cuerpo de delegados especialmente elegido por la ciudadanía para que cumpla una sola función: elaborar y discutir un anteproyecto de Constitución para que sea sometido a la consulta ciudadana. Luego de realizado su cometido, la Asamblea Constituyente se disuelve; no es un poder legislativo. La Asamblea Constituyente es la expresión del poder constituyente originario; poder que, desde la Revolución Francesa, reside en la ciudadanía, ya no más en uno solo, ya no más en el monarca absoluto, ya no más en el dictador, ya no más en la clase política, ya no más en el Parlamento. El parlamento no elabora constituciones; legisla, hace leyes. La Asamblea Constituyente no hace leyes, elabora un proyecto de constitución³¹.

Hay que desarrollar un proceso constituyente democrático. Esta demanda ha ido creciendo; esta demanda está presente desde 1980, desde el momento en que la dictadura impuso fraudulentamente su Constitución. Es por eso por lo que el actual gobierno, el segundo gobierno de Michelle Bachelet, haciéndose eco de esta demanda ciudadana, inscribió en su programa de gobierno la promesa de una nueva constitución. Ya sabemos, lo dijo posteriormente la presidenta: que no va a haber nueva constitución durante su gobierno, por distintas razones, porque no hubo tiempo, no hubo fuerza política, hubo vacilaciones, poco importa. El punto es que, el 13 de octubre de 2015, ella pronunció un discurso en la televisión en el cual enunció el itinerario constituyente. En esa ocasión sostuvo que “la actual Constitución tuvo su origen en dictadura, no responde a las necesidades de nuestra época, ni favorece a la democracia. Ella fue impuesta por unos pocos sobre la mayoría. Por eso, nació sin legitimidad y no ha podido ser aceptada como propia por la ciudadanía”. Estamos absolutamente de acuerdo. A continuación, ella dijo que, para realizar el proceso constituyente, “debemos basarnos en la solidez de nuestras tradiciones jurídicas y al mismo tiempo dar curso a nuestra

³¹ Una propuesta de modo de elección, forma de funcionamiento y de aprobación de las propuestas que surjan en la Asamblea Constituyente ha sido expuesta en Foro por la Asamblea Constituyente, “Una Asamblea Constituyente participativa y democrática”, en Grez y Foro por la Asamblea Constituyente, *op. cit.*, págs. 87-97.

capacidad de avanzar hacia una sociedad más abierta y moderna”. Señalando también, más adelante, al dar el detalle del proceso constituyente, que “transformaremos las bases ciudadanas”, aquellas que salgan de los Cabildos, “en un proyecto de nueva Constitución que recoja lo mejor de la tradición constitucional chilena y que esté acorde con las obligaciones jurídicas que Chile ha contraído con el mundo”. Ahí empiezan los problemas.

¿Qué es lo mejor de la tradición constitucional chilena? No entiendo a qué se refiere ella. ¿Qué es lo bueno de nuestra tradición constitucional si todas nuestras Constituciones han sido impuestas por la fuerza de las armas o por deliberaciones en cenáculos oligárquicos a espaldas de la ciudadanía? ¡No existe esa buena tradición constitucional chilena de la cual habla la jefa de Estado! ¡No existe! Del mismo modo que tampoco existía esa democracia ejemplar que creíamos que era Chile hasta 1973. Nunca existió. Son fantasías, mitos que circulan en nuestras cabezas. El problema es que basamos una política en fantasías, en mitos, no en realidades.

No obstante, la Presidenta anunció un proceso constituyente sobre esta base, un itinerario constituyente. Dijo que, a partir de ese momento, entre octubre y marzo, se abriría un proceso de educación ciudadana, para llenar los vacíos de conocimientos básicos por parte de la ciudadanía. ¿Existió ese proceso de educación ciudadana entre octubre de 2015 y marzo de 2016? No existió; a menos que se quiera denominar como tal unos spots, unos animalitos corriendo y gritando “¡Constitucionario!” por la pantalla del televisor, transmitiendo algunos conceptos twitteros, o la distribución de folletos y panfletos a la salida del Festival de *Loolapalooza* o del concierto de los Rolling Stone o en las playas en la temporada veraniega; es decir, en contextos lúdicos, en los cuales la gente no está en condiciones ni en disposición de estudiar serios problemas constitucionales, por simple que sea la fórmula con la que se presente. No hubo educación constituyente, constitucional o política ciudadana. Esa es la verdad. Por lo demás, los conceptos que se difundieron dejan mucho que desear. Voy a leer uno solo, el más importante: *democracia*.

“Los que vivimos en Chile también tenemos un poder, en serio. El poder de elegir cómo queremos vivir y de decidir quiénes van a ser nuestros gobernantes. Eso es la democracia, que las grandes decisiones se tomen según lo que opine la mayoría respetando a la minoría. En democracia el voto de todas las personas

es importante, porque es un mandato de larga distancia para quienes nos gobiernan”.

Eso es todo. ¿En qué quedamos? ¿La democracia es solo elegir autoridades o también comprende todos los mecanismos que les acabo de mencionar como la posibilidad del control y la revocación de las autoridades por parte de la ciudadanía, de tomar la iniciativa política mediante plebiscitos o proyectos de ley de origen ciudadano? Si vamos a hacer un proceso constituyente solo para poder elegir autoridades, no lo hagamos porque ya lo tenemos. Ya tenemos elecciones. Nadie en Chile dice que las elecciones son fraudulentas. Nadie dice que hay compra de votos. Lo que sí hemos tenido es un sistema electoral absolutamente injusto: el binominal. Están por verse las virtudes del nuevo sistema electoral, no nos entusiasmemos, vamos a ver sus resultados

¿Qué venía después en el itinerario constituyente oficial? Un proceso de diálogo ciudadano, cabildos locales, provinciales y regionales, en los cuales se discutirían las bases para una nueva Constitución; idea, en principio, loable. El punto es cuál fue el carácter de esos cabildos ¿Fueron cabildos vinculantes? No, porque la propia Presidenta dijo que no lo serían, fueron meramente consultivos. Las opiniones allí emitidas no obligan a nada a nadie. El Ejecutivo, si quiere, las toma en cuenta, si quiere no las toma en cuenta, si quiere toma en cuenta una parte, si quiere toma en cuenta la otra parte, porque aquí, en definitiva, depende de quién haga la síntesis. Fue una instancia deliberativa, pero no vinculante. Este fue el carácter de los cabildos

Pero lo más complicado viene a continuación. ¿Qué va a hacer con estas bases la Presidenta? Ella lo aclaró: “Elaboraremos un proyecto de Constitución que será enviado al Parlamento”. “*Elaboraremos*”. ¿Quiénes? ¿Nosotros, la ciudadanía? ¡No! ¡El segundo piso de la Moneda: ella y sus asesores! Dicho texto será enviado a este Parlamento, este que está en funciones, para que por un *quorum* supramayoritario de 2/3 (66%) de sus actuales integrantes habilite al próximo parlamento, es decir, el que asume el 11 de marzo del 2018 (el día que se va la presidenta Bachelet), para que el nuevo cuerpo legislativo, por un *quorum* supramayoritario ligeramente inferior al anterior (60% de sus miembros) decida una de las cuatro siguientes alternativas como medio para elaborar y aprobar la nueva Constitución.

1º) Una Comisión Bicameral, mitad de diputados y mitad de senadores. ¿Es democrático eso? No, porque el titular de la soberanía no son los diputados ni senadores, no es ningún cuerpo del Estado. Ellos son un poder constituido; el poder constituyente somos nosotros.

2º) Una Convención constituyente, es decir, un cuerpo de delegados elegidos la mitad por la ciudadanía y la otra mitad **por el** Parlamento. ¿Es democrático eso? Tampoco. ¿Por qué vamos a elegir solamente la mitad de los miembros del organismo que va a definir nuestras vidas? Tenemos que elegirlos todos.

3º) La Asamblea Constituyente. Por las razones ya expresadas, es la alternativa más democrática.

4º) Un plebiscito para que la gente decida por alguna de las tres alternativas anteriores³².

El punto es que, si analizamos bien, con ojo crítico, todo esto es inviable por aritmética electoral. Vamos a poner de ejemplo la actual Cámara de Diputados compuesta por 120 personas. ¿Cuál es la correlación de fuerzas? La Nueva Mayoría tiene 67 diputados, 2/3 de 120 son 80. Suponiendo un escenario optimista, suponiendo que la Nueva Mayoría actúa unida, sin disidencia, suma los votos de los 7 diputados independientes, da 74. Lejos de los 80. La derecha clásica ya ha dicho que no va a dar su voto. Ahí terminó el proceso constituyente, si es que ya no terminó. Además, hay que ver el contexto político. A este gobierno le quedan seis meses, de los cuales uno no cuenta por periodo estival; es decir, cinco meses en un contexto electoral. La energía de toda la clase política está puesta en las elecciones, su mirada está puesta ahí. Va a ser muy difícil hacer prosperar un proyecto de esta magnitud y con esa correlación de fuerzas. Entonces, de ahí mi escepticismo. Los porfiados hechos, el pesimismo de la inteligencia, como decía Antonio Gramsci.

¿Eso quiere decir que todo está perdido? No. Es posible y necesario otro proceso constituyente, porque este va a abortar. Este no va a prosperar, independientemente del resultado de la elección presidencial, porque no depende solamente de la voluntad de él o la

³² Un análisis crítico del itinerario constituyente propuesto por Bachelet fue publicado el 18 de octubre de 2015 por el Foro por la Asamblea Constituyente bajo el título “A no engañarse: Bachelet descartó la Asamblea Constituyente”. Fue incluido en Grez y Foro por la Asamblea Constituyente, *op. cit.*, págs. 103-111. También se encuentra disponible en <https://www.lemondediplomatique.cl/A-no-enganarse-Bachelet-descarto.html>

Presidenta de la República, depende de un contexto general de correlación de fuerzas que no es puramente parlamentario, es social. Se juega en la base social, porque ahí está la fuerza, el poder constituyente originario que, si no logramos movilizar, abortará.

¿Qué podemos hacer? Educación ciudadana; esto es lo que hay que fortalecer. La Asamblea Constituyente de nuestros sueños no está a la vuelta de la esquina. La Constitución democrática de nuestros sueños, lamentablemente, no está a la vuelta de la esquina. Hay que crear conciencia ciudadana, hay que educar. No sabemos quién va a ser el próximo jefe de Estado. Hay escenarios muy sombríos como posibilidades. Independientemente de quien sea la próxima persona que se siente en La Moneda, nosotros, la ciudadanía, tenemos que impulsar un proceso de educación ciudadana, de autoeducación ciudadana. Si el inquilino de La Moneda quiere darnos una mano, tanto mejor. Si no, tenemos que impulsarlo solo nosotros. Esto es posible. Lo digo por experiencia propia. Desde las bases sociales, sin apoyo del gobierno, ni de partidos, ni de ONG, ni fundaciones, ni iglesias, hemos impulsado escuelas constituyentes en Santiago, Valparaíso, Rancagua, Curicó, Temuco, Coyhaique, Chiloé, Concepción, etc. Les estoy hablando de los lugares donde he estado. En Santiago, impulsamos una Escuela Constituyente que funcionó durante 17 semanas, todos los sábados en la mañana. Nunca la asistencia bajó de cien personas. Lo realizamos, primero, en la Mutual de Trabajadores del Transporte, luego en la Casa del Maestro del Colegio de Profesores, que nos abrieron generosamente sus puertas, sin cobrarnos un peso, los profesores participaron gratis, por conciencia cívica. El café y el aseo fueron financiados en base a las donaciones de los asistentes³³. Tenemos que vencer la mentalidad de asistidos, de la dádiva de la presidenta, del senador, diputado, alcalde o intendente. Si alguna institución quiere ayudar de manera desinteresada, que lo haga, pero tenemos que basarnos principalmente en nuestras propias fuerzas.

De esa manera, nos levantaremos nosotros -la ciudadanía- en poder constituyente democrático, autogenerado, desde la base social, porque la emancipación no la regala nadie, no es una dádiva

³³ “Exitoso cierre de la Escuela Nacional de Monitores y Monitoras para la Asamblea Constituyente”, *El Desconcierto*, Santiago, 12 de agosto de 2015: <http://www.eldesconcierto.cl/2015/08/12/exitoso-cierre-de-la-escuela-nacional-de-monitores-y-monitoras-para-la-asamblea-constituyente/>

del poder, ni siquiera de aquellos que sean buena onda y que en algún momento estén en el poder. Si los trabajadores y la ciudadanía democrática no son capaces de generar sus propios procesos auto-reflexivos y de autoeducación ciudadana, no hay perspectiva. Esto no va a caer del cielo. Yo sé que esto es duro, pesado, que rompe con la cultura dominante, porque han habituado al pueblo chileno al clientelismo, a esperar la dádiva del poder, a convertirse en satélites del político de turno que esté más cerca.

Entonces, hay que impulsar un proceso de autoeducación ciudadana. También hay que hacer cosas como las que se han mencionado en este seminario: estimular profundos procesos de reforma educacional del Estado, reintroducir la asignatura de Educación Cívica en los colegios o, por lo menos, asegurar que en asignaturas tan sensibles como Historia y Ciencias Sociales, la Educación Cívica esté presente como contenidos transversales, a lo largo de la materia. Que cuando se enseñe Historia de Chile, no sea la letanía de antaño de la sucesión de gobiernos con fechas y realizaciones, sino que esté presente esta mirada crítica a los verdaderos procesos, incluso algunos subterráneos, que no se detectan tan fácilmente, para generar una conciencia ciudadana. Conciencia ciudadana respecto a estos temas, respecto de los Derechos Humanos, de la diversidad, para tener una conciencia crítica y ser protagonistas de nuestra historia.

Si no logramos vencer estos lastres del pasado y del presente, no habrá proceso constituyente realmente democrático. Tal vez tengamos una “nueva Constitución”, pero no será más que un retoque de la Constitución actual. Reformas constitucionales hemos tenido muchas desde 1989 hasta la fecha: esta Constitución ha sido remendada en más de 200 aspectos. Las primeras reformas se realizaron bajo la propia dictadura en 1980, mediante un plebiscito del cual nadie quiere acordarse, luego mediante las reformas consensuadas cupularmente entre Lagos y Longueira en 2005, pero ninguna de esas reformas cambió lo más esencial que ya mencionamos, a saber, el carácter de Constitución a la medida del modelo neoliberal y de régimen político de democracia tutelada, restringida y de baja intensidad. Es por lo que las tareas que tenemos por delante son grandes e ineludibles, si queremos hacer realidad aquello que está en los discursos, pero que no se ha concretado jamás: hacer de nosotros, el pueblo, la ciudadanía, el titular efectivo de la soberanía.

Las/os autoras/es

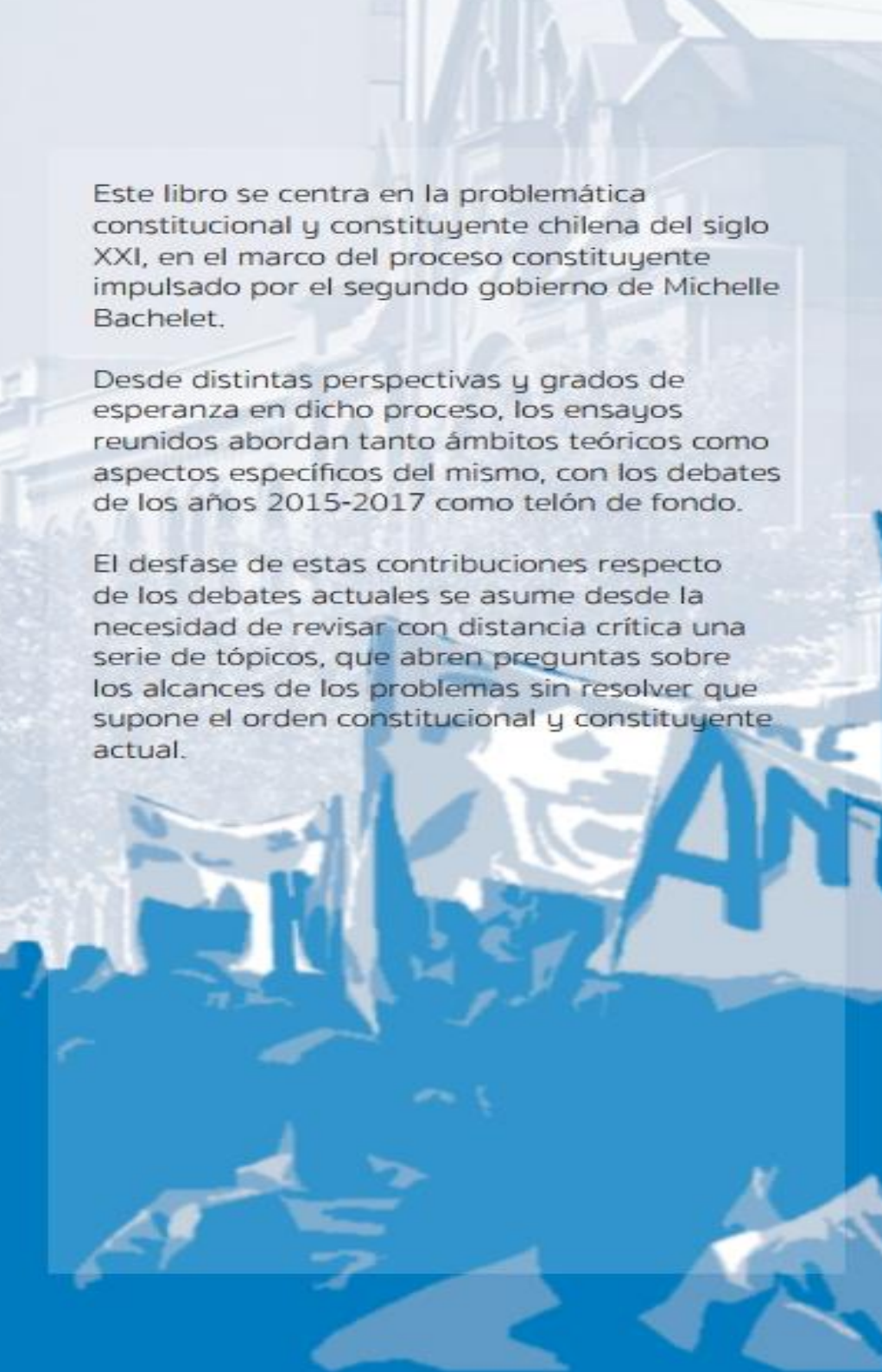
Paula Vidal M. Doctora en Servicio Social, Universidade Federal de Río de Janeiro, Brasil. Magister en Antropología y Desarrollo, Universidad de Chile. Ha hecho pasantías en Israel (Maschav de Jerusalem) y Canadá (University of Toronto), estudios e investigaciones en Brasil (Universidade Federal de Río de Janeiro), Inglaterra (Kings College University of London) y Venezuela (Universidad de Zulia).

Carlos Pérez S. Profesor de Estado en Física, profesor Universidad de Santiago de Chile. Autor de los siguientes libros: *Para una crítica del poder burocrático* (Santiago, Lom Ediciones, 2001); *Sobre un concepto histórico de ciencia* (Santiago, Lom Ediciones, 2008); *Proposiciones en torno a la historia de la danza* (Santiago, Lom Ediciones, 2010); *Sobre Hegel* (Santiago, Lom Ediciones, 2012); *Marxismo aquí y ahora* (Santiago, Editorial Triángulo, 2014); *Proposición de un marxismo hegeliano* (Santiago, Ceibo, 2017). Abuelo de Gabriel y Clarita, futura presidenta de Chile.

Claudia Heiss. PhD en Ciencia Política, New School for Social Research, Estados Unidos. Master of Arts en Ciencia Política, Columbia University, Estados Unidos. Periodista, Universidad de Chile. Presidenta de la Asociación Chilena de Ciencia Política 2012-2014. Profesora Asistente, Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile. Ha sido investigadora Fondecyt y ha publicado capítulos de libros en Chile y Estados Unidos sobre el tema constitucional chileno, así como artículos en revistas tales como *Constellations* y *Derecho y crítica social*, entre otras.

Fernando Atria. Abogado constitucionalista, profesor de la universidad de Chile. PhD de la Universidad de Edimburgo. Es autor y coautor de varios libros, entre ellos *Mercado y Ciudadanía en la Educación* (2007), *La Mala Educación: Ideas que inspiran al movimiento estudiantil en Chile* (2012), *Veinte Años Después: Neoliberalismo con Rostro Humano* (2013), *La Constitución tramposa* (2013), *Derechos sociales y educación: un nuevo paradigma de lo público* (2014) y *El otro modelo: del orden neoliberal al régimen de lo público* (2013).

Sergio Grez. Dr. en Historia de la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales de París, profesor de la Universidad de Chile. Su obra historiográfica está centrada en el estudio del movimiento popular y de la “cuestión social” en Chile.



Este libro se centra en la problemática constitucional y constituyente chilena del siglo XXI, en el marco del proceso constituyente impulsado por el segundo gobierno de Michelle Bachelet.

Desde distintas perspectivas y grados de esperanza en dicho proceso, los ensayos reunidos abordan tanto ámbitos teóricos como aspectos específicos del mismo, con los debates de los años 2015-2017 como telón de fondo.

El desfase de estas contribuciones respecto de los debates actuales se asume desde la necesidad de revisar con distancia crítica una serie de tópicos, que abren preguntas sobre los alcances de los problemas sin resolver que supone el orden constitucional y constituyente actual.