

**Universidad Austral de Chile**

---

**From the Selected Works of Fernando Muñoz**

---

2018

# Crítica del imaginario histórico del proceso constituyente de Bachelet

Fernando Muñoz



Available at: <https://works.bepress.com/fernandomunoz/39/>

## CRÍTICA DEL IMAGINARIO HISTÓRICO DEL PROCESO CONSTITUYENTE DE BACHELET

Fernando Muñoz

*Profesor, Universidad Austral de Chile*

La posibilidad contemplada a inicios del gobierno de Michelle Bachelet de dictar una nueva constitución en democracia –posibilidad asociada, en el imaginario de parte de la izquierda, a la idea de cuestionar mediante esta vía el modelo neoliberal de estado, cuyos robustos derechos de propiedad y expansivas libertades económicas se ven protegidos por formas de ejercer el poder político de raigambre constitucional– no solamente tenía tal significación que hacía a esta posible medida acreedora de la calificación de histórica; también era, en la forma en que había sido propuesto, un ejercicio profundamente histórico, que nos confrontaba directamente con las grandes preguntas y problemas de nuestra historia nacional.

La Presidenta parecía estar consciente de ello cuando el 13 de octubre de 2015, mediante un discurso televisado por cadena nacional, anunció que su gobierno daría inicio a un “proceso que nos permitirá tener una nueva Constitución para Chile”. La dimensión histórica de lo constitucional fue un eje central de su discurso. Bachelet calificó el esfuerzo por adecuar la Constitución a las nuevas realidades de la sociedad como una constante de nuestra historia constitucional (“Cuando cambia el país, sus ciudadanos y sus posibilidades de desarrollo, la sociedad ha buscado adecuar su Carta Fundamental”), identificó el origen de la constitución en dictadura como la razón histórica de que sus contenidos le transformen en un obstáculo permanente que impide la satisfacción de este anhelo histórico (“tuvo su origen en dictadura, no responde a las necesidades de nuestra época ni favorece a la democracia”), y anunció que el lograr acabar con esa constitución era la razón histórica de ser de su gobierno, el *telos* que le servía de justificación (“Eso ha sido lo que consistentemente ha venido demandando la ciudadanía

y es uno de los principales compromisos por el que fui elegida”). Bachelet invitó a los ciudadanos a expresar sus aspiraciones e ideas sobre cómo debiera ser la nueva constitución a través de miles de “encuentros locales autoconvocados”, un ejercicio deliberativo sin precedentes, declarando que esas aspiraciones e ideas serían las “bases ciudadanas” a partir de las cuales se elaboraría un borrador de nueva constitución. Una de las alternativas que consideraría para la discusión de ese borrador, señaló Bachelet, sería una asamblea constituyente. Sin embargo, ya en ese momento quedó trazado el marco dentro del cual habría de actuar la ciudadanía, pues la Presidenta reiteró su énfasis histórico, afirmando que el proceso constituyente debía sustentarse “en la solidez de nuestras tradiciones jurídicas”, y que el proyecto que sería finalmente sometido a aprobación del Congreso buscaría recoger “lo mejor de la tradición constitucional chilena”.<sup>1</sup>

Como han señalado Contesse y Verdugo, el resultado final decepcionó las expectativas creadas por el primer anuncio, y tan sólo puede ser calificado, en términos de las lógicas de un proceso constituyente, como un fracaso.<sup>2</sup> Tan sólo cinco días antes del término de su administración, Bachelet envió un borrador de nueva constitución al Congreso, pobremente redactada, elaborada de manera poco transparente por asesores presidenciales de poca visibilidad o relevancia política. Ni los partidos políticos, ni el movimiento social, ni la ciudadanía que había concurrido a las instancias participativas tuvieron la posibilidad efectiva de decidir sobre los contenidos de ese proyecto. Sus contenidos eran sorprendentemente conservadores, lo que de una insatisfactoria manera le daba sentido a la afirmación de la propia Presidenta de que el proyecto “respeto nuestra tradición constitucional y sigue

---

<sup>1</sup> Gobierno de Chile, “Una Constitución para Chile”, Invitación de la Presidenta, 2015, <http://web.unaconstitucionparachile.cl/invitacion-de-la-presidenta/>.

<sup>2</sup> Jorge Contesse y Sergio Verdugo, “The Rise and Fall of a Constitutional Moment: Lessons from the Chilean Experiment and the Failure of Bachelet’s Project”, *I·CONnect* (blog), 2018, <http://www.iconnectblog.com/2018/03/the-rise-and-fall-of-a-constitutional-moment-lessons-from-the-chilean-experiment-and-the-failure-of-bachelets-project/>.

la senda de dos siglos de construcción de la patria”.<sup>3</sup> En efecto, más allá de cambios terminológicos que parecían buscar darle un aire algo progresista al texto,<sup>4</sup> el proyecto no alteraba demasiado ni los principios constitucionales, ni el catálogo de derechos, ni el diseño de las instituciones políticas de la constitución existente; ciertamente ni democratizaba el poder político, ni cuestionaba el modelo neoliberal. Es más, en algún sentido el proyecto reforzaba constitucionalmente la economía política neoliberal al incorporar al texto constitucional el concepto de “responsabilidad fiscal” como límite al ejercicio de la función social del estado. Las ideas y anhelos ciudadanas, por supuesto, habían sido ignorados. Así, por ejemplo, si bien la ciudadanía propuso mayoritariamente reemplazar el congreso bicameral por un congreso unicameral, esta alternativa se desechó, pues, al decir de uno de los asesores presidenciales que redactaron la propuesta constitucional, “también hubo gente que dijo, en menor medida, bicameral y la tradición jurídica es bicameral”,<sup>5</sup> sugiriendo o bien una comprensión de la idea de tradición que la entiende como la desnuda repetición de lo que siempre se hizo, o bien una abierta preferencia por el statu quo en materia de diseño institucional del poder. Por último, Bachelet anunció que el proyecto habría de ser discutido en el Congreso empleando el procedimiento de enmienda constitucional establecido en la Constitución vigente, cuyo quórum de dos tercios de los parlamentarios hacía del todo inviable políticamente al proyecto.

Las razones del fracaso del proceso constituyente de Bachelet son, en última instancia, convergentes con las razones del fracaso del proyecto político de su gobierno expresado en la fragmentación de su coalición y la derrota electoral de su sucesor. Las complejidades del programa bacheletista terminaron

---

<sup>3</sup> Dirección de Prensa, Discurso de S.E. la Presidenta de la República, 2018, <https://prensa.presidencia.cl/lfi-content/uploads/2018/03/mar062018arm-pdl-nueva-constitucion.pdf>.

<sup>4</sup> He escuchado al profesor Christian Viera formular esta misma crítica.

<sup>5</sup> Juan Pablo Sallaberry y Sebastián Labrín, “Las ideas de la Constitución de Bachelet que no surgieron de los cabildos”, *La Tercera*, 2018, <http://www.latercera.com/politica/noticia/las-ideas-de-la-constitucion-de-bachelet-que-no-surgieron-de-los-cabildos/93304/>.

desbordando la capacidad de gestión política del alto mando de gobierno, evidenciando problemas en la cadena de decisiones políticas cuya fuente se encontraba en la cúspide de la cadena de mando. La reforma laboral fue la prueba de fuego para el proyecto bacheletista de reconciliar las contradicciones del modelo económico-político chileno; sus resultados evidenciaron tanto el peso del gran empresariado como la inexistencia de alternativas disponibles al neoliberalismo, al menos en el horizonte ideológico de la coalición de gobierno. El capital político del gobierno de Bachelet se empleó en avanzar reformas moderadamente progresistas en materia de autonomía sexual y reproductiva; pero se trató de un gobierno tímido en su voluntad democratizadora y abiertamente proempresarial en su política económica y laboral. En ese contexto político, evidentemente que era imposible que tuviese éxito un programa constituyente democratizador y antineoliberal.

Estas reflexiones de *realpolitik* no le quitan importancia al ejercicio intelectual de identificar aquellas debilidades en el imaginario político que sustentó el proyecto constituyente de Bachelet que hayan hecho posible dicho fracaso, o al menos que hayan evidenciado la suficiencia de sus condiciones de posibilidad. En un sentido importante, sostengo que el problema radica en una insuficiente comprensión de la historia política que ha dado forma a aquello que Bachelet conceptualizó como nuestra “tradicción constitucional”. Si bien Bachelet mostró conciencia de la importancia de las coordenadas temporales del dilema constitucional, el ejercicio que propuso al país parece haber carecido de una lectura de nuestra propia historia constitucional que le diera plausibilidad política a este proceso que pretendía ser constituyente. Así, por ejemplo, la complejidad y falta de transparencia del proceso, que facilitó el que la elaboración del texto fuese realizada de espaldas a la ciudadanía y sin involucramiento de partidos políticos ni movimientos sociales que pudiesen ser reclutados como aliados en un proceso que pretendía ser inédito, permite inferir que el gobierno carecía de conciencia de lo difícil que, según nuestra historia constitucional, sería producir “una nueva y mejor Constitución, nacida en democracia y que exprese la voluntad popular”. Asimismo, la aparente ausencia presidencial en la conducción política del proceso y en la elaboración de las directrices ideológico-programáticas que tendrían que ser

inscritas en el texto final, así como la determinación presidencial de transformar al Congreso en el árbitro final del proyecto, evidencian que no existía conciencia de si bien a la ciudadanía le ha sido concedido ser el centro de habilitación del poder constituyente, el Ejecutivo ha sido el efectivo centro institucional de ejercicio del poder constituyente en nuestra comunidad política, por lo que la intensidad y sentido de su involucramiento determina el horizonte de posibilidades del respectivo ejercicio constituyente.

El resultado meramente testimonial –pero sin la gloria simbólica asociada a esto– en que terminó el proceso constituyente de Bachelet, con una constitución (mal) redactada a último minuto por anónimos asesores, evidencia que el proceso carecía de la densidad teórica necesaria para identificar no solamente “las necesidades de nuestra época”, sino, sobre todo, la materialidad constitucional en la larga duración, así como las “estructuras de repetición”<sup>6</sup> que en nuestra historia constitucional caracterizan el ejercicio del poder constituyente y que producen lo que podríamos denominar como la constitución material histórica de Chile. Tal lectura habría debido poner al centro de sus reflexiones el hecho de que en cada uno de nuestros momentos constituyentes históricos, esto es, en 1833, 1925 y 1980, el proceso constituyente estuvo conducido por fuerzas políticas cuyo programa ideológico respondía a una interpretación de los intereses de corto y largo plazo de las clases propietarias en el período histórico respectivo, fuerzas que para llegar a imponer refundacionalmente ese programa a través de textos constitucionales redactados por sus cuadros intelectuales contaron con el respaldo de la violencia militar dirigida contra las clases populares. La constitución material histórica de Chile, la decisión de conjunto sobre la organización política de las clases sociales, podría ser sintetizada como una dictadura presidencial guardiana del estado burgués de derecho.<sup>7</sup> En ella, la presidencia detenta y ejerce un poder presidencial inherente de declarar de hecho y a menudo de derecho la suspensión del sistema constitucional de

---

<sup>6</sup> Reinhart Koselleck, *Sediments of Time: On Possible Histories* (Stanford: Stanford University Press, 2018).

<sup>7</sup> Carl Schmitt, *Dictatorship* (Cambridge: Polity, 2014); Carl Schmitt, *Constitutional Theory* (Durham: Duke University Press, 2008), 179 y ss.

distribución de competencias y del goce efectivo de derechos fundamentales como una medida orientada a institucionalizar los intereses de las clases propietarias mediante arreglos administrativos y jurisdiccionales que los resguarden y que limiten el poder y la autonomía de las clases populares.

Tal panorama histórico necesariamente sugiere la conveniencia de elaborar una estrategia política que permita contrarrestar el peso histórico de la continuidad estructural que caracteriza a la siempre desigual sociedad chilena. ¿Por qué hoy habían de ser distintas las cosas, si en ciertos sentidos relevantes ellas siguen siendo iguales? ¿Cómo se iba a lograr políticamente el milagro de que en Chile se redactara en democracia una Constitución que democratizara el poder político y respondiera a los anhelos ciudadanos? ¿Qué había cambiado en la constitución material chilena, en su correlación de fuerzas sociales y programas ideológicos, de bloques políticos y lealtades electorales, que iba a hacer posible tal tipo de ejercicio constituyente? Pese a haber planteado el desafío constituyente en el lenguaje de lo histórico, el gobierno no parecía haberse formulado preguntas que emanan tan evidentemente del registro histórico constitucional chileno. Si esta hipótesis fuera cierta, quizás eso revelaría que la promesa de Bachelet no fue más que otro *divertimento* con que los profesionales de la política gustan de entretener a sus menguantes electorados, restituyéndoles un poco del sentido dinámico y vanguardista que alguna vez caracterizó a la política de izquierda. Como sea, lo claro es que el relato histórico elaborado por la Presidenta Bachelet evidenciaba la ausencia de una lectura política de la historia constitucional chilena que le diera plausibilidad política al proceso constituyente.

Pero, ¿cómo podía ser de otra manera, si el concepto mediante el cual Bachelet intentó dotar de conciencia histórica a su proceso constituyente fue uno tan problemático como el de “tradición constitucional”? La Presidenta afirmó que para “avanzar hacia una sociedad más abierta y moderna”, el proceso constituyente debía sustentarse “en la solidez de nuestras tradiciones jurídicas”, y que el proyecto que sería finalmente sometido a aprobación del Congreso buscaría recoger “lo mejor de la tradición constitucional chilena”. Pero, ¿qué es lo mejor de la tradición constitucional chilena? Invocar “lo mejor de la tradición” es simplemente invitar a una lucha de poder

convenientemente disimulada debajo de un ropaje de saber. Para entender por qué, es necesario tener presente que las tradiciones: ellas no existen en ‘el pasado’, sino que existen como un ejercicio discursivo de reconstrucción e interconexión de eventos del pasado realizado en un presente mediante un determinado relato histórico. La tradición, en ese sentido, no solamente siempre es inventada,<sup>8</sup> sino que también es siempre un ejercicio normativo de valoración que exige, si es realizado de buena fe, que quien articule una tradición mediante su discurso explicité qué criterios permiten decir que estamos frente a una tradición, es decir una continuidad histórica valiosa, y no simplemente frente a una repetición fáctica sin relevancia en materia de moralidad política. En el ámbito político, ese ejercicio valorativo es siempre controversial, partisano, pues cada actor político selecciona los eventos que a su juicio integran una tradición empleando como principio de selección su propia comprensión del mundo, su propio imaginario, el cual está ya profundamente estructurado por concepciones valorativas específicas. Por ello, no existe *una* mejor tradición constitucional que pueda ser recogida por una nueva Constitución; existen tantas ‘mejores’ tradiciones constitucionales como sujetos que estén en condiciones de realizar su propia interpretación del pasado.

Esto no significa, por supuesto, que un programa constituyente progresista deba desechar la noción misma de tradición; mucho menos, que le esté vedado por razones éticas el no renunciar, por consideraciones estratégicas perfectamente atendibles, a la idea de que exista *una* mejor tradición constitucional, ya sea que quiera recurrir a ella como ideal regulativo o, incluso, como noble mentira. Es más, es perfectamente posible construir a través del discurso tradiciones de lucha subalterna y popular, como lo grafican tan elocuentemente las notas que Antonio Gramsci escribió en prisión y la historiografía de Edward Thompson. En ese sentido, podría decirse, a primera vista, que Bachelet intentó construir discursivamente una tradición políticamente acorde con un programa de izquierda, señalando que “la nueva constitución debe retomar la tradición constitucional chilena, republicana,

---

<sup>8</sup> Eric Hobsbawm y Terence Ranger, *The Invention of Tradition* (Cambridge: Cambridge University Press, 1983).



democrática y social” que se habría interrumpido con la constitución de 1980. La efectividad del registro histórico, sin embargo, la deja como defensora de una institucionalidad históricamente usada para aplastar las demandas populares; la tradición constitucional “republicana, democrática y social” cuya restauración anhela Bachelet es en realidad una tradición patricia y dictatorial que ha tenido históricamente a la propiedad por frontera.<sup>9</sup>

Haber contado con una adecuada lectura de nuestra historia constitucional supondría haber tenido respuestas ante algunas preguntas centrales que emanan de aquello que podríamos denominar como nuestra constitución material histórica, entendida como un examen de las fuerzas sociales y de los actores políticos que han dado éxito a los pocos ‘momentos constituyentes’ que han prevalecido en nuestra historia, y de las fuerzas y actores que han logrado preservar los textos constitucionales surgidos de dichos momentos contra las fuerzas y los actores que en algún momento intentaron cambiarlos mediante sus propios esfuerzos constituyentes. Las preguntas centrales que surgen de un estudio de nuestra constitución material histórica, y cuya respuesta anticipada eran la carta de navegación con que necesitaba contar cualquier proceso constituyente para saber cómo podía ser exitoso, son las siguientes: ¿qué “proyecto concreto de vida social”, para emplear una expresión de Eduardo Novoa Monreal, debía reemplazar al programa ideológico (el neoliberalismo) que se encuentra anidado en el actual texto constitucional? ¿Qué fuerzas sociales y políticas debían integrar el bloque histórico que, ejerciendo aquello que Constantino Mortati denominó como la “función constitucional de dirección”, redactaría la nueva Constitución, lograría su aprobación, y posteriormente garantizaría la duración del nuevo régimen constitucional? ¿Y qué tipo de conducción ejercería en este proceso la Presidencia, calificada por Bernardino Bravo como pilar de nuestra constitución histórica?

Este análisis no se sustenta, por supuesto, en la equivocación de suponer que existe una correlación lineal entre las representaciones discursivas ofrecidas

---

<sup>9</sup> Juan Carlos Gómez Leyton, *La frontera de la democracia: el derecho de propiedad en Chile, 1925-1973* (Lom Ediciones, 2004).

por los principales actores políticos y la realidad de los procesos históricos mismos; no se trata de decir que el proceso constituyente haya fracasado *porque* Bachelet carecía de un adecuado diagnóstico de nuestra historia. Con todo, los mensajes públicos dirigidos a la ciudadanía por los actores políticos siempre pueden ser considerados como un recurso ilustrativo de la manera en que los procesos históricos son percibidos por sus propios participantes, por lo que su escrutinio siempre resulta legítimo. Sin embargo, en última instancia no es únicamente el valor académico lo que lo hace necesario; también permite dejar en evidencia, como una contribución al establecimiento de un cuerpo de prescripciones teóricas que sirvan para construir una cierta *metodología constituyente*, la necesidad de asentar todo proyecto político de esta envergadura en un uso adecuado de la razón histórica crítica. En particular, el hecho que amerita extraer una lección histórico-política es que el liderazgo presidencial ausente y ambiguo en materia de definición del programa constitucional y de construcción de un bloque histórico constituyente evidencian no solamente la inexistencia de tal reflexión sobre nuestra constitución material histórica, sino también, en última instancia, la falta de voluntad política de la Presidenta Michelle Bachelet por efectivamente activar el poder constituyente. Todo futuro esfuerzo por reconstituir el proyecto constituyente abortado debiera aprender estas lecciones y asumir que una continuidad histórica central es el rol constituyente del Ejecutivo, que en todo momento constituyente efectivo (1833, 1925, 1980) estuvo decisivamente involucrado en definir un programa y construir un bloque.

En perspectiva, el caso chileno quizás pueda ser leído como un interesante contraste con la compleja, pero en algún sentido exitosa experiencia constituyente bolivariana, que mediante una combinación entre movimiento social y liderazgo presidencial logró la promulgación de nuevas constituciones de orientación popular en Venezuela, Bolivia y Ecuador pese a la oposición de las élites locales. Quisiera denominar esta combinación como maquiaveliana, en la medida en que podemos entender que, en la realidad del ejercicio del poder constituyente en Latinoamérica, un movimiento social fuerte y un liderazgo presidencial agresivo encarnan respectivamente los elementos de la *fortuna* y la *virtù* propuestos por Maquiavelo como condiciones

para el ejercicio exitoso del poder de fundar y organizar un estado, es decir, para el ejercicio exitoso del poder constituyente.

Lo que ha resultado difícil de aceptar para las fuerzas democráticas contemporáneas es recordar que todo ejercicio constituyente involucra siempre un momento dictatorial de supresión del orden constitucional vigente. Por definición, eso es el ejercicio del poder constituyente originario, como nos lo recuerdan precisamente las constituciones de 1833, 1925 y 1980, todas ellas promulgadas en violación de una carta constitucional anterior. Las contradicciones del proceso constituyente de Bachelet, que dijo querer entregarle el poder constituyente a la ciudadanía y terminó ignorando sus propuestas y dándole una importancia más decisiva al Congreso y a las reglas de reforma constitucional actualmente vigentes, nos ofrecen una importante lección. Si el momento constituyente siempre es un momento dictatorial, entonces un Presidente que desee iniciar un proceso constituyente genuinamente popular debe actuar como un Príncipe democrático. La alternativa a los déficits democráticos de nuestra historia constitucional no es que el Presidente, como ocurrió ahora, se mantenga en la ambigüedad o la inactividad, quedando al margen de la política constituyente. La alternativa democrática es que el Presidente siga el ejemplo de Prieto, Alessandri y Pinochet en desconocer la legalidad constitucional vigente pero que, en lugar de actuar al igual que ellos contra los intereses de las mayorías, habilite su soberanía constituyente mediante un plebiscito que active el proceso constituyente, y se involucre posteriormente en la definición de un programa que satisfaga los intereses de las mayorías y en la construcción del bloque constituyente que lo hará una realidad histórica. Cualquier otra cosa terminará de la misma manera que el proceso constituyente de Bachelet.