

Lautaro Ríos Álvarez *

La participación política del pueblo chileno en la vida nacional: Un sueño sin despertar

The political participation of Chilean people in the national life: A dream without waking up

Resumen

Después de precisar el concepto de participación política, se describe su curso progresivo a través de cuatro etapas de la participación de la ciudadanía en la historia nacional y se formula un análisis crítico sobre la escasez de vías de participación política ciudadana en el ordenamiento constitucional chileno.

Palabras claves

Participación, política, estadísticas, cuerpo electoral, elecciones, insuficiencia.

Abstract

After clarifying the concept of political participation I describe its progressive course through four stages of citizen participation in the national history and I make a critical analysis of the shortage of avenues for political participation of citizens in the Chilean Constitution.

Keywords

participation, politics, statistics, electorate, elections, insufficiency.

**Profesor Titular de
Derecho Constitucional
de la Universidad
de Valparaíso,
Doctor en Derecho
por la Universidad
Complutense de Madrid,
Magister en Derecho
Administrativo por la
Universidad de Chile.*

Introducción

No es concebible una verdadera democracia sin una real participación de los gobernados. La participación ciudadana es de la esencia de la democracia.

Cuando LINCOLN pronunció su célebre discurso en que todos coinciden en que definió la democracia como “*el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo*”¹, no puso menos énfasis en el gobierno *por el pueblo* que en las demás notas con que caracterizó este sistema.

Y es que la participación efectiva es tan connatural al ejercicio de la democracia que hay quienes piensan que esta solo es efectiva en la democracia directa.

En su “Política”, Aristóteles cita a Hipódamo de Mileto -un visionario precursor del urbanismo- quien había proyectado ciudades para servir de asentamientos a no más de 10.000 habitantes, precisamente para hacer posible el ejercicio de la democracia².

La participación no siempre nace por generación espontánea; de allí que sea necesario que los gobiernos abran cauces de participación y la estimulen cuando no es suficiente la que generan los cuerpos intermedios, que son las mejores escuelas y agentes de la participación.

Procuraremos en este estudio definir el concepto de participación y sus diversas manifestaciones para luego entrar a examinar qué formas de participación en la vida pública se han ido generando y consolidando a través de los dos siglos que abarca nuestra historia como nación independiente.

Primera parte: ideas generales

1. Qué es participar. Este vocablo, en lo que concierne a nuestro tema, tiene tres acepciones: “*Tomar parte en algo // Recibir una parte de algo // Compartir, tener las mismas opiniones, ideas, etc., que otra persona*” (R. Acad.)

No obstante, el verbo **participar** tiene una importante connotación psicológica que no aparece en el diccionario.

Quien participa en una actividad -aunque esta vaya en beneficio de otros- la siente como propia pues se ha comprometido con ella. También el partícipe siente como propio el resultado de la actividad de la que formó parte. Y, por lo mismo, cuidará la preservación de ese resultado como propio, por sentirse parte de él. En cada participante en una obra o acción se produce una vivencia de realización personal que le resulta gratificante y que está en relación directa con el grado de compromiso asumido en ella.

¹ Discurso de Gettysburg del 19-XI-1863. Ver “Documentos Fundamentales de la Historia de los EE.UU. de América”, Richard B. Morris. Ed. Limusa, México, 1986.

² Aristóteles: “Política”, II, 8.

Así, en una república democrática -como se define Chile³- la participación ciudadana está en su esencia; de manera tal que, sin ella, la democracia pasa a ser una palabra vacía de contenido.

2. Las dos alas de la participación. En cualquier tipo de Estado en que vivamos, es posible distinguir dos cauces por los cuales transcurre la vida ciudadana⁴ Uno de ellos es la vida política y el otro es la vida social.

2. 1. La participación política. La vida política se desarrolla en un universo previamente regulado por el ordenamiento jurídico. En este mundo existen los órganos del Estado, cuyo nacimiento, conformación y competencias están rigurosamente previstos por el derecho público.

El individuo que ingresa a este mundo debe ir premunido de un pasaporte que se denomina **ciudadanía**, la que lo habilita para ejercer solo ciertos y determinados derechos, en la oportunidad y en la forma que regulan la Constitución y las leyes, imponiéndole -al mismo tiempo- obligaciones o deberes frente al Estado.

En este mundo -regido por el derecho público- la regla de oro consiste en que solo se puede hacer aquello que está expresamente permitido por el orden jurídico.

Es en este mundo y conforme a sus reglas se manifiesta la participación política del ciudadano en los escasos espacios que la Constitución y las leyes chilenas le mezquinan.

En este mundo los grandes protagonistas son los órganos del Estado: el Presidente, sus Ministros, Intendentes y Gobernadores, que dirigen la marcha del país; los congresales, principales elaboradores de las leyes; el Poder Judicial, impartiendo justicia; el T.C., velando por la supremacía de la Constitución; y así, cada órgano participa en la vida pública ejerciendo su respectiva función. Al ciudadano que no ha sido elegido o designado para ejercer una función, le quedan solo las migajas: votar, si decide hacerlo, en las elecciones y plebiscitos previamente convocados conforme a la Constitución y las leyes.

2.2. La participación social. El otro cauce -el de la vida social- no conoce bordes limitantes ni exige regulaciones jurídicas previas, no obstante que ellas pueden existir para regular ciertas instituciones participativas y las formas de participación en ellas.

Los grandes protagonistas de esta vía de participación son los cuerpos o asociaciones intermedias, los cuales en gran parte del desarrollo histórico de Chile han venido siendo creados por iniciativa de los participantes y regulados por ellos mismos. Lo cual no obsta a que diversas leyes hayan abierto canales participativos a las personas, individualmente consideradas, en numerosas instancias predominantemente administrativas⁵, hasta culminar con el reconocimiento constitucional de estas asociaciones, su autonomía y su papel en la sociedad (Art. 1º, inc. 3º - C.P.R.).

³ Art. 4º - CPR.: "Chile es una república democrática".

⁴ Al utilizar la expresión "ciudadana" no lo hacemos en el significante jurídico-político de la expresión sino en la acepción de habitante de la ciudad o del país.

⁵ Ver la interesante ponencia del Prof. Rolando Pantoja Bauzá: "La Participación en Chile: desde un derecho subjetivo individual a un derecho colectivo de titularidad pública en espacios de libre disponibilidad ciudadana";

En el mundo de la participación social la regla de oro es que pueden emprenderse todas las actividades en las que el ser humano decida desplegar su iniciativa o su vocación de servicio, siempre que ellas no atenten contra los consabidos limitantes de las actuaciones privadas: la moral, el orden público, las buenas costumbres y la seguridad del Estado.

Hemos denominado a estas dos vías “**las alas de la participación**” porque sin ellas la democracia es incapaz de alzar el vuelo y porque mientras más vigorosas sean ellas más alto y más lejos puede proyectarse el destino de un país democrático.

En este trabajo, atendida la escasez del espacio asignado, nos limitaremos a describir nuestra ala más dañada de raquitismo: la participación política.

Segunda parte: doscientos años de participación política en la vida nacional

3. La participación política en el primer período de la vida nacional (1810-1924)

Curiosamente, en materia de participación política -y pese a la madurez que se nos atribuye- no hemos avanzado mucho en estos doscientos años. Continuamos vistiendo los mismos pantalones cortos con los que iniciamos nuestra vida democrática.

Ciertamente, ha habido progresos. En un comienzo la mayoría de edad política se cumplía a los 25 años y hoy es a los 18. Ha aumentado visiblemente el cuerpo de electores, especialmente a raíz de la inscripción automática en el Registro Electoral; a él se han incorporado las mujeres que antes estuvieron excluidas y que hoy superan en número a los varones en el padrón electoral. Ellas han merecido llegar a ambas Cámaras, a los Ministerios, a la Corte Suprema, al Tribunal Constitucional y hasta a la Presidencia de la República, con ejemplar desempeño de sus cargos, derribando así los numerosos prejuicios que frenaron -hasta mediados del siglo pasado- su indudable derecho de igualdad con los varones.

Ha aumentado el número y la diversidad ideológica de los partidos políticos; y, al caudillismo que originalmente los caracterizaba, ha sucedido una organización participativa a escala nacional que les permite permear toda la vida política -y aun ciertas organizaciones sociales- en proporción muy superior al escaso número de sus adherentes.

Pero más allá de esta expansión numérica e integración sexual, acorde al aumento de la población, los ciudadanos continuamos siendo marginados de la participación política

en Actas XXXIV Jornadas de Derecho Público, P.U.C.CH., Lexis Nexis, Stgo., 2005. Ver también la ponencia del Prof. Luis Sepúlveda Gutiérrez: “La participación social en la Administración Regional”, en XX Jornadas de Derecho Público, Edeval, Valpo., t. II, 1990.

que merecemos y que nos mantiene restringidos a ser meros espectadores de la vida política después de emitir el sufragio y quedar archivados hasta la próxima elección.

Como bien anota el Prof. Alfonso BANDA, “*El sistema político será más democrático, no tanto si transformamos las instituciones atendiendo a la estructura, composición y competencias de que están dotados los órganos estatales, buscando una mayor eficacia y eficiencia en el ejercicio del poder, sino que si al mismo tiempo dotamos al ciudadano de más participación en el funcionamiento de las instituciones políticas y esa participación no sea sólo para elegir autoridades sino que para adoptar decisiones políticas de fondo. Dicho en otras palabras, se trata sin duda de hacer nuestra democracia menos ‘elitista’ y más ‘participacionista’*”⁶

Oportunamente nos referiremos a todos los canales de participación política de los que estamos marginados.

Algunos historiadores califican el período que va desde 1810 hasta 1829 como una etapa de *anarquía*. No fue así. No hubo ausencia de poder público ni falta de gobierno, aunque sí rigieron -como no podía ser de otra manera en la formación de un nuevo Estado- ideas dispersas y gobiernos autoritarios. Con mayor ecuanimidad, el historiador Julio HEISE ha llamado a este período “Años de formación y de aprendizaje políticos” y lo extiende hasta 1833⁷.

En esta primera etapa la participación política fue de corte aristocrático. A la primera Junta de Gobierno de 1810 concurrieron solo los más destacados personajes de la capital -unas 437 personas-, invitados por esquelas enviadas a su domicilio.

También fueron estas élites las que promovieron el ensayo federalista de 1826-1828, no con el ánimo de una mayor participación ciudadana sino para reivindicar, en un territorio tan extenso, el poder político de las provincias.

La segunda etapa, a partir de la Constitución de 1833, se extiende hasta el término de la república pseudoparlamentaria y el regreso a un presidencialismo acendrado, con la Carta Fundamental de 1925.

En este cauce del tema que nos ocupa lo más destacable es la evolución del sufragio y la formación de los partidos políticos nacionales.

3.1.El sufragio y la formación del cuerpo electoral

Don Jorge HUNEEUS, refiriéndose al ejercicio de la soberanía, señalaba: “*De aquí la existencia del Poder Electoral, el primero y el más importante de todos, puesto que designa a las personas llamadas a desempeñar el Poder Legislativo, al Jefe del Ejecutivo y a los Municipales*”⁸.

⁶ Alfonso Banda Vergara: “Reformas Constitucionales: participación y democracia”, XXXV Jornadas Chilenas de Derecho Público. Rev. de Derecho Público, Universidad de Chile, Vol. 69, t. I, 2007, pág. 66.

⁷ Julio Heise González: “Años de formación y aprendizaje políticos 1810/1833”, Ed. Universitaria, Stgo., 1978.

⁸ Jorge Huneeus: “La Constitución ante el Congreso”, Imp. Cervantes, Stgo. de Chile, 1890, t. I, pg. 66.

De igual modo pensaba Georges BURDEAU, quien destaca el cuerpo electoral como **“el primero de los poderes”**. Y agrega: *“Si todos los demás poderes parecen colocados sobre éste es porque, según Ortolan, los sostiene a todos”*⁹.

De allí la importancia que tiene establecer los requisitos para ingresar al cuerpo electoral, cuyos miembros -según HUNEEUS- no ejercen un *derecho*, sino un *cargo público* o, como diríamos ahora, una función pública irrenunciable¹⁰.

Dice Julio HEISE que *“Todos los países de la cultura occidental consagraron a lo largo del siglo pasado (s. XIX) el sufragio censitario como base del sistema político. La república oligárquica es la forma de organización política que consagrará en definitiva la Revolución francesa y que históricamente corresponde al siglo XIX”*¹¹. La burguesía triunfante reservó para ella el ejercicio del poder. Agrega que también en los EE.UU. de Norteamérica y en las demás repúblicas del Nuevo Mundo sucedió lo mismo.

Sabemos que la Carta de 1833 estableció el sufragio censitario, reservando el “derecho de sufragio” a los chilenos mayores de 25 años, si eran solteros, y de 21, si eran casados, que fueran propietarios de un bien raíz o de un “capital invertido en una especie de jiro o industria” (Art. 8º). A partir de 1840 se añadía el requisito de saber leer y escribir (Art. 1º de las Disposiciones Transitorias). Al derecho de ser elegido diputado había que agregar la posesión de una renta de \$500s; y para ser senador, había que tener 36 años cumplidos, no haber sido jamás condenado por delito y una renta de \$2.000 a lo menos.

Estos requisitos no eran arbitrarios. Se estimaba que, para elegir a las autoridades que gobernarían, administrarían y elaborarían las leyes del país, había que poseer una cierta capacidad de discernimiento, la que se aseguraba por la edad; interés en el progreso del país, que era afianzado por la propiedad de un bien raíz o el capital invertido en una industria o un giro similar; y un compromiso con la República, sellado aem el momento de emitir el sufragio. Y para pretender un cargo electivo de autoridad había que asegurar un criterio formado y medios propios de subsistencia ya que no existía la dieta parlamentaria.

Así pues, la participación política quedaba limitada por la edad, por la propiedad o el capital y por la renta que se debía poseer.

Esta situación, altamente restrictiva del ingreso al cuerpo electoral, solo vendría a revertirse en virtud de la modificación introducida por el Art. 2º de la ley de Reforma Constitucional de 9 de agosto de 1888, que estableció que *“Son ciudadanos con derecho de sufragio, los chilenos que hubieren cumplido 21 años de edad, que sepan leer y escribir y estén inscritos en los Registros Electorales del Departamento”*¹².

No obstante esta elemental apertura del criterio político del constituyente, el Registro Electoral continuó cerrado para las mujeres y para los eclesiásticos regulares. Resulta

⁹ Georges Burdeau: “Derecho Constitucional e Instituciones Políticas”, Ed. Nacional, Madrid, 1981, pg. 593.

¹⁰ Ver Huneeus, ob. cit., p. 67 y 86-87.

¹¹ Julio Heise González: “150 años de evolución constitucional” Ed. Andrés Bello, Stgo., 3a. ed., 1977, pág. 47.

¹² Es de notar que por una ley de 3-XI-1874, se había dictado la siguiente disposición: “Se presume de derecho que el que sabe leer i escribir tiene la renta que se requiere por la ley” (Art. Único, inc. final).

curioso verificar -con la óptica de hoy- la tajante opinión de un constitucionalista tan sensato y erudito como don Jorge Huneeus. Comentando una solicitud de inscripción de un grupo de vecinas de San Felipe, en 1875, afirmaba que “*aunque es verdad que la Constitución no las excluye literal y terminantemente del sufragio... creemos que una mujer no podría ser elegida Senador, Diputado, Ministro del Despacho, Presidente de la República, etc.*” Y añade: “*Esta exclusión, aunque la Carta Fundamental no la haya escrito en tipo visible, proviene de razones de un orden superior: del que Dios y la Naturaleza han establecido al atribuir a la mujer en la Sociedad, y sobre todo, en la familia, una serie de deberes verdaderamente incompatibles con el ejercicio activo de la ciudadanía en toda su extensión*”¹³.

Sin embargo, el Sr. Huneeus omitió señalar cuáles eran esas razones de un orden superior y cuáles los deberes de la mujer, incompatibles con el ejercicio de la ciudadanía. Con todo, la Ley Electoral de 9 de enero de 1884 dio la razón a Huneeus, estableciendo que ni las mujeres ni los eclesiásticos regulares -a diferencia de los seculares- podían calificar como electores.

Esta odiosa discriminación en contra de las mujeres no debe causarnos excesiva sorpresa. Las mujeres también estaban excluidas del ingreso a las Fuerzas Armadas, a los cuerpos de policías, a las labores nocturnas y a otras ocupaciones consideradas no aptas para ellas. Igual mentalidad discriminatoria se mantenía -como veremos- al discutirse la Carta de 1925.

Por leyes de reforma de 1888 y 1890 se dio mayor transparencia y autenticidad al sistema electoral. El carácter secreto del sufragio fue establecido por el Art. 70 de la ley electoral de 20 de agosto de 1890.

No se crea que -pese a los avances legislativos en materia electoral- el ejercicio del derecho a sufragio fuera satisfactorio a fines del S. XIX. En 1910, el Gobierno encargó a don Roberto Huneeus recopilar y publicar las obras de dos destacados juristas y políticos -don Justo y don Domingo Arteaga Alemparte-, entre las que destaca “Los Constituyentes de 1870”.

De su introducción transcribimos los siguientes párrafos:

“Desgraciadamente, nuestro vicioso sistema electoral, por un lado, y por el otro, nuestros hábitos y prácticas electorales, más viciosas y detestables todavía, desvirtúan, falsifican ó ahogan los votos de la opinión en un número de elecciones más ó menos considerable, pero siempre muy considerable y decisivo. Es así como se ve á menudo penetrar en el seno de la representación nacional á pretendidos mandatarios del pueblo sin verdadero mandato popular, á titulados representantes de la nación que sólo representan el resultado de la violencia, del fraude ó del cohecho empleados en adulterar ó suprimir la voluntad de los buenos ciudadanos. Es así como un vecino regalón y sedentario de esta capital suele recibir, al despertarse, la grata sorpresa de hallarse convertido en diputado por tal ó cual departamento del que, hasta ese feliz instante, no conocía ni siquiera el nombre, y cuyos electores no estaban tampoco mejor informados respecto á las gracias y hechizos del objeto de su predilección.”

¹³ Huneeus: ob. cit., t. I, p. 89.

“Merced á los defectos capitales de la ley y á los desvergonzados abusos de los encargados de aplicarla, nuestras elecciones se parecen singularmente al juego de la gallina ciega. Vendados los ojos, el país se siente maltratado, punzado, acosado en todas direcciones, y necesita moverse y fatigarse como un energúmeno para lograr asir á tientas uno que otro verdadero representante de sus intereses y deseos”¹⁴.

3.2. La formación de los partidos políticos

La hermética aristocracia rural y el completo sometimiento a ella del campesinado fueron remecidos, a mediados del siglo, por la llegada de numerosos intelectuales que venían escapando de la anarquía y las persecuciones políticas desatadas a lo largo de Sudamérica. A las nuevas ideas que aportaban estos ilustres refugiados se añadirían las provenientes de Europa, especialmente de Francia, con los precursores del socialismo -Saint Simon, Fourier, Lamennais y Proudhon-, ideas que introducirían en Chile Santiago Arcos y Francisco Bilbao, creadores de la sociedad “La Igualdad”.

Así pues, al influjo de estas ideas, nace en 1849 el Partido Liberal, que viene a contrapesar el extremado conservadurismo de los pelucones, los que -por reacción natural- se organizan bajo la denominación de Partido Conservador en 1857¹⁵.

Muy pronto estos partidos van a iniciar una larga confrontación en el Congreso. En 1850 los liberales -intentando forzar un cambio ministerial- acuerdan aplazar la discusión de una ley de cobro de contribuciones propiciada por el Gobierno. Para los conservadores, el Congreso solo podía usar este mecanismo constitucional en situaciones extremas, como si el gobierno conculcara las libertades públicas con intenciones dictatoriales. Para los liberales, en cambio, las leyes periódicas eran un arma política que el Congreso podía utilizar cuantas veces el país se viera afectado por una deficiente actuación ministerial. Así se inicia la pugna que conduciría paulatinamente a la crisis de 1891 y al régimen seudoparlamentario que se vivió en Chile bajo el sistema presidencial de la Carta de 1833.

El liberalismo -que se extiende a la economía, la educación, la literatura y a la cultura en general- impregnó profundamente la vida de la nación en la segunda mitad del S. XIX. A la influencia del Partido Liberal y del Partido Radical, desgajado de aquel como su corriente progresista en 1859, se debe la actitud “libre pensadora” frente al dogmatismo de la Iglesia, la fundación de la masonería en Valparaíso en 1862, la corriente laicizadora que logra la creación de los cementerios laicos, el matrimonio civil, el Registro Civil que priva a la Iglesia Católica del control de los nacimientos y del estado civil de las personas y, especialmente, el nacimiento de una burguesía industrial, comercial y financiera que daría vida al norte minero y equilibraría la estructura social y económica agraria, heredada de la Colonia, que había regido en el país desde el comienzo de su vida independiente.

¹⁴ Justo y Domingo Arteaga Alemparte: “Los Constituyentes de 1870”. Imp. Barcelona, Santiago, 1810.

¹⁵ Julio Heise critica el mito de la supuesta pugna entre “pipiolos” y “pelucones” que habría existido con anterioridad. Ver “Años de formación...”, cit., pp. 81 y 92.

Estas mismas corrientes políticas, a través de don Miguel Luis Amunátegui, logran -antes que otros países europeos- abrir en 1877 el ingreso de las mujeres a las carreras universitarias y luego impulsan la modernización de la educación mediante la ley de enseñanza secundaria y superior de 13 de enero de 1879, la que prescribe el otorgamiento del título de abogado por la Corte Suprema (Art. 50).

El Partido Democrático nace en 1887 y -junto con el Partido Radical- será el gran impulsor de la naciente clase media y de la organización de los sindicatos obreros, especialmente entre los mineros de las salitreras, la plata y el carbón, los que a fines del siglo XIX se movilizarían en las primeras huelgas, en demanda de mejores condiciones de trabajo y de aumentos salariales.

Al término de la revolución de 1891 -según el Prof. Germán Urzúa- existían 6 partidos políticos, a saber: El Partido Conservador, el Partido Liberal, el Partido Nacional, desmembrado del anterior; el Partido Radical, el Partido Democrático y el Partido Liberal Democrático, “fracción avanzada del liberalismo”.

Añade el mismo autor que “...durante todo el siglo XIX estuvo ausente (de la vida política) el asalariado u obrero; de modo tardío, comienza a incorporarse sin que los grupos dirigentes se den cuenta de su presencia”. Y añade que: “... puede sostenerse que ninguno de esos partidos se planteó el problema socioeconómico como cuestión crucial por resolver, porque, en verdad, el grupo de sus adherentes estuvo constituido por una masa homogénea que abrazaba, con igual razón, un conjunto de valores políticos coherentes. De ahí que su historia, de la que no hace excepción el radicalismo, ofrezca sólo una lucha ideológica, antes que de concretos intereses materiales y económicos que si bien existían, sólo adquieren relevancia en las primeras décadas del siglo XX”¹⁶.

En 1912, capitalizando el descontento que se había ido generando en el mundo obrero -especialmente en las zonas mineras- por las deficientes condiciones de vida e higiene y los bajos salarios¹⁷, nace el Partido Obrero Socialista (P.O.S.) bajo la dirección de su líder, Luis Emilio Recabarren. La base militante del P.O.S. provenía de la Federación Obrera de Chile (FOCH), que nació y se desarrolló entre 1909 y 1911 como una sociedad mutualista de los obreros ferroviarios. Así, los miembros del P.O.S., que también dirigían la FOCH, fueron dando a esta un cariz político. En 1917 la transformaron en una Federación Nacional Sindical y en la Convención de 1921 aprobaron su afiliación a la Federación Sindical Internacional, con sede en Moscú, lo que traería como consecuencia la Conversión del P.O.S. en el Partido Comunista de Chile el año 1922.

Para entender el auge del socialismo en esta etapa, debe recordarse que 1917 fue un año decisivo en la historia de Occidente. Mientras en Rusia triunfaba la revolución bolchevique, dando origen a la Unión Soviética, parecida coyuntura se vivía en la América hispana con el triunfo de la revolución mexicana y la Constitución de Querétaro de ese mismo año.

¹⁶ Germán Urzúa Valenzuela: “Derecho Político Chileno”, Edit. Ediar-Conosur Ltda., sin fecha, pp. 237-238.

¹⁷ Cabe recordar la violenta represión contra los mineros del salitre en huelga, que terminaron masacrados por el ejército en la Escuela Santa María, en Iquique, en 1907.

El socialismo tendría ya no como referente único el ideal teórico de Marx y Engels sino también la prueba concreta del nacimiento y la organización de un Estado poderoso -bajo la dirección de Lenin, Trotski y Stalin- que demostraba al mundo la factibilidad de un gran Estado socialista.

En Chile, la agitación del mundo obrero, la conciencia creada en torno a la cuestión social, el clima político despertado por la elección presidencial de 1920 y el estilo populista de don Arturo Alessandri se verían reflejados de varias maneras en la Constitución de 1925.

4. La participación política en el segundo período de vida independiente (1925-1973)

La Carta de 1925 significó un avance en la consolidación de nuestra institucionalidad política.

Desde luego, puso término al régimen seudo parlamentario que había imperado a partir de la revolución de 1891 y estableció un sistema presidencial fuerte que algunos han calificado como *cesarista*.

Mantuvo los requisitos exigidos por la reforma constitucional de 09-VIII-1888 para ser ciudadano y mantuvo también -como rasgo esencial del sufragio- su carácter secreto.

La mayor garantía institucional dispensada a la autenticidad y a la confiabilidad en los procesos electorales fue la creación del Tribunal Calificador de Elecciones (Art. 79), que puso término al repudiable sistema de calificación que de estos hacía cada Cámara con la abierta intervención de los partidos políticos y del gobierno de turno. Este tribunal -supremo, en su especie- calificaba las elecciones de Presidente de la República, de Diputados y de Senadores; procedía como jurado en la apreciación de los hechos y sentenciaba conforme a derecho.

Otro acierto de la Constitución fue establecer el principio de representatividad proporcional de las corrientes de opinión y de los partidos políticos en las elecciones de Diputados y Senadores ¹⁸.

En sentido contrario, el mayor reproche que nos cabe hacer a la Carta de 1925 consiste en que -sin decirlo expresamente- fijó el criterio oficial para privar a la mujer de los derechos políticos, lo que se consagraría más adelante en la legislación electoral que excluyó a las mujeres del derecho a inscribirse en los Registros Electorales ¹⁹.

¹⁸ El Art. 25 prescribía: "En las elecciones de Diputados y Senadores se empleará un procedimiento que dé por resultado en la práctica una efectiva proporcionalidad en la representación de las opiniones y de los partidos políticos".

¹⁹ Así había ocurrido en la Ley Electoral de 1884, cuyo Art. 40 N° 8 excluía a las mujeres de las inscripciones. Y así siguió ocurriendo en el D.L. de 19-IX-1925, en la Ley N° 4.554 de 09-II-1929, hasta la dictación de la Ley N° 9.292 de 08-I-1949 que eliminó la discriminación que las afectaba.

Un párrafo de las “Actas Oficiales” de la Comisión de Estudio de la Constitución de 1925 es revelador de esta actitud:

“... El Sr. Hidalgo pide que se establezca en esta parte que la mujer tiene los mismos derechos que el hombre, para los efectos de ocupar un asiento en el Congreso.

“S.E. (don Arturo Alessandri) y el Sr. Maza estiman que la Constitución no niega este derecho a la mujer.

“Se acordó dejar constancia en el acta de que las disposiciones de la Constitución no excluyen a la mujer de este derecho, quedando este punto sometido a lo que dispongan las leyes, con la declaración del Sr. Silva Cortés de que esta interpretación no significa, en modo alguno, la reforma de las leyes pertinentes”²⁰.

No obstante las reformas tendientes a perfeccionar nuestro sistema electoral, el ejercicio del derecho a sufragio continuó sacudido por numerosos artilugios -tanto de los partidos como de los candidatos- encaminados a distorsionar el resultado de las elecciones. El más perverso y envilecedor de todos ellos era el cohecho -es decir, el manejo venal de la conciencia ciudadana-, que se practicó durante décadas sin que pareciera posible ponerle término hasta que se implantó la cédula única electoral, de carácter oficial e insustituible, el año 1958.

Si la cédula única produjo el saneamiento definitivo del sufragio, la aprobación del voto de los no videntes, en 1969, la rebaja a 18 años de la edad para sufragar y el acceso al Registro de los analfabetos, en 1972 (ley 17.626), contribuyeron a la expansión del cuerpo electoral, que ya había experimentado un crecimiento explosivo con la incorporación de la mujer.

Anota el Prof. Carlos ANDRADE GEYWITZ que antes del sufragio femenino, el electorado representaba solo el 11 % de la población. Con la incorporación de la mujer, este porcentaje subió al 18 %.

Ahora bien, el fenómeno sociológico más interesante estriba en el constante progreso de la participación política femenina hasta superar la de los varones.

Señala el Prof. Andrade que, según el Depto. de Control y Estadística de la Dirección del Registro Electoral, en las elecciones parlamentarias de **1961**, el número de inscritos era de 1.858.980. De ellos, 1.186.291 eran varones; y 672.689, mujeres.

en cambio, para la elección de regidores de **1963**, los votantes sumaban 2.570.409. De ellos, 1.447.282 eran varones y 1.097.984, eran mujeres. Los restantes eran extranjeros²¹. Como veremos en su oportunidad, ya para el célebre plebiscito del 05-X-1988, las mujeres superaban holgadamente a los varones, tanto en el número de electores inscritos como en el de votantes.

²⁰ “Actas Oficiales de las sesiones de la Comisión y Sub-comisión de estudio del nuevo Proyecto de Constitución...”, 13ª. sesión de la subcomisión, 29-V-1925, pg. 155. Imprenta Universitaria, Stgo., 1925.

²¹ Carlos Andrade Geywitz: “Elementos de Derecho Constitucional Chileno”, Ed. Jurídica de Chile, Stgo., 1963, pp. 99-100.

También resulta interesante constatar -en esta etapa de nuestra vida política- la relación de crecimiento entre la población, el número de electores y el de sufragantes. Para ello, tomando como base el cuadro, incluido en el estudio “Electores, sufragio y democracia en Chile”, de los científicos políticos Ricardo NAZER y Jaime ROSEMBLIT²², destacaremos la evolución de estos factores entre la elección y el plebiscito de 1925 hasta la elección para el Congreso de 1973, último año de la vigencia de los Registros Electorales que fueron eliminados por el Gobierno Militar.

Participación electoral chilena entre 1901 y 1973

Año	Tipo de Elección	Población	Inscritos	Votantes	% Abstención
1901	Presidente	2.994.000	300.422	169.627	43,54
1920	Presidente	3.785.000	370.314	166.917	54,93
1925	Presidente Congreso	3.929.000	302.142	260.278	13,86
1925	Plebiscito	3.929.000	302.142	134.421	55,51
1949	Congreso	5.962.000	591.994	464.872	21,47
1952	Presidente	6.303.000	1.105.029	954.131	13,66
1958	Presidente	7.326.000	1.497.902	1.235.552	17,51
1964	Presidente	8.391.000	2.915.220	2.512.147	13,83
1965	Congreso	8.584.000	2.920.615	2.282.443	21,85
1970	Presidente	9.717.000	3.792.099	2.923.294	22,91
1973	Congreso	10.200.000	4.510.060	3.687.105	18,25

Del cuadro anterior se pueden extraer tres conclusiones: **A)** El considerable y sostenido aumento de la población entre los años 1901 y 1973: en menos de 3/4 de siglo la población se incrementó en 340,69 %. **B)** El crecimiento explosivo del padrón electoral entre 1949 y 1952, es decir, entre antes y después del reconocimiento del sufragio pleno a la mujer y -por ende- de su derecho a ocupar cargos de elección popular. Y **C)** El notable descenso de la abstención de votar, en elecciones muy significativas para la marcha del país como las de los años **1925, 1952, 1964 y 1973**²³.

El número y la consistencia de los partidos políticos fueron muy variables en este período y sería largo e inoficioso narrar la historia de su formación y de sus divisiones.

El Prof. Germán Urzúa relata que en 1932, después de la dictadura de don Carlos Ibáñez, se contabilizaban 32 partidos, que posteriormente empiezan a fusionarse reduciéndose a 20 en 1937. Demasiados partidos para un electorado de apenas 475.354 inscritos.

²² Nazer y Rosembilit, estudio cit., en “Revista de Humanidades y Ciencias Sociales”, N° 48, 2° sem., año 2000, Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos (DIBAM).

²³ En las citas estadísticas poblacionales y electorales hemos utilizado también tanto los datos proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística (INE) como los facilitados por el Director del Servicio Electoral (SERVEL).

En los años 31-32, del Partido Radical se desmembraría el Radical Socialista, la Unión Republicana y el Social Republicano. Del Partido Liberal surge el Partido Agrario.

Nacen la Nueva Acción Pública, el Partido Socialista Marxista, la Alianza Revolucionaria Socialista, el Socialismo Unificado y la Orden Socialista.

Esta proliferación de partidos, muchos de los cuales -por el escaso número de afiliados- quedaban privados de representación parlamentaria, los obligaba a formar coaliciones. Así nace en 1936 el Frente Popular, que reunía al Partido Radical, al Socialista y al Comunista, con el apoyo oficial de la Confederación de Trabajadores de Chile (C.T.CH.). Esta coalición lograría, por primera vez, llevar a la Presidencia de la República a un representante de los trabajadores -el profesor don Pedro Aguirre Cerda-, quien iniciaría la sucesión de tres gobiernos radicales, así como el proceso de industrialización de Chile.

Un caso sorprendente, de endeble nacimiento, prodigioso desarrollo y aguda desmembración, lo constituye la Falange Nacional. Salida en 1938 del seno de la Juventud Conservadora, con escaso número de adherentes y de representación política, se une posteriormente con el Partido Social Cristiano desprendido del Partido Conservador, creándose así el Partido Demócrata Cristiano (P.D.C.) -vigente hasta ahora- logrando mayoría absoluta, con el apoyo de liberales y conservadores, para elegir en 1964 al Presidente don Eduardo Frei Montalva y luego conquistar, en 1965, la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados. Sin embargo, disensiones ideológicas internas fueron erosionando a este partido, del cual se desprendieron la Izquierda Cristiana y el Movimiento de Acción Popular Unitaria (MAPU), que -en la elección presidencial de 1970- apoyaron al candidato de la Unidad Popular, don Salvador Allende, en desmedro del candidato del P.D.C., que resultó en último lugar ²⁴.

Edgardo BOENINGER sostuvo que *“El gobierno de Frei marca el inicio de la dramática fase de conflicto prolongado vivida por Chile hasta 1989-90. No se dieron ya las condiciones que sostuvieron el Estado de Compromiso”,* y añade que *“se esfumó la capacidad de entendimiento y acuerdo entre los partidos, atrincherado cada uno de los tres bloques en que se dividió el ancho espectro político nacional en su respectivo y excluyente proyecto global de sociedad”* ²⁵.

En ese clima confrontacional, que anticipaba un desastre, se produjo el golpe militar de 1973.

Las postreras coaliciones de este período se formaron a raíz de la elección parlamentaria de 1973. Por la Unidad Popular, que gobernaba el país, se unieron los Partidos Socialista, Comunista, la Izquierda Cristiana, el MAPU y el Partido Radical; mientras que en el sector opuesto se alinearon los partidos de la Confederación de la Democracia (CODE): la Democracia Cristiana, el Partido Nacional, la Democracia Radical y la

²⁴ En esta elección, Salvador Allende obtuvo el 36,2 % de los votos; Jorge Alessandri, el 34,9 %; y Rodomiro Tomic, el 27,8 %.

²⁵ E. Boeninger: “Democracia en Chile”, Ed. Andrés Bello, Stgo., 1997, p. 148.

Izquierda Radical. Finalmente, este período se caracteriza por la desmembración de los grandes partidos, llegando a contarse 37 organizaciones partidarias al final de esta etapa.

Los partidos políticos habían sido reconocidos por primera vez en la Carta original de 1925 (Art. 25) y habían logrado el estatus de **personas jurídicas de derecho público** en virtud de la Ley de Reforma Constitucional N° 17.398 de 9 de enero de 1971, que agregó el nuevo Art. 9° a la Constitución de 1925, estableciendo que los objetivos de los partidos políticos “*son concurrir de manera democrática a determinar la política nacional*”.

5. *El paréntesis político durante el Gobierno Militar (1973-1988)*

Cuando se intenta graficar el descalabro que se produce en algún lugar o institución, se utiliza la imagen de un elefante irrumpiendo en una cristalería. Fue exactamente lo que ocurrió con la institucionalidad política chilena en virtud del golpe militar del 11 de septiembre de 1973.

En la materia en examen -la participación política ciudadana- se segaron sus dos cauces: las votaciones populares y los partidos políticos. Respecto de las primeras, el D.L. N° 130 (D.O. de 19-XI-1973) declaró la caducidad de los Registros Electorales y ordenó su inutilización, suspendiendo indefinidamente el proceso de inscripciones.

Con relación a los segundos, estos fueron divididos en dos grupos: aquellos inspirados en “la doctrina marxista” fueron disueltos, considerados “asociaciones ilícitas” y -por ende- prohibidos por D.L. N° 77 (D.O. de 13-X-1973) que, además, canceló su personalidad jurídica y confiscó sus bienes, tipificándolos como “*un delito que existe por el solo hecho de organizarse, promoverse o inducirse a su organización*”.

Los demás partidos y agrupaciones no comprendidas en el D.L. N° 77 fueron declarados “en receso” por el D.L. N° 78 (D.O. de 17-X-1973), para ser finalmente disueltos por el D.L. N° 1.697 (D.O. de 12-III-1977), cancelándose su personalidad jurídica y prohibiéndose su existencia, actividades y propaganda. Además, el Art. 6° de este D.L. suspendió la vigencia del Art. 9°-C.P.R. que había instituido a los partidos como personas jurídicas de derecho público y determinado sus fines ²⁶.

En el orden político institucional, “el Mando Supremo de la nación” fue asumido por la Junta de Gobierno, que designó como su Presidente al General de Ejército don Augusto Pinochet Ugarte (D.L. N° 1 de 11-IX-1973, publicado en el D.O. de 18-IX-73).

El Congreso Nacional fue disuelto, declarándose la cesación de los parlamentarios en ejercicio por D.L. N° 27 (D.O. de 24-IX-73).

²⁶ Ver nuestra ponencia: “Reflexiones sobre la Nueva Institucionalidad” en las IX Jornadas Chilenas de Derecho Público. Revista Chilena de Derecho de la P.U.C.H., Vol. 6, N° 1-4, año 1979, pp. 250 y sig.

El Tribunal Constitucional fue disuelto, por ser innecesario, declarándose la cesación de sus miembros en sus funciones por D.L. N° 119 (D.O. de 10-XI-1973).

Por D.L. N° 25 de 22-IX-1973 se dispuso la cesación de los Alcaldes y Regidores en sus funciones, en todo el país, a contar del 11 de septiembre de 1973. Desde la vigencia del D.L. los alcaldes fueron designados por la Junta de Gobierno, debiendo ser de su exclusiva confianza.

No solo la institucionalidad política y administrativa del país fue suprimida o intervenida. También lo fue la educación superior, la organización laboral y gran parte del tejido social: juntas de vecinos, organizaciones comunitarias y gremiales. Así, por D.L. N° 50 (D.O. de 02-X-1973), se intervino las universidades del país, designando la Junta de Gobierno Rectores-Delegados en cada una de ellas. Por D.L. N° 12 (D.O. de 17-IX-1973) y 133 (D.O. de 20-XI-1973) fue disuelta la Central Única de Trabajadores y cancelada su personalidad jurídica, liquidándose sus bienes y prohibiéndose su existencia y cualquiera forma de acción o propaganda, siendo su infracción constitutiva de delito.

Sin considerar la gravedad del exilio, de las detenciones arbitrarias, de los detenidos desaparecidos y de la situación de los derechos humanos en este largo período, lo cierto es que se produjo una atrofia progresiva en la educación política de la ciudadanía y una parálisis de la participación social por el constante temor a las medidas represivas que se adoptaban ante cualquier atisbo de protesta o rebeldía, las que costaron tantas vidas.

No obstante el sombrío cuadro anterior, algunos académicos y políticos de nivel sobresaliente mantuvieron encendido el ideario democrático y el afán de volver a la normalidad. Así, en 1978 se formó el “Grupo de los 24”, que formuló valiosas propuestas y severas críticas al proyecto de Nueva Constitución. Entre las instituciones que colaboraron con el mismo propósito merecen recordarse FLACSO, ILADES, ICHEH, CIEPLAN, CESOC y la Academia de Humanismo Cristiano. A comienzos de 1983 un grupo de políticos de variadas tendencias publicó el “Manifiesto Democrático”, que llamaba a reconocer que “sólo la democracia es capaz de garantizar el campo adecuado para el cumplimiento de las labores profesionales de las Fuerzas Armadas y su contribución al desarrollo”²⁷.

El mismo año 1983 -pese al receso político vigente- se creó el Movimiento Democrático Popular (MDP), que fue declarado inconstitucional por el T.C., en sentencia de 31-I-1984 (Rol T.C. N° 21), ya que estaba compuesto por los partidos políticos que habían integrado la Unidad Popular, que habían sido declarados “asociaciones ilícitas” por el D.L. N° 77.

En 1986 un grupo de políticos destacados elaboró el “Acuerdo Nacional para la Transición a la Plena Democracia” que exponía los consensos logrados para reformar la Constitución y las bases del futuro orden económico y social. Presentado al Gobierno,

²⁷ Ver Alejandro Silva Bascuñán “Tratado de Derecho Constitucional”, t. III; Ed. Jurídica de Chile, Stgo., 1997, pp. 217 a 228.

provocó el enfático rechazo del General Pinochet. No obstante, el Almirante Merino se abrió a la posibilidad de estudiar una posible reforma de la Constitución.

El 08-IX-1986 -un día después del atentado en el Cajón del Maipo contra el General Pinochet- los partidos Demócrata Cristiano, Demócrata Nacional, Humanista, MAPU, Socialista de Chile, Socialista Histórico, Nacional, Radical, Republicano, Liberal, Social Demócrata, USOPO y Socialista (Mandujano) suscribieron las “Bases de sustentación del régimen democrático”.

En abril de 1987 se organizó Renovación Nacional, partido al que originalmente se incorporó la Unión Demócrata Independiente (UDI). Pero la expulsión de su líder, Jaime Guzmán -en 1988-, provocó la salida en masa de la UDI, que se mantuvo hasta hoy como un partido independiente ²⁸.

El 02-II-1988, trece partidos opositores -todos “en receso”- acordaron llamar a votar por el “NO” en el plebiscito a realizarse en octubre de ese año. El 30 de agosto los Comandantes en Jefe propusieron al país “al Capitán General don Augusto Pinochet Ugarte, para ocupar el cargo de Presidente de la República en el período presidencial siguiente al que está rigiendo”. El citado Capitán General aceptó de inmediato la nominación. Al día siguiente, 16 partidos opositores -a los 13 indicados anteriormente se añadieron el MAPU Obrero-Campesino, Los Verdes y el Socialista (Núñez)- proclamaron: “El triunfo del NO en el plebiscito será el punto de partida de un proceso que permitirá reconstruir en Chile un verdadero régimen democrático”.

En lo que respecta al prolongado letargo de la participación política, la ciudadanía vino a despertarse a raíz de la apertura de los Registros Electorales en febrero de 1987, la publicación de la L.O.C. N° 18.603 sobre Partidos Políticos, en marzo del mismo año, y la perspectiva del decisivo plebiscito que se avecinaba el año siguiente.

En el Registro de los Partidos Políticos, contemplado en la ley respectiva, se inscribieron: la Democracia Cristiana, el Partido por la Democracia (P.P.D.), el Partido Radical, el Partido Radical Socialdemócrata, el Humanista, Los Verdes, el Partido Socialista, el P.A.C., la Izquierda Cristiana, el PADENA, PAIS, la Unión Demócrata Independiente (U.D.I.), Renovación Nacional, Avanzada Nacional, Democracia Radical, el Partido del Sur, el Partido Liberal, el Socialista de Chile y el Partido Nacional; en total, 19 partidos. Lo que vino a corroborar la ineficacia del estado de coma inducido en que el régimen militar pretendió adormecer la actividad política.

Es verdad que el Gobierno Militar convocó a dos plebiscitos históricos: el destinado a pronunciarse sobre la Constitución Política de 1980 y el célebre plebiscito de 1988, destinado a aprobar o a rechazar la continuidad del General Augusto Pinochet en el cargo de Presidente.

Pero cabe recordar que el primero de ellos se efectuó sin Registros Electorales, ante Mesas Receptoras nombradas por los Alcaldes, con numerosas irregularidades que no eran susceptibles de ser denunciadas ni resueltas, debido a la incompetencia del Cole-

²⁸ William Thayer Arteaga: “Memorias Ajenas”, Ed. Andrés Bello, Stgo., 2010, pp. 349-350.

gio Escrutador Nacional para controlar la validez del proceso. Y también es oportuno precisar que el plebiscito del SÍ o del NO de 1988 no habría tenido el resultado al que llegó si previamente el Tribunal Constitucional no hubiese dictado su memorable fallo sobre la L.O.C. del Tribunal Calificador de Elecciones (Rol T.C. N° 33, publicado en el D.O. de 03-X-1985), que resolvió que este Tribunal debía estar en vigor para conocer y resolver el resultado del plebiscito programado para el año 1988 y no solo a contar de la primera elección de senadores y diputados, como prescribía la Disposición Transitoria 11a. de la Constitución promulgada por el Gobierno Militar.

El plebiscito sancionatorio de la Nueva Constitución fue convocado por D.L. N° 3.465 para celebrarse el 11 de septiembre de 1980. Una curiosa disposición prescribía que los votos en blanco se agregarían al “SÍ”. Este plebiscito tuvo el siguiente resultado oficial:

VOTACIÓN	VARONES		MUJERES		TOTAL GENERAL	
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
SÍ	1.878.995	61,02	2.242.072	70,23	4.121.067	65,71
En blanco	45.543	1,48	38.269	1,20	83.812	1,33
Total SÍ	1.924.538	62,50	2.280.341	71,43	4.204.879	67,04
Total NO	1.072.264	34,84	821.156	25,72	1.893.420	30,19
Nulos	82.674	2,66	90.895	2,85	173.569	2,77
TOTALES	3.079.476	100	3.192.392	100	6.271.868	100

El plebiscito del 5 de octubre de 1988, destinado a aprobar o rechazar la proposición de continuidad del General Pinochet en el cargo de Presidente -respaldado ahora por el control del proceso, a cargo del TRICEL- tuvo el resultado siguiente:

TIPO DE ELECCIÓN	INSCRIPCIONES ELECTORALES		VOTACIONES	
	Electores		<u>Votantes:</u>	
Plebiscito 05.10.1988 SÍ - NO ¹	Varones :	3.609.454	Varones :	3.517.447
	Mujeres :	3.826.459	Mujeres :	3.734.496
	Total :	7.435.913	Total :	7.251.943
			% Abstención :	2,47
	No Videntes:	4.712	Mesas Receptoras Sufragios :	22.247
	Analfabetos :	322.016	Locales de Votación :	1.000
	Extranjeros :	20.271	Colegios escrutados :	194

Por el “SÍ” se pronunciaron 3.119.110 votantes, es decir, un **43 %**. Por el “NO” sufragaron 3.967.576 personas, esto es, el **54,7 %**. Se escrutaron 70.663 sufragios en blanco y 94.594 votos nulos.

Una vez más, puede advertirse la clara mayoría de votantes mujeres sobre los varones, la considerable proporción de sufragantes en relación con el número de inscritos, el sorprendente número de inscripciones en los Registros Electorales abiertos solo el año anterior y el escaso porcentaje de abstención: 2,47 %.

En resumen, el dramático filme de suspenso en que se desarrolló este plebiscito que puso fin al paréntesis del gobierno militar tuvo, finalmente, un desenlace feliz gracias al fallo del T.C. sobre la L.O.C. del TRICEL.

6. El decaimiento de la política desde la recuperación de la democracia hasta el presente

Desde la euforia democrática provocada por el triunfo del “NO” en el plebiscito de 1988 y por las primeras elecciones generales de diciembre de 1989 -después de 16 años de atrofia democrática- hasta el presente, el interés y el entusiasmo de los primeros años por participar en la vida política del país ha venido decayendo visiblemente.

Por una parte, el proceso electoral, fundado en el sistema binominal para la elección de congresales, privilegia la existencia de solo dos corrientes políticas que monopolizan la designación de sus candidatos y aseguran a un elegido por coalición, a menos que una de ellas supere al doble de la otra en la respectiva unidad electoral. Así, antes que la elección se realice, se puede presumir quiénes resultarán elegidos, lo que desmotiva el interés de los electores por participar en el proceso.

Por otra parte, la vida de los partidos -además de sus mezquinas confrontaciones internas- transcurre en una continua pugna por problemas irrisorios o rencillas ideológicas, en que los intereses relevantes del país están ausentes o sucumben en estas luchas infructuosas. Existe un pobre concepto de lo que significa ser gobierno para todos los chilenos sin descalificar a la oposición y lo que implica ser oposición, intentando el progreso de la nación y no el fracaso o el desprestigio del gobierno.

Además, los políticos que tienen el privilegio de llegar al Congreso no exhiben siempre una conducta compatible con su investidura. Desde la exposición a escenas vergonzosas en lugares públicos, la participación en actos de corrupción o su pretendida impunidad ante infracciones del tránsito, la población -que sufre sueldos miserables de \$ 182.000 mensuales o la cesantía o el abandono- asiste con asombro al continuo afán de los congresales por aumentar sus no despreciables ingresos, contratando a sus familiares en cargos técnicos donde carecen de aptitud o elevando las sumas que incrementan su dieta parlamentaria.

Por estas y otras razones -no menos desdoras- la confiabilidad de los partidos ha ido descendiendo notablemente en la apreciación de la ciudadanía, que ya no recurre a ellos para la solución de los problemas que la aquejan.

Así ha ocurrido con los conflictos por la crisis de la educación, por los problemas anexos a la generación eléctrica, por el agudo deterioro del medio ambiente en varias localidades del país -que han tenido resonancia nacional-, y en que la multitudinaria movilización popular ha prescindido de los partidos políticos y ha sustituido -lamentablemente- el derecho de petición o la vía del diálogo por formas violentas de protesta. Así, han descubierto que 10.000 manifestantes tienen más fuerza de convencimiento que 10.000 firmas en un petitorio condenado al olvido.

El decaimiento de la participación política ciudadana puede advertirse en la renuencia a inscribirse en los registros electorales y en la abstención electoral. En el primer aspecto, el estudio citado de Nazer y Rosembly constataba, en el año 2000, para un potencial electoral de 9.704.388 capacitados para inscribirse, a solo 8.084.476 inscritos (16% de renuencia). En cuanto a la abstención electoral, basta comparar el porcentaje de 5,29% en la elección presidencial y de congresales de 1989, con el 12,32% en el mismo tipo de elecciones de diciembre de 2009. Es de esperar que la inscripción electoral automática subsane la primera diferencia. No abrigamos la misma esperanza en el voto voluntario respecto de la segunda.

Como se sabe, el sistema electoral previsto en la Carta del 80 dio origen a dos grandes coaliciones políticas: la Concertación de Partidos por la Democracia, compuesta por el Partido Demócrata Cristiano, el Partido Radical, el Socialista y el Partido por la Democracia. Pese a su notable diversidad ideológica, la Concertación logró gobernar el país a lo largo de cuatro períodos presidenciales sucesivos que se extendieron por 20 años (1990-2010).

En la banda opuesta se sitúa la Alianza por Chile, integrada por la Unión Demócrata Independiente y Renovación Nacional. Esta coalición tuvo el mérito de lograr uno de los objetivos más preciados de la democracia: la alternancia en el poder.

Tercera parte

7. El marcado déficit de participación política permitida a la ciudadanía

Adelantamos al comienzo (2.1.) que en el derecho público, que rige este tipo de participación, solo puede hacerse aquello que está expresamente permitido.

Hay quienes piensan que nuestros constituyentes han sido prudentes en esta materia. Yo creo que más bien han sido tacaños. Durante un siglo y medio dejaron a la mujer marginada de su derecho pleno a ser electora y elegida en todos los cargos de

elección popular. Basta repasar los nombres de nuestras autoridades femeninas en los últimos 60 años para apreciar todo el recurso humano dilapidado por esta pacatería.

El derecho público comparado -ya que tenemos pánico a ser originales- nos ofrece un amplio abanico de alternativas de participación democrática.

Tenemos el *referéndum* que -como anotara Pérez Serrano- “*es la instancia que permite al Pueblo (al Cuerpo Electoral) intervenir en la confección de la norma, no para iniciar o modelar su contenido, sino para impedir que prospere una medida determinada. Supone, por tanto, un órgano legislativo, un texto aprobado por él y una votación popular provocada sobre el mismo, y a virtud de la cual, mediante un “sí” o “no”, las urnas deciden soberanamente si la norma ha de prevalecer o por el contrario ha de sucumbir sin lograr plenitud de eficacia*”²⁹. Las Constituciones de Venezuela de 1999 (Art. 73), de Perú (Art. 31-32), de Panamá (Art. 308) y de Bolivia (Arts. 257 – II y 411) contemplan el Referéndum como forma de participación política popular.

El mismo Prof. Pérez Serrano describe la *iniciativa legislativa popular* que -al revés de la anterior- incita a llenar lagunas normativas o mandatos del constituyente incumplidos por el legislador. Ella consiste en “*el derecho atribuido al Cuerpo Electoral de presentar moción o texto que pueda convertirse en norma, previos determinados trámites*”. Así, ella puede manifestarse en una moción que indique una materia sobre la que se requiere legislar, y su sentido. También puede expresarse en un proyecto articulado o en ciertas bases donde se expongan sus ideas cardinales. La iniciativa popular también puede ser de jerarquía constituyente. Pérez Serrano ofrece como ejemplo el Art. 121 de la Constitución suiza; y, de la legislativa, diversos cantones helvéticos y algunos estados de Norteamérica como Dakota y Oregón³⁰. Las Constituciones de Colombia (Art. 154-155), de Ecuador (Art. 146-149) y de Perú (Art. 31 y 107) contemplan la iniciativa legislativa popular; y, esta última, la iniciativa popular constitucional (Art. 206).

También cabe mencionar la revocación del mandato político por el cual el cuerpo electoral, a solicitud de un número determinado de ciudadanos, pide votar el cese en el cargo representativo de una autoridad legítimamente elegida pero que -en el ejercicio de su cargo- ha perdido la confianza de sus electores. Esta institución ha recibido el nombre de *recall* en Norteamérica, donde se practica en algunos estados y de *Abberufungsrecht* en Suiza, donde tiene vigencia en Berna y Argovia. La revocación de mandato está contemplada en el Art. 31 de la Constitución del Perú.

Las referidas modalidades de democracia semidirecta -así como el *veto legislativo popular* y otras que pueden encontrarse- no han nacido caprichosamente sino que tienden a resolver problemas coyunturales que presenta la democracia representativa, como ocurre -a modo de ejemplo- con la inconstitucionalidad por omisión del legislador, con lagunas legislativas, con la suspensión artificial de leyes de imperiosa vigencia o

²⁹ Nicolás Pérez Serrano: “Tratado de Derecho Político”, Civitas, Madrid, 1ª. ed., 1976, p. 701.

³⁰ Nicolás Pérez Serrano, ob. cit., p. 704.

con la imposibilidad de revocar el mandato político a representantes que han perdido, por acciones repudiadas, la confianza de sus electores.

Todas estas deficiencias han ocurrido en Chile y nunca el constituyente ha tenido la preocupación de resolverlas. Es más: nunca en Chile se ha elaborado una Constitución por un poder constituyente legítimamente elegido y parece haber llegado ya la hora de hacerlo después de haber cumplido 200 años de vida como nación independiente y de haber conquistado la madurez política con que se nos admira.

Del académico don Sergio Gutiérrez Olivos extraigo los datos siguientes: En opinión del Sr. K. H. Silvert, la política chilena se caracterizó durante siglo y medio por ser “*uno de los sistemas pluripartidistas más estables de América Latina*”. “*Acorde a la tabla elaborada por el eminente profesor Robert A. Dahl, Chile se clasifica en los años 1950 delante de los Estados Unidos en desarrollo político*”. “*El índice de democratización determinado por los autores Flavegan y Fogleman para el período 1900-1950, sitúa a Chile en el quinto lugar, a continuación de Canadá, Inglaterra, Estados Unidos y Suiza; pero antecediendo a naciones europeas como Francia, Italia y Alemania*”³¹.

-¿De qué nos sirve haber sido el sistema pluripartidista más estable de América Latina, estar delante de los Estados Unidos en desarrollo político y anteceder a tres países europeos en un índice de democratización, si no hemos sido capaces de crear ninguna forma de participación democrática popular autónoma para contribuir a la solución pacífica de nuestros problemas?

Bibliografía

- ANDRADE, Carlos. “*Elementos de Derecho Constitucional Chileno*”, Ed. Jurídica de Chile, Stgo., 1963
- BANDA, Alfonso. “*Reformas Constitucionales: participación y democracia*”, XXXV Jornadas Chilenas de Derecho Público. Rev. de Derecho Público, Universidad de Chile, Vol. 69, t. I, 2007.
- BOENINGER, Eduardo. “*Democracia en Chile*”, Ed. Andrés Bello, Stgo., 1997
- BURDEAU, Georges. “*Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*”, Ed. Nacional, Madrid, 1981.
- HEISE, Julio. “*Años de formación y aprendizaje políticos 1810/1833*”, Ed. Universitaria, Stgo., 1978.
- HUNEEUS, Jorge. “*La Constitución ante el Congreso*”, Imp. Cervantes, Stgo. de Chile, 1890, t. I.
- PÉREZ, Nicolás. “*Tratado de Derecho Político*”, Civitas, Madrid, 1ª. ed., 1976.

³¹ Sergio Gutiérrez Olivos: “Discurso de Recepción al incorporarse don Francisco Bulnes Sanfuentes a la Academia Chilena de Ciencias Sociales”, en “El Senado en las Constituciones de 1925 y 1980”, Ed. Universitaria, Stgo., 1986, pp. 35-36.

THAYER, William. “Memorias Ajenas”, Ed. Andrés Bello, Stgo., 2010.

URZÚA, Germán. “*Derecho Político Chileno*”, Edit. Ediar-Conosur Ltda., sin fecha.