

PARTICIPACIÓN Y REPRESENTACIÓN EN LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD

RAÚL BERTELSEN REPETTO
Universidad Católica de Valparaíso

Con cierta frecuencia se ha caracterizado el régimen democrático establecido en la Constitución de 1980 como un sistema que se distinguiría por un alto grado de participación. Aunque las referencias demostrativas de esta aseveración podrían ser numerosas, basta mencionar dos documentos especialmente significativos.

El primero de ellos es el discurso pronunciado por el Presidente de la República el 9 de julio de 1977 con ocasión de celebrarse el Día de la Juventud, intervención que es conocida usualmente como Discurso de Chacarillas. En esa oportunidad, el Jefe de Estado señaló cinco notas distintivas para la futura democracia, la última de las cuales era ser "de auténtica participación social".

El otro documento es de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política de la República. Se trata del Memorándum del 16 de agosto de 1978 con proposiciones e ideas precisas sobre el texto constitucional. En la parte general del mismo, al hablar precisamente de las características de la democracia, la Comisión contrapone el sistema vigente hasta 1973, al que califica de "democracia limitada", con el nuevo que se diseña y que "estimula una amplia participación de todos los sectores de la comunidad".

Aparentemente habría aquí una contradicción, pues toda democracia, por ser tal, sería un sistema eminentemente participativo. Las tantas veces citada definición de Lincoln de la democracia —"Gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo"—, lo pondría de manifiesto.

Sin embargo, una observación detenida de lo que ocurre en nuestra época muestra precisamente la existencia de Estados formal y realmente democráticos en lo político, cuya población no puede decirse que tenga una gran participación en la configuración de su propio destino. No aludimos con esto a los elevados índices de abstencionismo electoral, que en algunos países casi llegan a ser una constante, sino a un fenómeno más profundo, aunque menos notorio. Es tan alto el grado de intervencionismo estatal existente en algunas sociedades, que la participación de sus miembros en la

vida de las mismas se limita al voto que emiten en las elecciones políticas que se celebran periódicamente, pero es el Gobierno a través de sus múltiples agencias y organismos el que resuelve los problemas sociales y personales.

Estas democracias, en verdad, no tienen un alto grado de participación social. Sus integrantes, aunque sean beneficiarios del sistema, en gran medida no deciden sobre el curso de sus vidas. Es el nuevo despotismo de que hablara Alexis de Tocqueville proféticamente en *La democracia en América*.

El problema de la participación en los Estados contemporáneos debe enfocarse en una triple perspectiva. Primeramente, se trata de asegurar un ámbito de acción a los hombres para que puedan orientar su vida y desarrollar su personalidad libremente, interviniendo en aquellas actividades y grupos que voluntariamente escojan, sin forzarlos a adscribirse a ellos. La participación, aquí, es un medio de expresión de la libertad personal en su más amplio sentido; no una obligación.

En seguida, hay que establecer un sistema de participación en la vida política que realmente permita intervenir a los ciudadanos en forma activa y significativa en la adopción de las grandes decisiones colectivas. Encajan, en este lugar, los sistemas electorales y distintas formas de democracia sindirecta que existen para encauzar esta forma de participación.

En tercer lugar, un aspecto generalmente olvidado. Una actividad tan peculiar de nuestra época como es la actividad administrativa, cuya finalidad es proporcionar bienes en un sentido amplio y servicios a la colectividad, no puede quedar en manos de los organismos públicos exclusivamente. Debe establecerse una relación fluida entre la administración y los administrados, de modo que éstos también participen en la gestión de aquélla. Se evitará, así, una actitud pasiva de la población que sólo pide beneficios del Estado, pero que no es responsable de su actuación.

Enunciado en forma escueta el problema de la participación, debemos ver cómo lo enfrenta la Constitución chilena de 1980.

Nuestra ley fundamental consagra el principio de subsidiariedad y reconoce, como manifestación de éste, la autonomía de los grupos intermedios. Precisamente, la primera de las bases de la institucionalidad del Capítulo I de la Constitución los admite como cauces para el libre desarrollo personal. Conviene citar el artículo 1º inciso 3º para un mejor entendimiento de esta posición:

“El Estado reconoce y ampara a los grupos intermedios a través de los cuales se organiza y estructura la sociedad y les garantiza la adecuada autonomía para cumplir sus propios fines específicos”.

La natural sociabilidad de los hombres es la fuente de las diversas formas de colaboración de las personas que aúnan sus esfuerzos para conseguir objetivos que aisladamente no pueden alcanzar. La riqueza de la vida social hace imposible cualquier enumeración completa de los distintos grupos intermedios que puedan surgir, motivo por el que la Constitución no puede sino mencionarlos en forma genérica.

A todos se les reconoce autonomía en orden a la obtención de sus fines propios, de modo que el objetivo que persiguen sus creadores o las personas que a ellos se unen, es fundamental para precisar el ámbito de acción en que el ordenamiento jurídico les garantiza que no habrá intromisiones en su actuar, ni de los gobernantes, de otros grupos o de los particulares.

En forma armónica con esta autonomía de los grupos intermedios, la Constitución permite formar asociaciones para variados fines. Genéricamente, el artículo 19 N° 15 reconoce “el derecho de asociarse sin permiso previo”, pero otros números de este mismo precepto mencionan diversas sociedades a través de las cuales se ejercitan variados derechos constitucionales.

Así, el N° 6 se refiere a “las iglesias, las confesiones e instituciones religiosas de cualquier culto”, que son las formas asociativas adecuadas para practicar las distintas libertades religiosas, mientras que el N° 11 menciona los “establecimientos educacionales” como una concreción de la libertad de enseñanza.

Aspiraciones sociales tan importantes como el derecho a la protección de la salud y el derecho a la seguridad social, también reconocida constitucionalmente, exigen la presencia de instituciones que puedan proporcionar estos beneficios. Tales instituciones que pueden ser públicas o privadas aparecen mencionadas en los números 9 y 18 del artículo N° 19, y son un ejemplo, en el caso de las instituciones privadas, de una forma asociativa específica.

En el ámbito económico y laboral hay, naturalmente, otras manifestaciones de la capacidad de asociarse que tienen los hombres y que los lleva, para alcanzar objetivos que solos no pueden procurarse, a unir sus esfuerzos con los demás. En toda empresa hay una realidad asociativa, como asimismo en las organizaciones sindicales y en las asociaciones que surgen

entre personas que realizan actividades similares (artículo 19, N° 21, 19 y 16, respectivamente).

Este primer aspecto de la participación en los Estados contemporáneos está montado, en la Constitución de 1980, sobre el principio de libertad. Cada persona podrá intervenir en aquellas actividades y grupos que voluntariamente escoja. Nadie puede ser forzado a adherirse a una asociación determinada, de modo que la participación social es siempre resultado de una decisión personal.

La Constitución insiste en esta voluntariedad reiteradamente. En forma general la establece el inciso 3° del N° 15 del artículo 19 al prescribir que "Nadie puede ser obligado a pertenecer a una asociación", pero también reafirman el principio los números 16 y 19 del mismo artículo. El primero de estos números, en su inciso 4°, dispone que "ninguna ley o disposición de autoridad pública podrá exigir la afiliación a organización o entidad alguna como requisito para desarrollar una determinada actividad o trabajo, ni la desafiliación para mantenerse en éstos", y el N° 19, por su parte, establece que "la afiliación sindical será siempre voluntaria".

Muestra elocuente de la importancia que la Constitución asigna a esta participación libre es la procedencia del recurso de protección como medio expedito para eliminar cualquier privación, perturbación o amenaza que sufran las personas en el ejercicio de los derechos a que acabamos de referirnos. Así lo dispone el artículo 20, el cual menciona expresamente los números del artículo 19 que acabamos de citar.

Junto a la libertad como principio rector en la participación social, la Constitución de 1980 ha establecido en diversas disposiciones una separación entre la política y la actividad de los grupos intermedios. Al hacerlo ha recogido la experiencia, la cual enseña que uno de los principales peligros para la autonomía o libre determinación de los grupos intermedios es su instrumentalización por los partidos políticos. Cuando esto ocurre, la acción del grupo no persigue ya los objetivos que le son propios sino aquéllos de la colectividad política que lo domina.

Para impedir esta deformación que empobrece la vida de las sociedades menores, la Constitución procura que éstas no excedan sus objetivos específicos y establece una serie de incompatibilidades para evitar su penetración por parte de los partidos políticos.

El artículo 23 se refiere al primer aspecto:

“Los grupos intermedios de la comunidad y sus dirigentes que hagan mal uso de la autonomía que la Constitución les reconoce, interviniendo indebidamente en actividades ajenas a sus fines específicos, serán sancionados en conformidad a la ley”.

Si este precepto se coloca en la perspectiva de los grupos intermedios que pueden abusar de su libertad, el artículo 19 N° 15, al hablar de los partidos políticos, complementa aquella disposición protegiéndolos de posibles interferencias de éstos. “Los partidos políticos —dice en su inciso 4°— no podrán intervenir en actividades ajenas a las que le son propias”, con lo que hace depender la autonomía que se les reconoce de la prosecución de sus propios fines específicos, esto es, del mismo principio que consagra en el artículo 1° inciso 3° como base de la institucionalidad para todo grupo intermedio.

En cuanto a las incompatibilidades, el mismo artículo 23 las contempla con carácter general: “El cargo de dirigente gremial será incompatible con la militancia en un partido político”, aunque no faltan algunas específicas. Tal es el caso del artículo 19 N° 19 que reconoce el derecho de sindicarse, precepto que en su parte final dispone: “Las organizaciones sindicales y sus dirigentes no podrán intervenir en actividades político-partidistas”. Nótese que la incompatibilidad existe entre los cargos directivos de los gremios y la militancia en un partido político. No está excluida, naturalmente, la posibilidad que los integrantes de un grupo intermedio pertenezcan a un partido político e incluso ocupen cargos directivos en él mismo, sólo que en este último caso estos dirigentes no deben interferir —como lo establece el artículo 23, inciso 2°— en el funcionamiento del grupo intermedio u organización gremial a que pertenezcan. Lo que se persigue es garantizar el funcionamiento autónomo de unas y otras asociaciones —partidos y grupos intermedios— que tienen ámbitos de acción diversos.

Particular importancia reviste, para hacer efectiva esta separación entre la actividad política y la que es propia de los grupos intermedios, la independencia de los parlamentarios frente a éstos. Por tal motivo, “las personas que desempeñan un cargo directivo de naturaleza gremial o vecinal” son inhábiles para ser candidatos a diputados o senadores (artículo 54 N° 7) y es causa de cesación en estos cargos que sobrevenga la mencionada inhabilidad (artículo 57 inciso 8°).

Una última muestra de la importancia que la Constitución asigna al funcionamiento de los grupos intermedios es su preocupación por la

corrección de las elecciones que en ellos tengan lugar. En una disposición muy poco conocida —el artículo 85—, se contempla la existencia de tribunales electorales regionales, con competencia para “conocer de la calificación de las elecciones de carácter gremial y de las que tengan lugar en aquellos grupos intermedios que determine la ley”. En otras palabras, es también un asunto de interés público —como ocurre con las elecciones presidenciales y de parlamentarios— la generación sin vicios de los dirigentes de aquellas asociaciones que, por su trascendencia para la vida colectiva, el legislador prudencialmente someta a la vigilancia de aquellos tribunales.

La participación propiamente política es el segundo aspecto que revisa la participación en los Estados contemporáneos. En la Constitución chilena de 1980 ella se manifiesta en la elección directa como sistema casi exclusivo para elegir a los gobernantes y en la limitada aceptación del plebiscito.

Los casos de elección directa contemplados en el texto constitucional son la elección del Presidente de la República (artículo 26), de los 120 miembros que componen la Cámara de Diputados (artículo 43) y de 26 de los aproximadamente 40 integrantes del Senado (artículo 45).

Si observamos las tres disposiciones constitucionales citadas, vemos que tan sólo la forma de elegir el Presidente de la República está plenamente elaborada en la Constitución. Ella se efectuará, como es sabido, “en votación directa y por mayoría absoluta de los sufragios válidamente emitidos”, siendo necesario, en caso que ninguno de los candidatos obtuviere esta mayoría, proceder a una nueva elección que “se circunscribirá a los dos candidatos que hubieren obtenido las más altas mayorías relativas”. En otras palabras, se ha seguido el modelo francés para elegir Presidente de la República, luego de la reforma que el General De Gaulle hiciera aprobar al texto primitivo de la Constitución de 1958.

En cambio, en materia de elección de diputados y senadores la Constitución fija algunas bases y deja abiertas varias opciones, entre las cuales tendrá que elegir la correspondiente ley orgánica constitucional.

Así, para el Senado, la Constitución ha señalado que cada una de las trece regiones del país elegirá dos senadores y que éstos se renovarán alternadamente cada cuatro años. Pero, nada encontramos sobre el modo concreto en que cada región, cuando le corresponda elegir sus dos senadores, deberá escogerlos. Podrían elegirse por listas y dentro de éstas con un sistema de cifra repartidora o en lista completa; o bien, en forma indivi-

dual, sea que salieran elegidos los dos candidatos con mayores votaciones o que debieran obtener alguna mayoría especial, de modo que fuere necesario repetir la elección —circunscrita a algunos candidatos— si dicha mayoría no se consiguiera.

Pero, es sobre todo en la manera de generar la Cámara de Diputados en que permanecen abiertas mayor número de incógnitas. De la respuesta que se dé a ellas depende en buena parte el éxito de la nueva democracia chilena, pues éste es uno de los puntos claves del régimen político.

A diferencia del Senado, en que la Constitución define cuáles serán los correspondientes distritos electorales —cada una de las regiones del país—, para la Cámara de Diputados ha remitido enteramente la cuestión a la ley orgánica constitucional respectiva. Esta podrá inclinarse por un sistema de distritos electorales uninominales o, si lo prefiere, plurinominales, cuya determinación —en uno y otro caso— se basará en los factores que ella escoja, sean éstos poblacionales o geográficos. Si opta por los distritos plurinominales, los mismos podrán corresponder a las regiones o a las provincias o a otro tipo de circunscripción específicamente electoral, y elegir idéntico número de diputados o un número variable.

En el supuesto que la ley orgánica constitucional se inclinara por los distritos electorales uninominales, la elección en cada uno de ellos del diputado que les correspondiera cabría efectuarla por un sistema de mayoría simple, como en Gran Bretaña o Estados Unidos, o exigiendo la mayoría absoluta, a semejanza del sistema francés actual, caso en que de no obtenerse en la primera vuelta obliga a repetir la elección.

Ahora, si en definitiva se opta por un sistema de distritos plurinominales, cada uno de los cuales elegirá varios diputados, es admisible tanto un sistema proporcional con cifra repartidora u otros procedimientos que busquen favorecer a las mayorías y en cuyos detalles no es el momento entrar.

Las consecuencias de admitir distritos uninominales o configurar circunscripciones amplias con sistema proporcional, por colocar alternativas particulares nítidas, pueden llevar a una restricción del número de partidos políticos, favoreciendo a las colectividades poderosas, en el primer caso, o a facilitar el pluripartidismo en el segundo, pues aunque el sistema electoral no es el único factor del cual depende el número y características de los partidos políticos, su importancia en este tema no puede ser desconocida.

El plebiscito, por su parte, está reducido a materias de reforma constitucional en que su convocatoria es facultativa para el Presidente de la República en caso que surjan conflictos con el Congreso Nacional durante la tramitación de los correspondientes proyectos. Fuera de los casos contemplados en los artículos 117 y 118, la Constitución no se refiere a otras formas de democracia semidirecta que algunos países admiten (iniciativa legislativa, referéndum derogatorio) y ellas están, en verdad, excluidas, puesto que el inciso 2º del artículo 15 establece que "sólo podrá convocarse a votación popular para las elecciones y plebiscitos expresamente previstos en esta Constitución".

¿Qué juicio merecen estas disposiciones? ¿Permiten realmente a la ciudadanía intervenir en forma significativa en las grandes decisiones políticas? Es muy difícil dar una respuesta satisfactoria porque, como lo hemos señalado, el sistema electoral está diseñado en forma incompleta en la Constitución y espera ser desarrollado por la ley orgánica constitucional.

No obstante, puede esbozarse una respuesta. Si suponemos que las elecciones de diputados se efectúan en definitiva en distritos uninominales, la intervención ciudadana puede cobrar más realce. El tamaño más reducido de los distritos —podría elegirse un diputado por cada 80 ó 90.000 habitantes, aproximadamente— permite todavía contactos más directos entre candidatos y electores, sin que cobren tanta importancia los medios de comunicación de masas, de modo que podría existir una real participación de los ciudadanos del distrito en la elección de su representante. Más aún, si se tiene en cuenta que por exigencias de la Constitución (artículo 18) debe haber igualdad en los procesos electorales entre los independientes y los miembros de partidos políticos, principio que en el sistema de distritos uninominales operaría más plenamente, el sistema puede obrar como un incentivo poderoso para interesar a los habitantes del distrito en la elección del diputado.

La participación, inevitablemente, pierde significado a medida que el cuerpo electoral aumenta. De ahí que sería menor en caso que se opte por elegir a los diputados en circunscripciones electorales más amplias. Lo mismo cabe decir para las elecciones de senadores y de Presidente de la República. Al efectuarse éstas en grandes conjuntos, no puede haber contactos directos efectivos entre candidatos y electores y la masificación es creciente, con una influencia mucho mayor de los medios de comunicación y de las organizaciones partidistas.

Por esta masificación, que distorsiona el recto sentido de toda participación, la cual exige una deliberación personal, y por otros peligros que entraña un sistema de elección directa, entre los que destaca la carrera demagógica por alcanzar el poder a que abre paso, es que la minoría de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución propuso en 1978 un sistema indirecto para elegir al Presidente de la República.

Lamentablemente, la opinión de minoría fue escasamente conocida, por lo que no fue discutida. Al analizar en esta Nota las deformaciones que experimenta la participación en los procesos electorales multitudinarios, no deja de tener interés, sin embargo, recordar las razones que se dieron entonces para advertir de estos peligros:

“La forma en que se efectúan las campañas presidenciales en un sistema de elección directa da una influencia determinante a los medios masivos de comunicación social, en los cuales influyen factores altamente irracionales; estas campañas también exigen el empleo de cuantiosas sumas, con lo cual se favorece la intromisión extranjera, que proporciona los recursos económicos necesarios”.

En la opinión de minoría, el Presidente de la República era elegido por un cuerpo restringido, conformado por los miembros del Congreso Nacional, por delegados regionales y locales y por electores por derecho propio, que debieran haber sido aquellas personas que hubiesen destacado en forma notable en la vida republicana. De haber prosperado esta fórmula, aunque el Jefe de Estado no habría sido elegido por todos los ciudadanos, por surgir de un cuerpo electoral que reflejaba el sentir de la comunidad nacional habría sido verdaderamente representativo de ésta.

En cuanto a los plebiscitos constitucionales, única forma de democracia semidirecta admitida en la Constitución, es imposible señalar en forma general si podrán ser una vía adecuada para una participación política significativa. Desde luego, su celebración no es segura, pues no son obligatorios para toda reforma constitucional como en otros países, sino de convocatoria facultativa para el Presidente de la República cuando surja entre él y el Congreso Nacional uno de aquellos conflictos que la Constitución prevé en el capítulo XIV.

Además, dependerá en gran medida de la materia sobre la cual verse el plebiscito la comprensión del asunto por la ciudadanía. Sólo en caso que se trate de temas fundamentales que puedan ser entendidos por la generalidad, podrá hablarse de una participación consciente; en cambio, si falta

este entendimiento, la intervención ciudadana no pasará de ser un reflejo de sus pasiones políticas. Aquí es particularmente necesario un grado de cultura cívica que, de existir en forma amplia, podría hacer aconsejable la introducción de otra forma de participación tan significativa como es el referéndum en que se vota la derogación de una ley.

El último aspecto que reviste la participación en los Estados contemporáneos se refiere a la colaboración que pueden prestar los particulares a las tareas propias de la administración. Se trata de relacionar a la comunidad con los órganos administrativos, de modo que la actuación de éstos, cuya finalidad debe ser proporcionar bienes y servicios, no se realice al margen de la población sino con la colaboración de ésta. En otras palabras, los habitantes deben tener algún papel activo y no ser meramente beneficiarios de la actividad administrativa.

En la Constitución de 1980 esta colaboración se establece a dos niveles: regional y comunal. En uno y otro nivel, la colaboración de la comunidad se efectúa a través de órganos colegiados llamados "Consejo regional de desarrollo" y "Consejo de desarrollo comunal", respectivamente.

El objeto de uno y otro consejo está definido con términos casi idénticos por la Constitución, si bien el campo de acción es la región para el primero y la comuna para el segundo. Así, ambos tienen por finalidad, aparte de su función asesora al intendente y al alcalde, "contribuir a hacer efectiva" o "hacer efectiva", "la participación de la comunidad en el progreso económico, social y cultural" de la región o de la comuna (artículos 102 y 110).

No se ha reparado suficientemente en las posibilidades de un real protagonismo en la solución de aquellos problemas propios de la región o de la comuna, que la Constitución ofrece a sus habitantes. Problemas como el de la municipalización de los establecimientos educacionales deben enfocarse desde esta perspectiva. Se trata de interesar o —mejor todavía— comprometer a los miembros de la comunidad local en la búsqueda y adopción de aquellas medidas que favorecerán a sus familias. La administración, que tan fácilmente es considerada una actividad ajena cuando está a cargo de los órganos centrales, tiende en cambio a ser mirada como una tarea propia cuando se realiza en un ámbito territorial más cercano.

Un compromiso mayor con su futuro era la finalidad que se buscaba precisamente en 1974 al iniciar el proceso de regionalización. Decía en aquel año uno de los considerandos del Decreto Ley N° 573.

“Que este proceso de integración nacional debe lograrse a través de una participación efectiva de la población en la definición de su propio destino, contribuyendo y comprometiéndose, además, con los objetivos superiores de su región y del país”.

(Considerando 2º letra b) del Decreto Ley N° 573)

La integración, atribuciones y funcionamiento de estos consejos regionales y comunales dependen, en buena medida, de las leyes orgánicas constitucionales que deben dictarse para desarrollar las bases establecidas en el texto de la Constitución. De aquellas leyes dependerá, por consiguiente, que las innovaciones introducidas en estas materias den por resultado vías de participación efectivas y no una participación anodina o estéril. Su importancia es, entonces, de primera magnitud.

Como síntesis de lo dicho conviene formular tres proposiciones:

1. En la Constitución de 1980 el ámbito de la participación excede notablemente a lo que por ésta suele entenderse y que la confina a lo político. La amplia gama de posibilidades asociativas abiertas a los particulares y la oportunidad que tienen de intervenir en la actuación de órganos administrativos regionales y locales, permitirá un efectivo aporte de los habitantes en la configuración del destino de la colectividad. Cuando ello ocurra se apreciará el significado de esta nota distintiva de la democracia que la califica “de auténtica participación social”.
2. La concreción de los sistemas participativos contemplados en la Constitución depende en gran medida de las leyes orgánicas constitucionales que se dicten. Lo dicho vale tanto para la participación política, en que una materia tan importante como es la elección de la Cámara de Diputados será resuelta casi enteramente por dichas leyes, como para la organización de los consejos regionales y sociales.
3. No hay que pensar, sin embargo, que la creación jurídica que realicen las leyes orgánicas constitucionales resolverá el problema de la participación. El derecho permite la solución de los problemas, pues sin normas o criterios de justicia no hay solución segura y estable, pero su efectividad dependerá en última instancia de las condiciones humanas de gobernantes y gobernados. Si en estos últimos falta una real voluntad de participación o no hay responsabilidad en la misma, si no existe virtud cívica, es imposible que la experiencia tenga éxito.