

N° 212  
Volumen I  
Año LXX  
Julio-Diciembre 2002  
Fundada en 1933  
ISSN 0303-9986



# REVISTA DE DERECHO

UNIVERSIDAD DE  
CONCEPCION<sup>MR</sup>

Facultad de  
Ciencias Jurídicas  
y Sociales

## PARTICIPACION Y DEMOCRACIA, UNA REFORMA OLVIDADA

ALFONSO BANDA VERGARA  
Universidad Austral de Chile

### I. INTRODUCCION

Desde su aprobación e incluso antes de su plena entrada en vigencia en 1990, se ha suscitado en nuestro país un amplio y continuo debate político-jurídico acerca de las posibles, necesarias o urgentes modificaciones que habría que introducir a la Carta de 1980, sea para adecuar sus normas y principios a los requerimientos de la realidad socio-política de su momento, sea para ir eliminando algunos enclaves autoritarios que aún mantiene. Ello por cuanto los cambios en el texto del Código Político surgido como obra del gobierno militar no siempre han sido planteados con el objetivo señalado primeramente, esto es, como una imperiosa exigencia de los cambios experimentados por la sociedad política chilena, sino que en muchas de las propuestas modificatorias –surgidas de mociones o mensajes parlamentarios o presidenciales– se han justificado y sustentado en la necesidad de democratizar la Carta Fundamental o despojarla de los referidos “enclaves autoritarios”.

Así se sostiene por algunos que la Carta que nos rige debe adecuarse a las exigencias de una real democracia, pues tendría un déficit democrático o que el funcionamiento del sistema político regulado por ésta estaría constreñido por la existencia de los denominados “enclaves autoritarios” que, después de más de doce años del restablecimiento de la democracia, es imprescindible extirpar para dotar al Código Político de una deseada mayor legitimidad.

Entre las materias que con mayor o menor intensidad y apasionamiento han sido postuladas para ser reformadas podríamos mencionar, sólo por vía meramente ilustrativa para los efectos de nuestros planteamientos, las siguientes:

- Requisitos para ser elegido Presidente de la República, duración del mandato presidencial, elección simultánea con la de parlamentarios, sistema de reemplazo del Presidente.
- Declaración de estados de excepción, duración, etc.
- Eliminación de los senadores designados y/o vitalicios.
- Atribuciones fiscalizadoras de la Cámara de Diputados.
- Eliminación de la legislatura extraordinaria del Congreso.
- Modificaciones diversas al estatuto parlamentario (arts. 54, 55, 56 y 57).
- Modificaciones al Tribunal Constitucional: integración y atribuciones.
- Inamovilidad comandantes en jefe Fuerzas Armadas, papel constitucional de las mismas.
- Rol del Consejo de Seguridad Nacional.
- Reformas en el nivel de la Administración interior del Estado.
- Modificaciones al procedimiento de reforma constitucional, etc.

Propugnamos en nuestra ponencia, acogiendo para ello la temática que nos ha convocado a estas Jornadas, un bloque de reformas que –desde luego sin excluir las importantes materias mencionadas y que seguramente serán objeto de una modificación consensuada de nuestra Constitución– incorpore a la Carta vigente aquellas normas y principios constitucionales que requiere si verdaderamente deseamos que ella supere el déficit democrático de que adolece<sup>1</sup>. Pero nuestra propuesta es que se estudien y planteen reformas que precisamente apunten en el sentido indicado, pero no mirando solamente como cuestiones a reformar la organización, competencias y funcionamiento de los poderes estatales, sino que introduciendo normas que hagan real y efectivo el anhelo democrático que siempre se invoca como fundamento de las modificaciones, y que no siempre es el camino que conduce a una verdadera democracia participativa. Estamos conscientes que tales objetivos participativos requieren quizá no sólo de una

<sup>1</sup> Evidentemente algunas de las reformas necesarias deberán apuntar a modificar las leyes orgánicas constitucionales respectivas, como la de los partidos políticos, pero en la ponencia propiciamos fundamentalmente reformas de la Carta Fundamental en el sentido señalado, para que con ello el legislador de ley orgánica debe obligadamente seguir en su actividad legislativa la senda que le señale el constituyente.

modificación constitucional sino que de algo mucho más complejo, que es el de un cambio en nuestra mentalidad y conducta social dentro de una renovada visión del ideal democrático.

En efecto, nuestro propósito es ocuparnos del aspecto del funcionamiento democrático de la sociedad política que parece no ser de interés de quienes proponen reformas constitucionales y éste no es otro que la participación del ciudadano en la gestión política del Estado-nación.

## II. PARTICIPACION Y DEMOCRACIA

Participar del poder político de cualquiera de las maneras como se ha manifestado, tanto en la forma directa, como en la indirecta o representativa, constituye lo que básicamente caracteriza a una democracia.

Un derecho fundamental reconocido universalmente a todos los individuos-ciudadanos es el de participación política, directa o indirectamente a través de sus representantes, a los que concurre a elegir libremente<sup>2,3</sup>. Lo que caracteriza a una democracia es la intervención del pueblo que, actualmente por la impracticabilidad del gobierno directo se identifica con la idea de representación, en que el cuerpo social es regido por la "voluntad de la mayoría" que raramente será unánime, por lo que la participación política nos puede conducir al consenso, siendo legítimo también, en democracia, el disenso. Tarea vital, en consecuencia, dentro del actual ideal democrático dominado por la doctrina de la representación<sup>4</sup>,

<sup>2</sup> La Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su artículo 21 reconoce explícitamente este derecho humano fundamental.

<sup>3</sup> La Constitución chilena de 1980, por su parte, estatuye que el titular del poder político es la nación, en quien hace residir la soberanía, pero su ejercicio le corresponde al pueblo a través del plebiscito y de las elecciones periódicas y, también, por las autoridades que la Constitución establece (art. 5° inciso 1°).

<sup>4</sup> Nos referimos a ella en su concepción actual, pues en su forma clásica la democracia representativa, justificada por la incapacidad o imposibilidad del pueblo para dar solución a los complejos asuntos de gobierno, desembocó en la concepción del mandato imperativo puro –opuesto al mandato imperativo derivado de las formas directas de gobierno– en que el representante una vez elegido se divorcia del representado, ejerciendo tal mandato con la más amplia libertad. Ello ha evolucionado sufriendo una profunda modificación por el refuerzo constante de la acción de los partidos políticos. La elección –dentro de las actuales democracias representativas– no recae ya sobre quien se considera más capaz sino que ha derivado a la opción a favor de un partido o un programa de acción política, siendo elegidos los representantes de entre los postulados por los partidos políticos y en su actuación carecen de independencia –sin duda con alguna excepción– respecto del partido que los nominó y su programa político. Si el representante así elegido aspira a un nuevo período se ceñirá a los mandatos del partido, pues si demuestra su determinación independentista, difícilmente logrará una nominación en la próxima contienda electoral. De allí la importancia que ha alcanzado el estudio del sistema de partidos políticos en una democracia representativa, vinculado al análisis del sistema electoral.

es elegir, utilizando el sistema más adecuado, a los representantes del pueblo, constituyendo este objetivo la principal función del sistema electoral.

La participación es un instituto cuya finalidad es eliminar o contribuir a eliminar la separación entre Estado y sociedad. Lo que se busca por su intermedio es corregir las insuficiencias que presenta la democracia representativa, cuyo contenido comienza y termina en la elección de los representantes.

La participación como elemento esencial de la democracia trae consigo la idea de la incorporación de todos los individuos en la gestación de la voluntad estatal. El Estado moderno está construido sobre la base esencial de la participación del pueblo en el ejercicio del poder.

La democracia constitucional se realiza cuando los destinatarios del poder, organizados como cuerpo electoral, toman parte en el proceso político. La elección es, pues, el procedimiento utilizado por las democracias liberales para la designación de los gobernantes, pero –según lo expresado por Duverger<sup>5</sup>– los “liberales han desconfiado durante mucho tiempo de la elección, porque concedía un medio de acción considerable a las masas populares”<sup>6</sup> y agregaba que aunque “la burguesía utilizaba las elecciones para quitar el poder a la aristocracia, no quería que a ella le fuese arrebatado de idéntica manera”<sup>7</sup>.

Nuestra Constitución Política en el inciso final del artículo primero consagra en general el principio participativo, al establecer que es un deber del Estado asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional.

Lo anterior implica que el Estado y sus órganos adquieren el deber de asegurar a todas las personas su derecho a participar y para lograrlo el Estado debe promover las condiciones necesarias a tal efecto, removiendo todo obstáculo para asegurarlos efectivamente.

El principio participativo plasmado en la norma constitucional mencionada no se reduce a la participación política pues pretende, de forma mucho más amplia, asegurar mediante dicha intervención la igualdad de oportunidades en la “vida nacional”, con lo cual el principio denota sus múltiples manifestaciones, en todas las cuales la Carta Fundamental exige que éste se concrete imponiéndolo como un deber para todos los órganos estatales, pero no de cualquier forma, sino que imponiendo la condición de que sea con “igualdad de oportunidades”.

<sup>5</sup> Maurice Duverger, *Instituciones políticas y derecho constitucional*. Ediciones Ariel, Barcelona, 1970, págs. 114 y ss.

<sup>6</sup> Maurice Duverger, ob. cit., pág. 114.

<sup>7</sup> Maurice Duverger, ob. cit., pág. 114.

Pero, no cabe duda que la expresión más relevante del principio la hallamos en la participación política.

El rol activo en el proceso que busca hacer realidad el principio participativo no toca por igual a todos los órganos estatales, pues es evidente que será el legislador quien primeramente se debe ver involucrado, ya que es a él a quien compete la creación de la normativa legal adecuada que posibilite la participación en las condiciones exigidas por el constituyente.

Además, en la Constitución hay órganos que son definidos sobre la base de la participación que deben promover, ello sucede con el gobierno regional que, conforme a la Constitución, le incumbe hacer efectiva la participación de la ciudadanía regional<sup>8</sup>. Del mismo modo la Constitución estatuye que una de las finalidades del municipio está constituida por su misión de asegurar la participación de la comunidad local en el progreso económico, social y cultural de la comuna<sup>9</sup>, para lo cual cuenta con un órgano que tiene precisamente por finalidad el hacer efectivo dicho principio, y éste es el Concejo Municipal<sup>10</sup>.

### Participación política

En este ámbito de cuestiones es necesario tener presente las diferencias y vinculaciones que existen entre la democracia representativa y la democracia participativa o directa. En la primera básicamente debemos atender para su estudio al sistema electoral hasta el punto que muchos, incluso esta democracia representativa, le dan la denominación de democracia electoral, pues en la realidad lo de democrático que tienen estos sistemas se refiere únicamente a la realización de elecciones libres, periódicas, por sufragio directo, universal, secreto y libre, etc. Así, cuando se habla de estas democracias –las representativas– difícilmente podemos incluir en éstas procedimientos de participación directa, pues con ello se desnaturalizaría el concepto de democracia “electoral o representativa”. Así, se dice que la democracia representativa es indirecta, en la que el pueblo no gobierna, sino que se limita a elegir representantes que lo gobiernen.

Por su parte, la democracia participativa o directa es una democracia autogobernante, en la que se ubican como instrumentos de participación la consulta

<sup>8</sup> Artículo 102 de la CPR de 1980, que al respecto establece que “el consejo regional será un órgano de carácter normativo, resolutivo y fiscalizador, dentro del ámbito propio de competencia del gobierno regional, encargado de hacer efectiva la participación de la ciudadanía regional y...”

<sup>9</sup> Artículo 107 inciso 3° de la CPR de 1980.

<sup>10</sup> Artículo 108 inciso 2° de la CPR de 1980.



popular, el referéndum o plebiscito, la iniciativa popular, etc., a través de los cuales el pueblo decide directamente algunas cuestiones, sin reunirse. La pertinencia de tales instrumentos de participación popular deriva del hecho que el pueblo aprenda cómo participar en la adopción de las decisiones mediante mecanismos adecuados acordes con la capacidad política de los consultados, que despierten su interés, proporcionando al mismo tiempo los elementos necesarios para generar una decisión con conocimiento de causa. Estos procedimientos de democracia participativa resultan además muy convenientes para no debilitar los órganos o poderes estatales, reconociendo a las minorías parlamentarias o a cierto número de los ciudadanos la prerrogativa de solicitar la realización de alguna de esas consultas populares, sea frente a una reforma constitucional o una reforma legislativa de carácter trascendental, logrando así que se vea legitimada, en una mayor medida, la decisión que se asuma.

Creemos que la democracia electoral tiene ventajas e inconvenientes, al igual como los tendrá la implantación de los procedimientos e instrumentos propios de la democracia participativa, de tal forma que parece lo más adecuado contemplar un conveniente equilibrio entre los principios y procedimientos que gobiernan ambas formas democráticas de gobierno.

El principio de participación política arranca de la norma de nuestra Constitución en la que define a Chile como una "república democrática"<sup>11</sup>, ello tiene como lógica consecuencia que se garantice no sólo una esfera de autonomía del individuo frente al Estado, sino que también su derecho a participar en la formación de la voluntad estatal.

El derecho a la participación política tiene igualmente reconocimiento expreso en varios instrumentos internacionales, tales como la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas<sup>12</sup>, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>13</sup> y la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> Artículo 4º de la CPR.

<sup>12</sup> La Declaración Universal de Derechos Humanos adoptada y proclamada por la Asamblea General el 10 de diciembre de 1948, en el artículo 21, establece:

"1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos".

<sup>13</sup> En el artículo 25 el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos adoptado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966, establece que todos los ciudadanos gozarán de los siguientes derechos y oportunidades:

"a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos.

b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores".

<sup>14</sup> La Convención Americana sobre Derechos Humanos suscrita el 22 de noviembre de 1969 en la ciudad

### III. REFORMA CONSTITUCIONAL Y DEMOCRACIA

No es suficientemente democrática –ni lo será– si solamente nos reducimos a cambiar aquellos aspectos que ya señalamos como los que reiteradamente se ha intentado modificar en el último tiempo, pues si, sólo a modo de ejemplo, nos limitamos a modificar la Carta Fundamental dejando fuera de ésta a los llamados “senadores designados y los vitalicios”, esto, por sí solo no incrementa su caudal democrático. En efecto, si atendemos a la idea de democracia que queremos reflejar en la Constitución, y si ésta se aviene más con el concepto “elitista” en que la democracia se reduce al papel que atribuimos al ciudadano para convocarlo cada cierto tiempo a las urnas con el propósito de elegir entre las diversas elites políticas que se disputan los cargos de poder, nos bastará quizá con decir que nuestra Carta será más democrática, pues en lugar de elegir treinta y ocho senadores, el ciudadano elegirá a cincuenta.

Es claro, se dirá, se está aumentando de esta forma la participación política, pero ésta, ¿es en verdad la “participación” a que aspirar para entender como democrático nuestro sistema político?

Si las reformas que se plantean –insisto, todas de suma importancia debatir y, si se concluye que son necesarias, aprobarlas– se limitan a cambios que apuntan a la estructura de los poderes públicos, como son por ejemplo aquellas que buscan readecuar la integración y atribuciones del Tribunal Constitucional, las que se refieren al Consejo de Seguridad Nacional y su papel constitucional, las que dicen relación con las Fuerzas Armadas, estabilidad de los comandantes en jefe y otras similares, sin duda que si se materializan se lograrán importantísimos avances en materias tales como lo son un mejor funcionamiento de nuestra justicia constitucional y otorgar a nuestras Fuerzas Armadas el rol que en una sociedad democrática en donde impera el poder de la civilidad ellas deben ocupar o, dirán otros, que así se disminuyen algunos de los llamados “enclaves autoritarios” que persistirían en el Código Político que nos rige. Pero, todas estas modificaciones no necesariamente se traducirán en más democracia, si con ello entendemos que para que la haya debemos darle al pueblo una mayor participación política que la que actualmente tiene y le permite la Constitución.

---

de San José, Costa Rica, en el artículo 23 establece:

“1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) De participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos.
  - b) De votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores”.
-



No lograremos grandes avances en el campo de la participación democrática y en alcanzar el logro de una Carta verdaderamente democrática, si nos reducimos a reformas –que indiscutiblemente pueden ser consideradas necesarias o imprescindibles pero desde otro punto de vista– que apuntan en otro sentido, como aquellas que buscan una mayor eficacia y eficiencia en el ejercicio del poder político, a través de estructurar un sistema adecuado de control sobre la Administración, que se lograría con la modificación del modelo actual, aumentando las competencias fiscalizadoras de la Cámara de Diputados. Es evidente que tiene una enorme importancia el incremento del control de los actos del Gobierno para asegurar de esta forma una adecuada probidad y rectitud en el ejercicio de la función administrativa. Ello ayudará a concretar un aparato estatal más perfecto, pero no resuelve ni soluciona el problema, si lo que buscamos es mejorar el déficit democrático-participativo de la Carta de 1980.

Creemos que alcanzará el calificativo de más democrática nuestra Constitución, no tanto si transformamos las instituciones sólo atendiendo a la estructura, composición y competencia de que están dotados los órganos estatales, sino que si –al mismo tiempo y con igual fuerza– atendemos al grado de participación que en dichas instituciones le cabe al ciudadano y en general qué papel le asignamos en las decisiones políticas sustanciales de nuestra sociedad política. Dicho en otras palabras, se trata sin duda de hacer nuestra democracia menos “elitista” y más “participacionista”.

Para alcanzar ese mayor grado de democracia deberán introducirse algunas modificaciones a la Constitución que justamente miren a la ampliación de los ámbitos de la participación política. Hasta la fecha, de las reformas constitucionales incorporadas a la Carta vigente son escasos los ejemplos en que el cambio ha tenido por finalidad la mencionada, y en tal sentido sólo podríamos indicar las reformas que se han introducido a la administración municipal mediante el proceso de democratización de las municipalidades<sup>15</sup> y aquellos cambios que introdujeron a nivel comunal la posibilidad de convocar a la ciudadanía local a consultas no vinculantes o plebiscitos<sup>16</sup>.

A continuación examinaremos algunas reformas que podrán ser consideradas posibles en el futuro –si se desea profundizar la democratización de

<sup>15</sup> Por reforma constitucional aprobada por Ley Nº 19.097 de 12 de noviembre de 1991, art. 10, se reemplazó el art. 108 de la CPR de 1980 en su inciso primero, por el siguiente: “En cada municipalidad habrá un concejo integrado por concejales elegidos por sufragio universal en conformidad a la ley orgánica constitucional de municipalidades”.

<sup>16</sup> Reforma constitucional introducida por la Ley Nº 19.526 de 17 de noviembre de 1997.

nuestro sistema político—, las que de una u otra forma ya se han planteado en alguna oportunidad, pero sin éxito, sin perjuicio de estimar otras escasamente consideradas en los múltiples proyectos de reforma de nuestra Carta Fundamental surgidos a la fecha que, como se ha dicho, han concentrado todo el interés en las modificaciones orgánicas del texto político.

### La declaración de inconstitucionalidad del proyecto de ley para introducir en Chile las elecciones primarias

Concordamos con lo expresado por el ministro Mario Verdugo Marinkovic quien, en su voto disidente en el fallo del Tribunal Constitucional que declaró la inconstitucionalidad del proyecto de ley que introducía las elecciones primarias para designar candidatos presidenciales, sostuvo que “las elecciones primarias procuran perfeccionar el régimen democrático en lo que dice relación a la designación de candidatos, al otorgar a los ciudadanos una mayor participación en la etapa pre-electoral”<sup>17</sup>. Agrega el ministro señor Verdugo en otro acápite de su argumentación que “las elecciones primarias propuestas por el proyecto,...tienen por fin dar mayor legitimidad a la representación democrática”<sup>18</sup>.

Esto es, si lo que buscamos es abrir nuevos espacios para la participación ciudadana y de tal modo hacer más democrático nuestro sistema político, uno de los instrumentos —entre muchos otros— que pueden ser calificados de adecuados con tal propósito sería el de implantar el sistema de elecciones “primarias” para la designación de los candidatos presidenciales y también los postulantes al parlamento. Sabemos que en la actualidad tales designaciones quedan entregadas al arbitrio de las cúpulas partidistas que las efectúa —por lo general— sin la menor participación de los electores, militantes y/o simpatizantes del partido e incluso la mayoría de las ocasiones a sus espaldas o en contra de su opinión mayoritaria.

El Tribunal Constitucional, en el caso de la sentencia mencionada, estimó que el electorado sólo puede ser convocado para aquellas votaciones populares y plebiscitos expresamente previstos en la Constitución, tal como lo establece el artículo 15 en su inciso 2°.

En uno de sus acápites la sentencia del Tribunal Constitucional establece que las referidas elecciones primarias para designar candidatos presidenciales constituyen votaciones populares que, por no estar expresamente contempladas

<sup>17</sup> Sentencia Rol N° 279 de fecha 6 de octubre de 1998 del Tribunal Constitucional, considerando quinto.

<sup>18</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional, ya citada, considerando sexto.

en la Constitución, quedan fuera de la norma mencionada del artículo 15 y, por ello, constituye el proyecto de ley destinado a establecerlas un proyecto inconstitucional<sup>19</sup>. Pero en el mismo motivo el Tribunal reconoce que “la manifestación de la voluntad del pueblo en este acto, indudablemente es sobre una materia de interés para la comunidad toda, habida consideración de su enorme trascendencia para la vida del país, pues quien resulte elegido será candidato a la elección de Presidente de la República”<sup>20</sup>.

Es decir, en su sentencia el Tribunal Constitucional reconoce que con un sistema “constitucional” de elecciones primarias, el ciudadano tendría una mayor –e importantísima– participación en una cuestión tan crucial para una sociedad política como lo es la designación de los candidatos que optarán a la Presidencia de la nación, proceso del cual en la actualidad están absolutamente excluidos, pues es una instancia que se reservan y atribuyen para sí los directivos superiores de los distintos partidos políticos.

Sin entrar en el debate acerca de la posibilidad de introducir las primarias a través de una ley –ley orgánica constitucional regulatoria del sistema electoral público–, concordamos entonces con el fallo en cuestión en cuanto estatuye que, al no estar específicamente contempladas en los actos electorales y plebiscitarios mencionados por la Constitución y a los que puede ser convocado el electorado, su establecimiento es materia de reforma constitucional<sup>21</sup>.

Lo anterior es corroborado por la citada sentencia, en cuanto agrega en otro de sus acápites que “si se acuerda establecer nuevos casos, para resolverlos mediante una votación popular, es menester modificar la Constitución como, por lo demás, así se ha hecho al contemplar en nuestro ordenamiento jurídico el plebiscito a nivel comunal y la consulta no vinculante en el ámbito de las municipalidades, por medio de reformas constitucionales en los años 1989 y 1997, respectivamente”<sup>22</sup>.

### Participación a través de los partidos políticos

Otro canal participativo dentro de los actuales esquemas de democracia representativa lo constituye la intervención a través de los partidos políticos. En este sentido una reforma que apuntaría en el sentido requerido sería con el

<sup>19</sup> Considerando N° 23 de la sentencia mencionada del Tribunal Constitucional.

<sup>20</sup> Considerando N° 23, ya citado.

<sup>21</sup> Considerando N° 29 del fallo citado.

<sup>22</sup> Considerando N° 32 de la mencionada sentencia.

propósito de eliminar aquellas disposiciones que son restrictivas de la labor de estas asociaciones políticas, o en su caso, introducir otras normas entre las bases constitucionales de los partidos políticos, del artículo 19 N° 15 de nuestra Carta Fundamental. La constitucionalización de los partidos debería dar relevancia a aquellos aspectos o condiciones que miren a una constitución más fluida de éstos, con exigencias que permitan además una supervivencia adecuada a sus propósitos. Debe haber un mandato del constituyente al legislador de ley orgánica que tenga por finalidad ampliar la participación política a través de estas instituciones que son vitales en toda democracia representativa como la nuestra.

En efecto, la ley orgánica respectiva contiene normas francamente reductivas no sólo a la creación de partidos políticos sino que también en cuanto a las funciones que se les reconocen, normas que en definitiva atentan contra el sistema de libertad de asociación que la propia Constitución pretende propiciar.

Desde luego que esta cuestión está vinculada en forma indubitable al sistema electoral vigente y también deberá revisarse la modalidad actual para elegir parlamentarios al momento de abordar las reformas pertinentes.

#### La cuestión sobre obligatoriedad o voluntariedad del sufragio

Creemos que requiere también una preocupación esta cuestión sobre si el sufragio debe ser obligatorio o, en su caso, podría introducirse en nuestro sistema la voluntariedad del mismo, como una manera de incentivar al ciudadano a una mayor participación política.

Nos parece eso sí que una medida de esta naturaleza debe necesariamente ir adicionada a otras en el mismo sentido, según se ha señalado. Esto es, por esta vía de ampliar los espacios participativos que se ofrecen al ciudadano unido a un sufragio voluntario –no forzado–, aunque parezca una paradoja, estamos convencidos que si se efectúan estas reformas otorgándole al elector una amplia y variada gama de instancias de participación para que pueda decidir en cuestiones de interés público, estará más motivado para hacerlo. De todas formas tendrá mayor interés que el que actualmente tiene y demuestra y es indubitable que si se mantiene el sistema vigente, con una participación intrascendente y reducida, motivado por todos los aspectos que contribuyen a ello, llámese limitación a la convocatoria para procesos participativos, sufragio coactivamente obligatorio, sistema electoral, sistema de partidos políticos, etc.

Es evidente y no requeriría quizá hacer muchos estudios para concluir que si mantenemos el actual esquema de participación política sin ningún cambio



pero sí modificamos el sistema a uno con “sufragio voluntario”, con absoluta seguridad que el efecto que se producirá será un incremento notable de la abstención hasta límites nunca vistos en nuestra experiencia política. Ello justifica nuestro planteamiento en cuanto a que se trata de medidas que deben ir coordinadas unas con otras y que no pueden adoptarse las unas aisladamente de las otras, pues de tal manera no se alcanzarán los propósitos buscados, que en este sentido no son otros que los de ampliar la participación política para hacer más democrática nuestra Constitución, legitimando al mismo tiempo nuestro sistema político.

Sin pretender como objeto de nuestra ponencia hacer un profundo análisis de las argumentaciones a favor o en contra del sufragio voluntario, quisiéramos destacar una opinión planteada en orden a no modificar el voto obligatorio, en cuanto se ha afirmado que ello conduciría a “legitimar definitivamente la abstención, la indiferencia y el desinterés público como algo normal y aceptable”<sup>23</sup>. Con ello, se plantea que el interés en lo público sólo podría alcanzarse presionando al elector mediante el voto obligatorio, sujeto a sanciones por la no concurrencia a las urnas, para así después considerar como un éxito el alto grado de participación y la escasa abstención. Además, con tal argumentación se deslegitima la postura abstencionista que, ante propuestas muy poco atractivas, estimamos total y absolutamente valedera dentro de un sistema que se precie de ser verdaderamente democrático. Quizá pueda tener peso este argumento en sistemas autocráticos, pero no en uno que aspiramos a que sea reconocido como democrático.

Nadie duda que los índices de participación del elector en las elecciones a que ha sido convocado en los últimos años no reflejan precisamente el verdadero comportamiento electoral del ciudadano. Son índices irreales, pues muchas personas sólo concurren a las urnas motivadas única y exclusivamente por la idea de no incurrir en la sanción consiguiente que traería su omisión, que es el pago de una multa. Esta es una participación política alcanzada coactivamente, por lo que no es real, y además no considera a los electores potenciales, los que no se han inscrito en los registros electorales, los que, junto a los votantes que lo hacen en blanco o anulan su voto, nos dan un elevado índice de desinterés en la participación política.

Además en todo este escenario es necesario tener presente que desde el

<sup>23</sup> Opinión del profesor Eduardo Valenzuela, director del Instituto de Sociología de la Pontificia Universidad Católica de Chile, incluida en informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado para los Proyectos de Reforma Constitucional, edición oficial del Senado, noviembre de 2001, pág. 137.



término del gobierno militar en 1990 la alternancia de los gobiernos en el ejercicio del poder político se ha dado mediante procesos electorales, lo que para algunos significaría que “la democracia se ha consolidado”<sup>24</sup>, pero la participación en estas elecciones es cada vez menor, lo que “muestra la incredulidad de la población sobre la utilidad del sistema representativo en la solución de sus acuciantes problemas económicos y sociales”<sup>25</sup>.

El elector no participa pues no está motivado para hacerlo y su desinterés en las cuestiones políticas obedece a muchos factores y uno de ellos –importante sin duda– está dado porque el sistema es defectuoso y poco atractivo para la generalidad de los ciudadanos. El remedio no sería mantener el sistema actual con los canales de participación existentes, sino que pareciera ser más lógico modificarlo, haciéndolo más motivante para los gobernados, estructurando, entre otros cambios a realizar, la naturaleza jurídica del sufragio, reconociéndolo como un derecho del ciudadano y no como un deber<sup>26</sup>.

### Influencia del sistema electoral

La pregunta que nos parece que debemos formularnos al respecto es, ¿influye en alguna medida el actual sistema para la elección de parlamentarios en el bajo grado de participación política real?

Creemos que sin perjuicio de considerar las razones anteriormente expuestas, también el sistema binominal vigente para este tipo de elecciones influye en esos bajos índices de interés demostrados por el electorado, estimando la que podríamos denominar abstención real (incluyendo no inscritos y votos nulos y blancos).

<sup>24</sup> Beatriz Stelowicz, La crisis del sistema representativo, en Internet <http://www.uam.mx/difusión/revista/dic99/stelowicz.html>.

<sup>25</sup> Beatriz Stelowicz, ob. cit.

<sup>26</sup> Según Beatriz Stelowicz, en artículo citado, esta apertura política surgida del restablecimiento de la democracia luego de la caída de la dictadura, movilizó luchas y demandas sociales para hacer de la democracia un medio destinado a mejorar las condiciones de vida, pero con la derrota del trabajo frente al capital, ocasionada como producto de un fenómeno estructural que siguió dándose aún en “democracia” ante la inflexibilidad de los sectores propietarios, apoyados por los gobiernos que los representaban. La debilitación de la organización de los asalariados por las nuevas formas de producción, el desempleo en aumento y la subsunción de las relaciones laborales a un mercado dominado por el capital, debilitaron a los sindicatos y a otros mecanismos de organización colectiva como vehículo de defensa de intereses y así, amplios sectores de asalariados y desempleados sintieron que en este terreno la lucha estaba perdida. De esta forma ello ha conducido a acciones extremas –asaltos a supermercados en Argentina, aumentos del robo y la violencia que hoy conocemos en todas partes en los países sudamericanos, etc.–, todo lo cual sin duda implica que la democracia no ha bastado para superar los acuciantes problemas socioeconómicos actuales.

En efecto, fuera de los motivos indicados que han desengañado a la ciudadanía de la eficacia de la democracia para solucionar sus problemas<sup>27</sup>, si atendemos al sistema electoral veremos que en el esquema del sistema binominal la contienda electoral verdadera no se da entre los candidatos de las distintas posturas políticas o los dos bloques partidarios que se disputan los cargos, sino que la lucha real se circunscribe al interior de cada coalición para alcanzar –primero– la nominación como candidato y luego, una vez designados los dos candidatos de cada alianza, la disputa electoral se centrará en la tarea por conseguir el favor del electorado proclive a ese pacto. Esto es, la mayor disputa se desarrolla en la realidad en mucho mayor grado entre los integrantes de una misma lista que con los candidatos rivales de la otra alianza que les disputa los cargos. Lo anterior es así porque el sistema electoral en definitiva termina por asegurar un puesto a cada uno de los dos grandes conglomerados políticos, puesto que a la larga es disputado ardorosamente por dos “compañeros” de lista.

Esta situación desmotiva enormemente al elector y cada vez los desmotivará más aún porque en la realidad tal situación se está dando en la casi totalidad de las circunscripciones, con lo que electoralmente se ha alcanzado así un virtual empate entre las dos alianzas políticas que se disputan entre sí, y con exclusión de otras propuestas, todos los cargos parlamentarios.

De tal modo el elector irremediabilmente adquiere la percepción de que su papel en el proceso es mínimo o prácticamente nulo pues él en la práctica “no elige a nadie”, ya que los representantes están de antemano nominados por los dos bloques mayoritarios que se reparten así –50% para cada uno– todos los cargos en disputa, cada vez con menos excepciones. En la realidad son cada vez más excepcionales las situaciones en que una lista supera en más del doble a la que le sigue en votación, para lograr de tal modo los dos cargos en disputa.

Es evidente que en tales circunstancias el sistema no induce a una participación electoral masiva y motivada por la disputa electoral, sino que cada vez será menos relevante el papel que juega el votante, de mantenerse la tendencia actual de un virtual empate entre los dos bloques mayoritarios.

El elector debe tener la percepción de que con su voto él elige a alguien y que no son los partidos los que lo hacen; debe adquirir la conciencia que su voto

<sup>27</sup> La misma autora citada –Beatriz Stolowicz– nos dice que “la política, reducida a la participación periódica en las elecciones, ha terminado por resultar un asunto cada vez más ajeno a los intereses de estos sectores desplazados y excluidos”, lo que repercute notablemente en el crecimiento cada vez más notorio del abstencionismo electoral o la apatía generalizada por los problemas políticos y la actividad de “los políticos”.

“es útil” y sólo así se motivará para participar en estos procesos electorales, que constituyen una de las formas –la más importante en la actualidad– de participación política.

#### IV. CONCLUSIONES

Por lo que se ha expuesto anteriormente y con el propósito preciso de democratizar nuestro sistema político, reconociendo una mayor participación política del ciudadano, que actualmente ve limitada su intervención solamente a concurrir a las urnas para votar por candidatos a los cargos electivos –candidatos que le han sido impuestos–, se hace imprescindible introducir algunas reformas constitucionales que apunten a ese objetivo. Se trata de hacer nuestro sistema político más participacionista, sin que sea necesario cambiar el sistema de democracia representativa por uno de democracia directa, pues es obvio que esto último es impracticable. Lo que se busca es mejorar y ampliar la participación política del ciudadano.

Pero, en primer término el problema debe indudablemente ser abordado desde una perspectiva más amplia, es decir, desde repensar la “democracia”, vista no sólo desde una perspectiva política sino que como una forma de vida, pues en todo nivel y momento de la vida de las personas se requiere entender el actual ideal democrático no sólo apuntando a solucionar los problemas políticos de la representación popular, sino que más bien dirigiendo todos los esfuerzos en el sentido de dar solución integral a todos los problemas, especialmente los socio-económicos que afectan a la gran mayoría de la población.

El pueblo debe tener más participación en el quehacer político, modificando los esquemas actuales dentro de los que se mueve la actividad política, en que el ciudadano se transforma en un mero espectador de las cuestiones cruciales de interés público y no se siente partícipe del proceso político. El papel del ciudadano debe ser de un actor y no un espectador, debe sentirse como parte integrante y no sólo ello, sino que el actor primordial dentro de la sociedad política.

Sin duda que podríamos analizar y plantear muchas otras formas posibles que otorguen más participación ciudadana –iniciativa popular de ley, iniciativa popular de reforma constitucional, plebiscito obligatorio de aprobación de reformas constitucionales, etc.–, por lo que la propuesta planteada de reformar la Carta de 1980 para hacerla más participativa, más democrática y, consecuentemente con ello, dotada de mayor legitimidad, debe abarcar éstos y otros instrumentos de participación.

Si no cambiamos el sistema en el sentido señalado, creemos que perderán mucha relevancia las demás reformas que se proponen y que están en vías de ser aprobadas, y además cada día nuestra sociedad política se irá desinteresando en participar políticamente, limitándose cada cual sólo a resolver sus propios problemas personales, dejando totalmente de lado los de interés general.

Si queremos tener una Constitución que califiquemos y sintamos como una Carta legítimamente democrática, no sólo debemos adecuar las instituciones al ideal democrático que esperamos alcanzar y realizar, sino que imperiosamente debemos buscar ese plus democrático que le falta a nuestro Código Político en aquellos principios y valores que sustentan un régimen político y le otorgan con propiedad el título de democrático, y que posibilitan una legítima y amplia participación ciudadana, permitiéndole al individuo ser partícipe del ejercicio del poder estatal y no un mero espectador del proceso político al que sólo es llamado cada cierto tiempo para depositar un voto en una urna, reduciendo su papel en el ejercicio de la democracia sólo al de votante para designar el ganador de las pugnas surgidas entre las elites que aspiran al poder.