

# REPRESENTACION POLITICA Y SOCIAL EN LA NUEVA CONSTITUCION

JOSÉ LUIS CEA EGAÑA  
*Abogado, MLI & SJD University of  
Wisconsin, Profesor de la Facultad  
de Derecho y el Instituto de Ciencia  
Política de la Universidad Católica  
de Chile.*

## I. *Introducción*

El reciente debate sobre las corrientes constitucionales <sup>1</sup> no concluyó con un consenso en torno a la representación política y social en la Nueva Ley Fundamental Chilena. Por el contrario, las opiniones en tal ocasión vertidas replantearon un antiguo dilema, reflejado ahora en interpretaciones divergentes en torno a principios y normas de la Constitución que serán cruciales cuando tengan vigencia. Tal discrepancia se extiende a las leyes orgánicas que deberán regular los preceptos fundamentales, especialmente la referente a los partidos políticos.

Entre los opinantes, algunos sostuvieron que los preceptos constitucionales son claros y terminantes en cuanto a reconocer la representación política y la social como diferentes por su naturaleza, ámbito, forma de expresión y finalidades, de manera que las leyes deben desarrollar sin alteraciones la definición esencial ya consagrada en la Carta. Quienes, por el contrario, afirmaron que no era nítido el ideal de Derecho acerca del punto contemplado en la Ley Suprema, lo hicieron argumentando que el modelo de representación dual está incompletamente definido en ella y que con las leyes aludidas será plenamente perfilado en favor de la representación de intereses sectoriales y funciones específicas.

Personalmente, estimo indudable que en dicha Constitución se reconocen la representación política y la representación social, distinguiéndose con nitidez el rol de una y otra, complementándose —sin confundirse— en función de una mayor legitimidad del Poder democrático. Tampoco vacilo en sostener que, para la representación política, el Constituyente decidió integrar los órganos respectivos con ciudadanos elegidos por sufragio universal, mediante la participación igual entre los independientes y los miembros de los partidos políticos, dentro de un régimen de pluralismo limitado. En fin, no es ambigua ni contradicto-

ria la Constitución cuando circunscribe la representación corporativa libre y la homónima funcional —especialmente ésta— a los Consejos Regionales y Comunales de Desarrollo, puesto que eso no implica ejercicio de la soberanía.

Util es que se promuevan debates iluminadores del sentido finalista de la Constitución, en especial cuando con elevado espíritu contribuyen a la formación de los cuerpos legales que, oportunamente, serán dictados a fin de cumplir los mandatos de aquélla. Pero para el éxito de un proceso de institucionalización recién emprendido es inquietante constatar que existan interpretaciones inconciliables sobre un asunto tan relevante de la Carta.

¿Cómo explicar la divergencia y qué hacer para superarla?

Obviamente, poco se avanzaría si la argumentación fuera ideológico-dogmática, es decir, preconcebida en la crítica e interesada en implantar un modelo foráneo, prescindiendo así de la historia institucional propia, simplificando la realidad que vivimos, alterando el sentido de la Constitución y desconociendo la voluntad popular que la aprobó en un plebiscito. Consecuentemente, en mi concepto, es al estudio de las variables histórica, sociológica y de hermenéutica constitucional que resulta menester acudir para encontrar la explicación buscada. Con ello se habrá facilitado el camino para responder a la segunda de las interrogantes planteadas, es decir, afirmar los nítidos principios y normas de la Constitución mediante una interpretación que los defienda, de manera que las leyes complementarias nunca puedan afectarlos en su esencia.

Necesario es, sin embargo, formular aquí las dos hipótesis que orientarán mi estudio.

Creo, en primer lugar, que muchos y graves problemas para la consolidación y desarrollo de un sistema de instituciones democráticas en nuestro país derivan de las dos culturas sociopolíticas opuestas que nos han permeado desde hace siglos. Esas culturas, una más antigua que la otra pero ambas ya inseparables de nuestra tradición, no fueron —ni lo han sido hasta hoy— fundidas en una nueva cultura coherente más que transaccional. La interpretación de la historia política chilena me induce a sostener que, la aproximación armoniosa de las dos culturas, ha sido una de las causas que explican los periodos de estabilidad institucional, como asimismo y recíprocamente, que el distanciamiento entre ellas ha sido uno de los factores más influyentes en la inestabilidad del sistema sociopolítico nacional.

Una es la cultura hispánica difundida por la Casa de Austria y que subsistió desgastada bajo los Borbones. En ella, la Sociedad y el Estado subsidiario se encontraban integrados en un conjunto corporativo libre, de asociaciones naturales que unían a los hombres por su trabajo, vecindad e intereses peculiares, promoviendo el bien común sobre la base de la cooperación entre ellos. Tal conjunto era regido con paternalismo por gobernantes autoritarios pero no despóticos, respetuosos del iusnatura-

lismo católico y, además, unida la comunidad por un plexo de valores fundado en la religión común. Otra es la cultura angloamericana y francesa, recibida tanto de la literatura liberal como de las revoluciones del siglo XVIII. En ella, la Sociedad y el Estado son concebidos como sistemas independientes, formados por la agregación de individuos, los ciudadanos libres e iguales unidos en los partidos que, mediante el sufragio universal, forman la voluntad de la nación soberana. Aquélla es expresada por órganos separados y que se controlan en el desempeño de sus funciones propias según una Constitución escrita. Esta es un contrato sociopolítico voluntariamente celebrado por los ciudadanos, fundados en el iusnaturalismo racionalista, vinculados por un consenso mínimo y fundamental para defender sus derechos individuales en una sociedad creada sobre la base de la competencia, la tolerancia y el pluralismo.

Pero creo, en segundo lugar, que junto a la variable histórica aludida está la realidad sociológica presente, de hombres situados en una sociedad compleja que, como derechohabientes, reclaman del Estado soluciones tangibles a sus problemas cotidianos. En otras palabras, la sociedad de hoy no es ya la comunidad simple del pasado. Ahora nos encontramos con numerosos grupos que coinciden y también luchan por satisfacer las aspiraciones e intereses de sus miembros. Estos no son únicamente los ciudadanos, es decir, aquellos santos laicos que, cada cierto tiempo, concurren a sufragar, sino que, además y principalmente, los hombres situados en un pueblo concreto, conscientes de los derechos que ejercen porque son suyos y, que día a día, ya no ruegan pues demandan de la autoridad la satisfacción de un número creciente de necesidades. Es la democracia social y gobernante la que, fundándose en la democracia política y gobernada, ha irrumpido al promediar el siglo XX, obligando a buscar nuevas formas de participación y representación que aumentan la legitimidad de los gobiernos.

## II. *Precisiones conceptuales y definiciones*

La representación es un concepto genérico y no sólo político, centrado en las relaciones de mando y obediencia de todo tipo de sociedades con miembros numerosos y que conviven según algún modelo de organización.

En la representación existe una relación entre dos sectores, los representantes y los representados, aquéllos dotados de facultades para adoptar decisiones que imputan al consentimiento de éstos. La aludida relación se extiende desde un nivel mínimo hasta otro de representación plena, sin que nunca pueda ser perfecta. Diría que la representación excluye la completa participación y que ésta en el presente tiende a restringir a la primera. Sin embargo, cuando los dispositivos institucionales producen un alto nivel de representación, puede hablarse de régimen repre-

sentativo. Si tal cualidad existe en el sistema político, trátase de un gobierno democrático representativo.<sup>2</sup>

La mayor parte de la representación no democrática (si bien no toda) debe ser concebida como predemocrática y no como alternativa de la democracia u hostil a ella. Dicha representación es también funcionalmente variada y su relevancia depende de la etapa de desarrollo logrado y del tipo de sistema político prevaleciente. Puesto que un régimen político constituye un modo peculiar de resolver ciertos problemas, cada tipo de régimen tiene sus ventajas y desventajas concretas. Ninguno es permanente, así como tampoco lo es la vida social que influye en y es influida por aquél. La representación es entonces una variable y, por ende, sus formas y consecuencias difieren en cada uno de los sistemas políticos.<sup>3</sup>

Es posible, sin embargo, sistematizar en tres las principales especies de representación: Primero, la representación política o popular de los ciudadanos, asociada al principio "un hombre, un voto" y la forma conciliar de adoptar las decisiones sobre asuntos de trascendencia general; segundo, la representación de intereses socioeconómicos y profesionales vinculada con agrupamientos corporativos que buscan la satisfacción de sus demandas sectoriales; y tercero, la representación funcional, relacionada con técnicos, planificadores, administradores, asociaciones vecinales y comunitarias, grupos voluntarios y otros por el estilo.

La representación popular o política se basa, como expresé, en los derechos inherentes a la ciudadanía: sufragio universal decisorio o consultivo en votaciones y elecciones; la representación de intereses, por su parte, se funda en alguna significación social o contribución a la sociedad por parte de un determinado tipo de grupo, primordialmente ocupacional: sindicatos, gremios, grupos de interés o de presión y organizaciones profesionales. La representación funcional, en fin, se apoya en la utilidad que para la sociedad tienen, tanto la pericia presunta o reconocida de sectores científicos y técnicos como el aporte altruista de grupos no identificados con el proceso económico. Ella deriva por igual de los aspectos más complejos y abnegados de la convivencia, abriendo acceso a la toma de decisiones sobre la base de la eficiencia y la solidaridad. Los administradores y funcionarios, los gobernantes y militares, la juventud, los especialistas en obras y tareas públicas como la irrigación, la educación y la salud, las dignidades eclesiásticas, los intelectuales y científicos y los grupos vecinales tienen así parte en un proceso decisorio en proporción a la necesidad que el gobierno precise de sus capacidades.<sup>4</sup>

Despréndese de lo expuesto que lo representado es el factor determinante de los tres tipos de representación. Siendo distintos tales factores, lógico y prácticamente necesario resulta no confundirlos sino, por el contrario, integrarlos con el propósito de producir un más alto nivel de representación legítima. Cuando el segundo y el tercero de los tipos esbozados se proyectan como reemplazantes de la representación política,

junto con simplificarse una realidad compleja se politiza a la sociedad, instrumentalizándola al servicio de intereses socioeconómicos particulares e imponiéndole desde arriba un corporativismo de Estado, o sea, una dictadura fascista en sus variadas modalidades.

Desde el punto de vista analítico es de alta relevancia visualizar la conjugación entre el orden que debe preservar e incrementar el sistema político, por una parte, con la libertad que es inherente a la persona y la sociedad, de otra. Formulada sintéticamente, la diferencia está en si la sociedad es la variable independiente y el Estado la dependiente o si éste la independiente y aquélla la dependiente. En el primer caso, las demandas generadas libremente por la sociedad trazan los límites dentro de los cuales el gobierno debe actuar; en el segundo, la sociedad es la que habrá de ser configurada y transformada por decisión del sistema político.

Reconocido tal doble y recíproco flujo de influencias, tórnase esencial advertir que él nunca puede llevar a una completa identificación entre ambos subsistemas. Si ello ocurriera, entonces el Estado absorbería a la persona y la sociedad, configurando una tiranía totalitaria. Pero con esa precisión en la mente, dos modelos afirman la diferenciación entre el Estado y la Sociedad y de ellos fluyen diversos criterios acerca de sus respectivas finalidades. Uno es el arquetipo liberal, con individuos que en ejercicio de su libertad custodiada por el Estado crean bienes, la suma de los cuales constituye el bienestar general; otro es el paradigma del Estado Subsidiario, con grupos intermedios que, coordinados y suplidos por el sistema político, contribuyen con éste a la realización del bien común.

La representación cumple tres funciones principales: especificación de metas, control central y coherencia institucional. Ahora bien, si la sociedad es la variable dependiente y el Estado la independiente, lo más probable es que esas tres funciones sean desempeñadas por formaciones patrocinadas por el gobierno, tales como los líderes en un sistema dictatorial unipartidario. En cambio, cuando la sociedad es la variable independiente, es posible que organismos privados y públicos cooperen en la realización de tales funciones. Pero, en ambos casos, la capacidad de los grupos para ocupar la posición prioritaria con respecto a esas funciones depende de la estructura social prevaleciente. Si dicha estructura es compleja y responde al principio de subsidiariedad, entonces Estado y sociedad convergerán hacia un objetivo de bien común, sin merma de los rasgos típicos de cada cual y que imponen el respeto a sus respectivas decisiones.

### III. Raíces históricas

#### 1. El corporativismo libre del Estado colonial iberolatino

La representación social coincide con el corporativismo libre, natural o de asociación. Este sigue siendo una ideología influyente en la organización sociopolítica del mundo iberolatino, pues forma parte de la cultura y de la tradición de esos países.<sup>5</sup> El corporativismo libre —debo una vez realzarlo— es distinto del corporativismo de Estado impuesto por las tiranías fascistas. Estas nada tienen que ver con aquél y sus cultores probablemente ni saben de la tradición hispanoportuguesa. Puede el corporativismo natural ser considerado como la contrapartida iberolatina al liberalismo y el marxismo, una alternativa para los problemas del capitalismo, de la anomia, de la alienación y de la sociedad de masas que surgen entre los extremos del individualismo y el colectivismo.

Cuatro corrientes de pensamiento —la grecorromana, la cristianotomista, la feudal-medieval y la hispano-portuguesa, ésta durante la formación y consolidación de las naciones entre los siglos xiv y xvi— influyeron en la modelación de la tradición corporativa ibérica y latinoamericana.

Los teóricos de la representación social remontan sus ideas a la antigua Grecia, incluso a los orígenes de la sociedad civil en la familia y la comunidad local. Por lo general, la filosofía y la organización social griegas constituyen sus puntos de base: las más antiguas asociaciones profesionales, las naciones de orden y jerarquía, los conceptos de unidad orgánica en el Estado y la sociedad, ésta como un reflejo de sus cuerpos naturales intermedios, etc.

Los corporativistas católicos ven, asimismo, a los precursores de los gremios medievales y de los contemporáneos en la estructura romana de los *colegios* y en el sistema de instituciones profesionales, militares y religiosas. Cada *colegio* tenía su propio estatuto y era de carácter monopólico. El Estado regía las relaciones entre ellos. El corporativismo tomó igualmente de Roma el principio del bien común y una jerarquía de leyes y derechos grupales. Afirman los corporativistas libres la armonía entre Estado y sociedad, la organización de ésta a partir de las asociaciones naturales y la representación por estamentos.

De Santo Tomás de Aquino, el corporativismo natural recogió el canon según el cual la propiedad tiene una función social y debe ser usada para el bien de la sociedad como un todo, la teoría del precio salario justos (establecido presumiblemente por el Estado), el principio de la jerarquía entre los hombres, las leyes y las instituciones, un orden natural feudal-patrimonial, la idea de un Estado basado en los supuestos cristianos de mutuos derechos y obligaciones y el principio de la convivencia sustentada en la hermandad cristiana.

Entre las instituciones feudales, el gremio tuvo particular importancia para los corporativistas. Tales asociaciones contribuyeron a ofrecer una respuesta a la desaprobación católica de la empresa comercial, debido a que eran monopólicos y con normas estrictas para la regulación de la actividad económica. Los gremios implicaban colaboración entre patrones y trabajadores, definiéndose la membrecía en forma jerárquica: aprendiz, jornalero y maestro. Las relaciones entre estos sectores eran rígidas por mutuos derechos y obligaciones. En conjunto con las autoridades, los gremios dirimían los conflictos, realizaban obras de caridad, regulaban la competencia y fijaban precios, salarios y horarios de labor, todo en función del principio de subsidiariedad. El gremio, junto a otros grupos corporativos como la Iglesia, la familia y la comunidad local, establecía límites al poder estatal, controlaba a los gobernantes evitando la tiranía y era una de las especies de asociación con representación en el naciente Estado. En la concepción moderna, los corporativistas libres creen que los grupos descritos deberían cumplir las mismas funciones que sirvieron antaño, limitando así la necesidad de partidos, asociaciones de clase y conglomerados de presión.

La cuarta corriente de pensamiento fundamental en la conformación de la tradición corporativa iberolatina fue la filosofía política de la consolidación de España y Portugal entre los siglos xiv y xvi. Durante ese período, el modelo del Estado iberolatino se fundó en un sistema de gremios municipales, nobles, soldados y otros elementos corporativos reunidos bajo la monarquía. La corona se convirtió en el centro del patronato nacional y del régimen burocrático. El Poder debía ser ejercido paternalmente, por un rey católico al servicio de su pueblo. La evolución del sistema se realizaría a través de la ampliación paulatina de la élite como mediante la admisión de nuevas unidades corporativas al sistema, las que prestarían servicio a la corona y le prodigarían lealtad. El modelo prevaleciente era, en suma, un Estado unificado, cristiano, autoritario y corporativo con una sociedad integrada a él, basada en la idea aristotélico-tomista de una jerarquía social funcional, unidos ambos para el bien común según el principio de subsidiariedad.

El modelo descrito de Estado y sociedad predominó en el siglo xvi, siendo desde entonces modificado, perdiendo tonalidad bajo la dinastía borbónica. A pesar de ello, el modelo continuó sirviendo de fundamento sobre el cual se apoyó el imperio español y portugués con sus colonias en el Nuevo Mundo. Ante la ausencia en el ámbito iberolatino de las revoluciones sociales de la Edad Moderna, esas estructuras permanecieron sin ser modificadas en sus aspectos esenciales hasta la embestida del liberalismo en el siglo xix. Incluso entonces las estructuras socioeconómicas subyacentes resistieron inalteradas, representando el liberalismo un barniz que no reemplazó a la tradición prerrevolucionaria.

Los conceptos de libertad e igualdad que alcanzaron altura en Francia motivaron que, a través del decreto del 2 de marzo de 1791, los gremios del Antiguo Régimen fueron abolidos. Estos acontecimientos

también afectaron a España, Portugal y sus colonias que pronto se emanciparían: redactáronse constituciones con sello liberal y fueron disminuidos los privilegios corporativos, por lo menos en la ley. Sin embargo, en la región ibérica y en América Latina, a diferencia de lo ocurrido en Francia, las leyes liberales no estuvieron acompañadas por una revolución social. Por eso, el sistema de tenencia de la tierra, y otros medios de producción, la cultura política católica y las relaciones sociopolíticas, por ejemplo, no experimentaron variaciones mayores conservando su carácter jerárquico, elitista y corporativo.

Entre 1820 y 1870 el conflicto entre las fuerzas liberales y las tradicionales fue casi permanente. El pensamiento reaccionario tenía una sólida presencia. En España, Donoso Cortés, Jaime Balmes, Marcelino Menéndez Pelayo y Ramiro de Maeztu intentaron volver al anterior *statu quo*, pero ofrecieron además un camino intermedio para resolver la pugna entre las otras dos vías. Si es cierto lo que sostenían los tradicionalistas en el sentido de que el liberalismo desconoció siglos de historia y formación cultural ibérica, no lo es menos que los tradicionalistas habían ignorado los principales cambios de su propio siglo. Conscientes de esa falla y resueltos a superarla, los corporativistas bosquejaron ideas para una nueva síntesis que pretendía aminorar los viejos conflictos y enfrentar las realidades socioeconómicas modernas. Buscaban los tradicionalistas un orden político consistente con el pasado y que, al mismo tiempo, se adaptara a las nuevas realidades, un marco modernizante pero distinto del liberalismo o del marxismo. De este modo —pensaban— era posible conservar rasgos de las instituciones coloniales, acomodando a la vez nuevos elementos al sistema. La preocupación por el orden y la jerarquía se fundiría con la necesidad de cambio.

El comunismo fue y es rechazado por los corporativistas libres en atención a su pasado sangriento, sus impulsos totalitarios, el materialismo que lo define, su acento en la lucha de clases y la erosión del sentimiento nacional que alienta. El liberalismo, de otra parte, motiva su repudio por su individualismo, la concepción inorgánica del Estado y la sociedad, su sistema igualitario de representación basado en el principio "un hombre, un voto", la aceptación del pluralismo respecto de las ideas y los intereses de grupo, su falta de atención al bien común, la desintegradora política de partidos, su estructura económica basada en el *laissez faire* y la concepción atomista del hombre en sociedad. Uno y otro ismo recibía un rechazo común, a saber, ideologías desarraigadas, sin tradición en los países latinoamericanos, afanosas por implantar instituciones foráneas sobre una cultura y sociedad con las cuales no calzaban.

En el contexto latinoamericano, la crítica al liberalismo fue más callada que en la Península Ibérica, haciéndose un intento de amalgamar el corporativismo con las instituciones republicanas. En consecuencia, en nuestros países la crítica al liberalismo no fue una condena total, sino una crítica a sus tendencias divisionistas.



Los requerimientos corporativos de autoridad y unidad no armonizaban con el mecanismo liberal de controles y equilibrio entre poderes separados, como tampoco con un parlamento conciliar generado por partidos que agrupaban a los ciudadanos. El pluralismo de ideas y asociaciones tenía que ser reemplazado por la unidad. Teniendo en cuenta que los intereses de la sociedad debían ser representados de manera funcional, las elecciones competitivas dejaban de ser necesarias. Las libertades civiles serían respaldadas, pero subordinadas al bien común. Mientras estos cambios servirían a la expansión del poder del Estado central, la creación de estructuras intermedias y la revitalización de las asociaciones naturales (familia, municipio, Iglesia, gremios, etc.) producirían la descentralización y limitarían la penetración de la sociedad por el Estado.

El corporativismo libre fue nacionalista en tres sentidos. Primero, rechazó la influencia extranjera implantada en América Latina en contra de sus tradiciones culturales. Segundo, repudió la dependencia moral, política y económica de nuestros países ante el mundo angloamericano y sajón. Tercero, buscó en la tradición propia aquello que pudiera servir a una nueva estructura sociopolítica nacional.

Contrariamente a la teoría del contrato social, los corporativistas libres vieron en la sociedad un hecho natural, ordenado por Dios y necesario para el bienestar social y político del hombre. Su concepción de la ley implicaba que la sociedad política debía construirse sobre grupos naturales como la familia, la comuna y el gremio, no en asociaciones artificiales del tipo de los partidos o los grupos de interés. La representación, por ende, tenía que estar basada también en tales asociaciones.

El rol del gobierno era gobernar y no sólo servir como árbitro entre plurales intereses en pugna. La autoridad en el Estado —según los teóricos corporativos— era un liderazgo moral, ejercido con sello autoritario y paternalista, regulando las relaciones entre los grupos intermedios según la máxima de la subsidiariedad. El Gobierno, por lo tanto, requería de una sola estructura y que ésta fuera centralizada, nunca federativa.

Sin embargo, el Estado autoritario es limitado y jamás puede devenir en totalitario. Por ejemplo, ese Estado ha de manejar y regular la economía privada sin controlarla ni absorberla por completo; él debe estar condicionado por los derechos y fueros de los grupos intermedios que constituyen la sociedad; él tiene que ser constreñido por la ley moral superior, de la cual se deducen las normas inmutables de la conducta humana. El Estado es un instrumento, obligado a reconocer valores personales y sociales de mayor legitimidad que los propios. Por eso, donde el autoritarismo se aproximó a la tiranía —hoy diríamos al totalitarismo— la teoría corporativa reconoció la legitimidad del derecho de resistencia y, en última instancia, del homónimo a la rebelión.

El individuo tiene su lugar en la sociedad corporativa en tanto que es miembro de los grupos que constituyen el sistema: Iglesia, ejército, sindicatos, grupos de empleadores, granjeros, la universidad, gremios de variada índole, ligas juveniles, etc. Aunque el individuo goza de algunos derechos humanos fundamentales, sus derechos sociales y políticos (seguridad social, trabajo y representación) los obtiene de su asociación corporativa.

El Estado está obligado a respetar tales derechos, lo que opera como un contrapaso sobre el poder estatal no controlado. La existencia de esas asociaciones separadas del Estado configura el pluralismo corporativo. Por pluralismo, los corporativistas libres entienden que los derechos (fueros y estatutos) de cada grupo están definidos en la ley y que éstos gozan de representación en el sistema e independencia contractualmente definida frente al Estado. En el sentido del corporativismo natural, un Estado es libre en la medida que reconoce y protege a las asociaciones distintas del sistema político. De allí que algunas instituciones —como la Iglesia y la familia— sean consideradas anteriores al Estado tanto en sus derechos naturales como en su historia. Por eso, la autoridad política tenía que reconocer el derecho natural de asociación, sin pretender ella concederlo ni menos sostener que era un hecho aceptado por el Estado sólo en ciertas circunstancias.<sup>6</sup>

## 2. *Institucionalización de los cambios políticos*

Los criollos tuvieron dificultades para captar el sentido de los cambios que produjo la emancipación. Entre esas dificultades estuvo el espíritu gremial o de cuerpo, difundido en todos los niveles sociales y que estorbó la formación de una clara y robusta conciencia nacional.<sup>7</sup>

En el período hispánico se observó una manifiesta tendencia a exaltar a las corporaciones, acumulando sobre ellas privilegios de la más variada especie. Los criollos no tuvieron en un comienzo el sentido de lo nacional. Más que chileno, el criollo se sentía miembro del cabildo, de la universidad, del consulado, de las milicias, de la cofradía o del gremio. Los intereses nacionales no tuvieron el sentido que se les dio más adelante en la vida republicana. Las resoluciones trascendentales se tomaban por los gremios y no por la Nación. Hasta el término de la Patria Nueva, la Junta de Corporaciones era una institución que representaba a la voluntad nacional. Ella otorgaba la representación. Los conceptos de poder electoral, ciudadanía y cuerpo electoral eran desconocidos por la mayor parte de los criollos, cuyo espíritu público no iba más allá de los limitados intereses del gremio. De ahí las interminables disputas sobre fueros y privilegios. Al criollo preocuparon primariamente los intereses grupales y excepcionalmente los intereses generales de la comunidad. El espíritu público se confundía con la vida de la corporación. Esto explica —entre muchas causas— la incapacidad del hispanoamericano para anteponer los intereses nacionales a sus intereses particulares.

En su momento inicial, el proceso emancipador se expresó como una contienda entre la soberanía social representada por los cabildos y la soberanía política personificada en la burocracia: Gobernador, Capitán General, Real Audiencia, etc. En ese momento, el Municipio llegó a constituir la más importante institución revolucionaria. Al asumir los criollos la dirección política, hubo que fusionar ambas soberanías.

La euforia liberal y la mentalidad municipalista de los criollos dieron a las asambleas legislativas gran influencia político-social, pero poca solidez estructural. Fueron injertos liberales practicados en el viejo tronco del democratismo municipal hispánico. Este desplazamiento de la función municipal de los problemas meramente locales o vecinales al campo nacional y estatal produjo desorientación.

Después de una lenta y dramática evolución, el poder municipal hispánico terminó absorbido por las asambleas legislativas de origen anglofrancés. El cabildo fue perdiendo su autonomía democrática hasta transformarse en instrumento político del Jefe del Estado.

En Chile, las funciones del Cabildo se desplazaron al Congreso de estructura constitucional, de prestigio y autonomía democrática. Lo mismo ocurrió con todas las instituciones coloniales, que fueron reemplazadas por nuevas estructuras. No sucedió lo mismo en la mayor parte de los países hermanos que se limitaron a destruir el municipio, la hacienda pública, la administración colonial de gobierno, la Iglesia y las estructuras educacionales. Llegaron así a una absoluta orfandad de instituciones públicas, orfandad que fue uno de los agentes más activos de anarquía.

El derecho público inglés se ha sustentado siempre sobre la doctrina de la sistematización del acaecer histórico. De ahí que la evolución democrática de Gran Bretaña se haya producido en forma gradual, desenvolviendo un derecho consuetudinario. La experiencia histórica y la capacidad de adaptación siguen siendo los rasgos esenciales de la vida pública inglesa.

Los filósofos y juristas de la Ilustración francesa tendieron a olvidar la realidad. Amaron las especulaciones teóricas y el juego de la razón. Esta es la diferencia fundamental entre el liberalismo francés y el anglosajón.

En Chile, el modelo inglés concordaba con el realismo político de la clase alta. Mariano Egaña —tal vez el intelectual más ilustre de la época— era un convencido partidario del parlamentarismo inglés. Las leyes periódicas ideadas por este jurista y consagradas en el artículo 37 de la Carta de 1833, constituyeron robustos gérmenes del parlamentarismo. Estamos aquí en presencia de una influencia indiscutiblemente inglesa.

A medida que nuestra naciente burguesía se fue dando cuenta del divorcio entre la norma jurídica y la realidad surgió una diversa interpretación del poder constituyente, la soberanía, la ley, la libertad y, en

general, de todos los aspectos fundamentales de la vida pública. Esta nueva concepción alcanzó su primer fruto en la Constitución de 1828. Esta transformación de las tendencias liberales fue el producto de una postura realista, de la supervivencia de la tradición colonial reforzada por la influencia del liberalismo inglés.

Serán las costumbres las que legitimen las instituciones. La realidad histórica, como voluntad nacional, se yergue frente a los principios abstractos. Toda ley debe limitarse, pues, a interpretar, a expresar una realidad histórica que ha de servir de fundamento a la norma jurídica. De acuerdo con este predicamento, el poder social se transforma en político. Tal postura considera imprescindible tomar en cuenta todas las fuerzas sociales en la elaboración del Estatuto Fundamental.

En cuanto a la manera de constituir la representación nacional, debemos también distinguir entre el liberalismo francés y el anglosajón. Para aquél, los gobernantes no tienen un derecho propio de mando, sino únicamente facultades que ejercen en representación del pueblo mismo. Esta concepción condujo al mandato imperativo y a la revocabilidad del mandato legislativo. Bajo la influencia de liberalismo sajón, en cambio, se estimó que el pueblo ejerce las atribuciones por medio de representantes que tienen un derecho propio de mando. Los gobernantes, en la órbita de sus facultades, como representantes del pueblo, desempeñan esas facultades libremente, sin mandato imperativo. Esta idea de la representación pasó a ser parte integrante de nuestro derecho público.<sup>8</sup>

#### IV. CONCRECIÓN EN LA INTERPRETACIÓN HISTÓRICA

##### 1. *Tesis de la Decadencia Nacional*

El país es un organismo con vida propia, cuyos valores constituirían el alma nacional. Tales valores serían de tipo conservador, como el amor al orden, la disciplina, la jerarquía, la autoridad y el sano pragmatismo en lo político; el ahorro, la precaución, la acuciosidad en lo económico; la sobriedad en lo social. Pero coexistirían ellos con un fuerte sentido libertario, un gran orgullo de clase, un espíritu frondista y ansioso de poder.<sup>9</sup>

El choque entre tales valores de diferente tipo, encarnados en la clase alta, explica la historia de Chile Republicano. Hacia 1830, Portales, intuitivo genial, consolida el Estado en Forma sobre la vertiente conservadora del alma nacional. De allí el éxito de los gobiernos pelucones. Pero a partir de la administración Pérez (1861-1871) esta situación cambia. Los afanes frondistas del sector social alto, sumados a la introducción en el país de la doctrina liberal y la cultura francesa, debilitan el poder central y se adoptan estructuras políticas (parlamentarismo burgués) y sociales (educación libresca y humanista masiva) que no responden a la esencia del alma nacional. 1891 representa el triunfo defi-

nitivo de las nuevas ideas. Chile entra en decadencia. La vida política se transforma en un juego de salón estéril. En lo económico se depende del maná salitrero. La sobria aristocracia del siglo XIX se corrompe hasta transformarse en una oligarquía frívola, traicionando su tradición como clase política. Este período de inmovilidad concluye hacia 1920 con la "rebelión del electorado", en virtud de la cual las clases medias entran a desempeñar un rol político. Pero esta mayor democratización no constituye una renovación positiva, porque los nuevos hombres, sin tradición política, no pueden gobernar acertadamente. La decadencia continúa.

¿Qué se puede hacer? Siguiendo siempre a Spengler, Alberto Edwards recomienda (en 1927) el Cesarismo como forma de gobierno. Para dicho autor, la decadencia en Chile comienza con la apertura política de 1861, continúa con las reformas liberales de la época parlamentaria y concluye con la incorporación de los estratos medios a la estructura gubernativa. En cuanto al remedio para la crisis en que esa evolución concluyó, escribe Edwards: "La República Parlamentaria 'en forma' hubo de desquiciarse, porque su fuerza espiritual, esto es, la sumisión del país ante las antiguas jerarquías, había desaparecido. Rousseau suponía que un Estado sin soberano se reorganiza sólo por virtud de la voluntad libre de los ciudadanos. . .; pero ésa es una noción demasiado infantil, que toda la historia desmiente. No digo los cuatro millones de chilenos, pero ni siquiera ciento o mil de ellos, reunidos en la Plaza de Armas, pensarían en suscribir el pacto social. Al contrario, mucho me temo que hubieran menester de más de un gendarme para que los vigilase. Suponer otra cosa es vivir muy lejos de las realidades".

Análogo al de Edwards es el pensamiento de Francisco Antonio Encina. En efecto, con tono de dictamen, escribió Encina que "si dejamos de mano los nombres y los programas de los partidos y la palabrería hueca de los escritores políticos, para mirar la realidad, resalta con gran fuerza el hecho de que entre 1830 y 1891, hubo en Chile un solo régimen de gobierno. Las fuerzas espirituales en que descansa el Estado en Forma, lo que hemos llamado el decálogo portaliano, la religión del gobierno, se sostuvieron activas durante los 61 años, y como envión de un pasado muerto, treinta años más. La base política del gobierno permaneció idéntica en lo fundamental: un poder ejecutivo impersonal, eje del gobierno, investido de hecho del poder necesario para elegir congresos, simple hechura suya, que servían de resorte para suplir la incongruencia entre las aptitudes políticas del pueblo chileno y las instituciones exóticas que adoptó".

Jaime Eyzaguirre es otro de los grandes historiadores y ensayistas conservadores que han proclamado que la historia de Chile Republicano es la de una decadencia. Pero el decadentismo de Eyzaguirre tiene su vertiente en el tradicionalismo católico de origen hispano, pues su ideal de sociedad fue la España de Felipe II. Por eso, percibió como decadencia el abandono del legado del siglo XVI español. Para Eyzaguirre, la penetración en Chile de las ideologías y formas culturales de origen francés y anglosajón (iluminismo, liberalismo, materialismo e, incluso,

la corriente católica neotomista) fueron síntomas de decadencia. Cuando él escribe "volvamos a lo nuestro" quiere decir volver a las ideas, si no a las formas del pasado. Añoraba un Chile católico estructurado en torno a su tradición hispana, la misma que habían destruido el positivismo, liberalismo y laicismo penetrados en Chile durante la segunda mitad del siglo XIX cuando nuestro país iniciara la curva de su caída. Dice Eyzaguirre: "Se jugó a la literatura francesa, al parlamentarismo inglés, a la comuna suiza y todo acabó en un remedo caricaturesco y fallido de las formas originales. Pero el reiterado fracaso de los ensayos imitativos, en vez de atribuirse a la infecundidad intrínseca de todo trasplante artificial y prematuro y reconciliar al chileno con su auténtico destino, sólo sirvió para acentuar el escepticismo en la propia eficacia".

Entre los discípulos de Jaime Eyzaguirre merece especial atención Gonzalo Vial Correa, la intención de cuya "Historia de Chile" es explicar la decadencia de nuestro país durante el siglo XX.

En el último capítulo de su obra, Vial sintetiza así el proceso: "Todo lo que hemos querido contar escribiendo tantas páginas es cómo se rompió la unidad nacional, pues su quiebre constituye el factor básico para explicarse nuestra historia durante este siglo. Inicialmente cedió la unidad doctrinaria: los chilenos ya no tuvieron un 'imago mundi' común; la que habían tenido —dada por el catolicismo hispánico— se hizo pedazos con el embate 'laico' y no pudo ser restaurada ni sustituida. Luego se desintegró la unidad política: el régimen parlamentarista demostró su inoperancia y su capacidad para corromperse y corromper; desapareció el rosado optimismo que, inmediatamente tras la Revolución, imaginó haber resuelto todos los problemas mediante el aplastamiento del Poder Ejecutivo e instaurado en su reemplazo un Congreso omnímodo; aquel optimismo fue sucedido por el desencanto más escéptico y el desconcierto más completo. Pero aún persistía la unidad primaria: la chilenidad, la convicción de integrar un pueblo que se esforzaba en común, solidariamente, por avanzar y resolver sus dificultades. Esto se ha solido llamar el 'consenso social' y fue lo último que murió. Hacia 1880 ya no existía el consenso doctrinario y hacia 1900 se desintegró el consenso político. Mas los chilenos seguían obedeciendo a sus élites y les dispensaban cierta confianza, si bien cada vez con mayores (y más justificadas) críticas. Diez años después también se había extinguido este último y elemental consenso; lo habían ahogado las violentas conmociones obreras acaecidas intertanto. Para el Centenario ya nada cohesionaba a los chilenos".

Jorge Prat Echaurren, ideólogo —no historiador— conservador y nacionalista, compartía la idea de la decadencia como característica de la evolución republicana de Chile. Afirma Prat que, desde los inicios de la historia de Chile, desde su independencia, hemos vivido un drama. Este drama lo representa la lucha sin cuartel de dos estilos para mirar la Patria: de un lado, los que han mirado a Chile como una tierra de todos y la han gobernado como árbitros y jueces, sin quemarse las

manos inclinándose en favor de algunos de los intereses en lucha; y del otro, los que han confundido la Nación con su clase, o con su gremio, o con su imperio económico, o con su partido burocrático y monopolizador, y han buscado gobernantes que le agregan a Chile un apellido partidista que lo limita y lo reduce.

Sostiene Jorge Prat que en el primer rector estuvieron Portales y los hombres que hicieron de su tesis una realidad —Prieto, Bulnes, Montt y Varas— y, en el presente siglo, Arturo Alessandri, Carlos Ibáñez y Jorge Alessandri. Los gobiernos oligárquicos, en cambio, aquellos en que dominan los grupos socioeconómicos, o los partidos que han caído en la esclavitud ante sus grandes clientelas electorales, nos dan una imagen muy diferente de la patria. Lo señala nuestra historia desde el primer período presidencial que siguió a la era portaliana, período de retroceso, estagnamiento y contradicción. Que están allí para señalarlo, también, los años de partidismo que mediaron entre la segunda administración de Arturo Alessandri y la segunda administración de Ibáñez, en lo que todo se proyectó a la erección de una clientela política en clase social y un monopolio administrativo. Pareciera que un sino histórico viene ligando desde hace decenas de años la suerte del país a este péndulo de carácter tan opuesto que va del gobierno de grupo al gobierno nacional. Mientras el gobierno nacional planifica y construye, el gobierno de grupos —cerrados y proselitistas— aprovecha, reparte y detiene.

## 2. *El liberalismo criollo*

Nuestro liberalismo fue una resonancia del movimiento político que se desarrolló en Europa a partir del siglo XVIII. En Chile se inició al promediar el siglo XIX debido, en gran parte, a las condiciones de atraso de la economía que retardó la formación del sector mercantil e industrial que fue el que dio al liberalismo su vitalidad.<sup>10</sup>

Es interesante rastrear el esfuerzo desplegado por nuestra burguesía intelectual para adaptar el liberalismo a las condiciones peculiares del país. Hasta 1860, las fuerzas económicas se reducían a la agricultura. Una clase terrateniente de mentalidad estatal y antiliberal dominaba en forma incontrarrestable. En la segunda mitad del siglo, junto al agro tradicional, emergió un grupo minero y mercantil que transformó la mentalidad de la clase dirigente que se industrializa y llena de un contenido utilitario. Se debilitan el culto a la tradición y a las rancias preocupaciones que caracterizaron al estilo rural de la vida del terrateniente pelucón. El temor que éstos manifestaron frente a la libertad y a la razón estuvo en consonancia con su entusiasmo por el orden y por el autoritarismo presidencial. Los pelucones estaban convencidos que el gobierno fuerte consagrado en la Constitución de 1833 era el único capaz de asegurar el orden, fundamento y garantía indispensables para lograr la prosperidad material.

Para los liberales, el bien público no era solamente prosperidad

económica, sino también dignidad ciudadana, reposo del espíritu en la plenitud de sus fueros. Los derechos de la personalidad eran la base y el objeto de las instituciones políticas; el orden sin libertad no merecía vivirse: basta con respetar las libertades para que todos los demás bienes sean logrados.

El nuevo sector minero y mercantil de mentalidad urbana, sintió viva inclinación a los razonamientos claros y decidida resistencia a todo dogmatismo. Como manifestaciones de las complejas y variadas relaciones de interdependencia entre la estructura social y los mecanismos del desarrollo económico y en nombre de la libertad y del racionalismo se exaltaron los derechos individuales, fueron abandonadas las tradiciones y se rechazó el autoritarismo presidencial.

En el segundo quinquenio de Manuel Montt (1856-1861) aparecieron las primeras inquietudes ideológicas producto del espíritu liberal, racionalista y laico que fue penetrando todos los círculos de la burguesía. Estas inquietudes se vieron estimuladas por los anhelos de emancipación espiritual frente a los hábitos y costumbres hispano-coloniales, vigentes aún al promediar el siglo. Se pensaba que no bastaban las reformas políticas. Era necesario destruir las fuerzas espirituales en que descansaba el orden tradicional; barrer con los últimos vestigios culturales de la Colonia y declarar la guerra a los sentimientos hereditarios: la fe religiosa, el respeto a las jerarquías sociales y el acatamiento del autoritarismo presidencial.

Después de la guerra del Pacífico se impuso políticamente la burguesía industrial y financiera. Ella constituirá un sólido fundamento del liberalismo parlamentario. Con acentuada conciencia individualista estuvo convencida de no deberle nada al Estado. Su poder económico se forjó en la empresa minera e industrial.

Desde el punto de vista político, la clase mercantil y minera —integrada por los elementos más progresistas de la aristocracia— acogió con entusiasmo las nuevas doctrinas liberales. Rechazó la coacción estatal pelucona y, con ánimo renovador, planteó una nueva manera de considerar la democracia, el gobierno, el Estado y la sociedad.

Estableció aquel sector una clara delimitación entre Estado y Sociedad. Esta no debía ser absorbida por aquél. La Sociedad constituye un elemento independiente e intermedio entre el individuo y el Estado. El organismo social al interponerse entre el Estado y el individuo, preserva la libertad de este último. El Estado pasó a ser una organización jurídica, cuya misión principal era hacer posible la convivencia ordenada entre los individuos de acuerdo con el principio de que la libertad de cada uno se puede conciliar con la libertad de los demás. Este concepto jurídico del Estado imprimió su sello al liberalismo.

Para los pelucones, el Estado era un elemento que existía por sí mismo, aislado de todo proceso espiritual. A él se encontraba sometida la sociedad en forma rigurosa. El orden se hacía radicar en el poder



sustentado por la autoridad. El orden constituía un fin y no un medio como lo consideró el liberalismo parlamentario. Este redujo la coacción estatal a una expresión mínima: defensa de la seguridad exterior y protección de la vida y de la propiedad de los miembros del cuerpo social. Para los liberales, la intervención del Estado dañaba el desenvolvimiento de las facultades y aptitudes del individuo. Nada de intervención de los poderes públicos en la vida económica y cultural, pues una y otra no florecerán más que con el libre juego de las fuerzas sociales. Fácil es captar que el individualismo liberal y la estructura parlamentaria que surgió de él tuvieron un enemigo común: el autoritarismo. Era necesario, por ende, anular el poder del Jefe del Estado, separándolo de la potestad ministerial. El primer Mandatario tenía que presidir pero no gobernar. Eran los ministros los gobernantes.

Para las nuevas tendencias, la libertad individual estaba en contraposición con el Estado. Este no tenía derecho a imponer una creencia religiosa, dirigir el pensamiento y las opiniones, intervenir en la economía privada de los ciudadanos. Era imperativo confiar en la espontaneidad de la iniciativa y de la acción de las organizaciones privadas.

La lucha por las libertades alcanzó extraordinaria importancia y, desde un comienzo, estuvo dirigida a implantar el régimen parlamentario. Los hombres públicos del parlamentarismo gustaban subrayar la libertad de la democracia liberal frente a la sumisión que exigía el autoritarismo pelucón.

Los estadistas liberales convinieron en que la existencia del Estado presupone coacción, imperio, dominio. Pero si hemos de ser dominados, debemos de serlo por nosotros mismos. Es libre el ciudadano que, aun estando sometido, lo está solamente a su propia voluntad. Es precisamente este aspecto el que pone de manifiesto la antítesis radical entre la concepción democrática pelucona y la liberal. Para esta nueva postura política, el peso de la coacción estatal se hizo insoportable. Había que terminar con los excesos del autoritarismo y reaccionar frente a la mentalidad rural y tradicionalista poco respetuosa de las garantías individuales. La autodeterminación política del ciudadano iba a ser el principio medular de esta postura.

El surgimiento de nuevas fuerzas económicas inspiradas en el liberalismo parlamentario condujo a la formación de los primeros partidos políticos. Mientras dominó la vieja estructura agrario-pelucona, la clase alta no necesitó organizarse en agrupaciones partidarias. Pero desde el momento en que nuevas fuerzas económicas le disputaban el campo político, el peluconismo debió ceder en sus principios y organizarse con un partido. El pensamiento pelucón rechazaba, en efecto, la idea de los partidos políticos. Para Portales, Prieto, Tocornal y Montt los chilenos debían manifestarse unánimes en el amor a la Patria y a su gobierno. Frente a la Patria y al Gobierno los chilenos no podían ni debían dividirse.

La formación de los primeros partidos chilenos fue un proceso paralelo a la gestación y desarrollo del gobierno de gabinete. Desde 1857, surgieron asociaciones partidarias que día a día adquirieron mayor importancia. Ellas no serán —como en la primera mitad del siglo— entidades sin programa que sustentan confusos sentimientos de defensa de la tradición, del orden y del autoritarismo. A partir de 1861 serán los programas, las opiniones concordantes y el entusiasmo por una idea los que congregarán a los ciudadanos. Combinaciones de partidos como la Fusión liberal conservadora, la Alianza liberal o la Coalición conservadora, llevaron al gobierno un programa, transformando la opinión pública en fuerza política. De esta manera, los partidos hicieron factible el gobierno democrático representativo. Es ésta la singular trascendencia que los partidos tuvieron en el período parlamentario.

Desde 1861 hasta la primera década de nuestra centuria, los partidos reclutaron sus adeptos en la burguesía. Eran partidos de élites o cuadros. La clase trabajadora no tuvo participación en la vida pública. El mismo Partido Democrático (1888) fue un grupo burgués. Los artesanos que lo integraban se complacían en imitar las costumbres de la clase alta y los obreros que formaban sus bases sentían satisfacción depositando sus votos por el patrón o por un candidato de buena posición social. Sus dirigentes fueron siempre profesionales de clase media.

La extracción burguesa de los partidos explica también su escasa distancia ideológica. Un común denominador doctrinario —el liberalismo individualista y parlamentario— sirvió de fundamento a las agrupaciones partidarias. Se suele afirmar que fueron los problemas llamados "doctrinarios" los que separaron a las distintas entidades políticas. Esto no es tan exacto. Esos problemas dividían por igual las filas de todos los partidos. En ellos encontramos defensores y enemigos del Estado docente; laicos anticlericales y guardianes de las prerrogativas de la Iglesia; partidarios del papel moneda y adictos decididos de la conversión metálica.

En las agrupaciones de centro se observó una marcada tendencia a evitar la pugna, a llegar al arreglo y a la transacción. De ahí la frecuencia con que se concertaban los más variados pactos y combinaciones políticas y la buena disposición que manifestaron los partidos para llegar a un acuerdo frente a determinados problemas políticos, postura reforzada por la prudencia que ocupó una situación destacada en la tabla de valores de la cultura burguesa.

### 3. *La política chilena en el siglo xx*

De entre los actores sociales y políticos que es posible observar en la vida política chilena del siglo xx, sin duda que los partidos sobresalen de inmediato. En efecto, desde comienzos de este siglo la política aparece caracterizada por el alto nivel de establecimiento y desarrollo de los partidos. Estos se fueron transformando de hecho en la institución po-

lítica fundamental, que respondía a los procesos de complejización de la estructura social y económica de Chile. A medida que nuevos sectores participaban y que la economía comenzaba a transformarse, entraron en acción los partidos políticos que movilizaban, canalizaban y controlaban el proceso político del país.<sup>11</sup>

Pero además, ya que la mayor complejidad social y económica implicaba también mayor cantidad de intereses en conflicto, los partidos fueron instrumentos eficaces y suficientes para establecer un modo civilizado y pacífico de resolverlos. En otras palabras, los políticos y los partidos modernos en Chile cumplieron un rol fundamental en la moderación del conflicto, de manera que éste se diera en niveles que no pusieran en peligro la organización democrática que la comunidad quería darse. Si bien el consenso político no era total, era sin duda suficiente para enfrentar los conflictos, de modo que ellos no alcanzaran una intensidad que pusiera en peligro el régimen mismo.

Sin embargo, es preciso reconocer que los partidos chilenos estaban divididos y eran competitivos, de tal manera que los votos de la población se repartían de manera casi igualitaria entre todos ellos, los que, a su vez, casi siempre fueron muchos. Pero los partidos tenían la ventaja de no representar exclusivamente a algún sector específico de la sociedad, pues buscaban y encontraban apoyo de variados sectores a los cuales intentaban representar, sin perjuicio de que sus dirigentes y clientelas más importantes fueran reclutadas de algún ámbito más preciso. En otras palabras, los partidos políticos chilenos eran pluriclasistas. Por otra parte, el hecho de que todos los partidos, en distintos momentos y circunstancias, estuvieron en condiciones de acceder a ganar el poder político, hizo que se estableciera un sistema de partidos, en el cual todos se relacionaban y respetaban las reglas del juego democrático, tratando de atraer el mayor número posible de adherentes a sus pretensiones, sin atender, al menos exclusivamente, a los orígenes socioeconómicos del electorado.

El pluralismo de la estructura de partidos, el carácter multiclasista de casi todos ellos y el rasgo democrático-electoral de sus relaciones, eran respuestas adecuadas a una estructura social caracterizada también por su complejidad y carácter plural. El pluralismo partidario y el pluriclasismo de los partidos hizo que la política chilena se diera en términos de alianzas, ya que nunca un solo partido estuvo en condiciones de conquistar y mantener el poder político. El eje de estas coaliciones fue casi siempre el Ejecutivo, con el apoyo de grupos y partidos de derecha o de izquierda; pero nunca el centro, excepto en una ocasión (1965) fue capaz de obtener más del cincuenta por ciento de los votos del electorado.

C U A D R O I  
SINDICATOS Y AFILIACION 1932-1973

Año	Total sindic. afiliados		Industrial sindic. afiliados		Profesional sindic. afiliados		Agrícola sindic. afiliados	
1932	421	54.801	168	29.442	253	25.359		
1933	619	75.050	243	39.802	376	35.248		
1934	680	81.085	266	42.617	414	38.468		
1935	669	83.262	255	47.442	414	35.820		
1936	670	86.699	275	51.185	395	35.514		
1937	812	116.378	316	69.113	496	47.265		
1938	932	125.972	333	78.989	599	46.983		
1939	1.687	173.478	593	105.267	1.094	68.171		
1940	1.888	162.297	629	91.940	1.259	70.357		
1941	1.977	208.775	677	124.688	1.300	84.087		
1942	1.595	194.049	602	122.408	991	71.641		
1943	1.618	213.867	575	142.879	1.043	70.988		
1944	1.652	274.081	596	143.860	1.056	103.221		
1945	1.581	232.714	558	139.765	1.023	92.953		
1966	2.868	351.516	990	179.506	1.679	161.363	199	10.647
1967	3.397	408.164	1.174	190.367	1.951	173.946	272	43.851
1968	4.025	495.769	1.296	189.815	2.202	222.212	527	83.742
1969	4.362	536.444	1.367	194.228	2.405	232.090	590	110.126
1970	4.686	556.649	1.437	197.651	2.569	239.323	680	119.675
1971	5.290	679.682	1.599	205.282	2.879	252.924	812	221.476
1972	6.184	725.893	1.776	213.165	3.513	282.181	895	230.547
1973	6.697	940.035?	1.871	232.134	3.761	472.365?	1.065	235.536

Fuente: Bernardino Bravo Lira: "El Movimiento Asociativo en Chile", *Política* N° 1 (septiembre de 1982), pp. 44 y 48.

Por otra parte, el sistema político chileno, caracterizado por esa presencia organizada de múltiples partidos, había logrado penetrar grandes sectores de la sociedad chilena. Es así como las elecciones en todos los niveles —presidenciales, parlamentarias y municipales— se daban en términos de la división político-partidaria y mediante procesos en que los partidos buscaban el apoyo de los electores a sus respectivas posiciones. Esta presencia y competencia de los partidos se daba en localidades de características socio-económicas relativamente desarrolladas y en áreas rurales de bajo nivel socio-económico. Tal penetración de los partidos en todos los niveles y sectores de la sociedad chilena se explicaría, entre otros factores, por el carácter centralizado de la política en Chile, con un claro predominio del Poder Ejecutivo. El rasgo centralizado y clientelista del sistema de toma de decisiones hacía que todos los niveles de elección de ocupantes de cargos políticos estuvieran bajo la mira de los más variados sectores de la sociedad chilena, ya que

muchas de las cuestiones cruciales a sus intereses eran resueltas en el centro, precisamente por los partidos y sus dirigencias.

Influyó en la centralización de poder político, el clientelismo y la dependencia del centro, el carácter también centralizado y jerárquico de los partidos. Sin embargo, esta situación no era esencialmente contradictoria con un desarrollo político de naturaleza democrática, ya que los partidos habían sido capaces de penetrar y organizar a la mayoría de los sectores del país y, por lo tanto, éstos eran representados en todos los niveles y sus conflictos resueltos dentro de las reglas del juego democrático.

C U A D R O I I

COLEGIOS PROFESIONALES ESTABLECIDOS ENTRE 1925 Y 1974

1925	Colegio de Abogados
1942	Colegio de Farmacéuticos
1942	Colegio de Arquitectos
1944	Colegio de Ingenieros Agrónomos
1948	Colegio Médico
1948	Colegio de Dentistas
1953	Colegio de Enfermeras
1955	Colegio Médico Veterinario
1955	Colegio de Asistentes Sociales
1955	Colegio de Constructores Civiles
1956	Colegio de Periodistas
1957	Colegio de Practicantes
1958	Colegio de Ingenieros
1958	Colegio de Técnicos
1958	Colegio de Contadores
1962	Colegio de Matronas
1968	Colegio de Sicólogos
1969	Colegio de Técnicos Agrícolas
1969	Colegio de Prácticos Agrícolas
1969	Colegio de Instaladores Técnicos Electricistas
1969	Colegio de Kinesiólogos
1969	Colegio de Administradores Públicos
1969	Colegio de Bibliotecarios
1969	Colegio de Tecnólogos Médicos
1970	Colegio de Capitanes y Pilotos
1970	Colegio de Químicos Farmacéuticos
1970	Colegio de Laboratoristas Dentales
1974	Colegio de Profesores

Fuente: Bernardino Bravo Lira. "El Movimiento Asociativo en Chile", *Política* N° 1 (septiembre de 1982), pp. 45, 48 y 54.

Pero los partidos fueron sólo relativamente exitosos en sus intentos por lograr la participación controlada de los diversos sectores en que se dividía la sociedad chilena. En efecto, alrededor de 1960 era evidente que existían grupos importantes no incluidos ni participando activamente en el proceso político. Entre ellos cabe mencionar a los campesinos y pobladores. A partir de la movilización de esos nuevos sectores, con la intención de democratizar aun más el sistema político, se produciría la aparición de actores en un escenario ya caracterizado por el alto número y complejidad de los participantes. En efecto, la sociedad chilena era compleja y organizada. La mayoría de los sectores que la componían se fueron organizando; así, se creó una red de organizaciones de carácter público y privado, que le dio a la sociedad una de sus características notables. Tanto al nivel privado como público estas organizaciones jugaban un rol fundamental en la toma de decisiones políticas, es decir, aquellas que afectaban a todos o a la gran mayoría de los chilenos. Ambos sectores organizacionales se diferenciaron y adquirieron características distintivas, si bien el sector público asumió el liderazgo durante buena parte del siglo XX.

Los esfuerzos por organizar y hacer participar a todos o casi todos los sectores de la sociedad alcanzaron también a otros grupos, entre los cuales destacaban los gremios. Es así como durante los años sesenta surgieron agrupaciones que reunían a individuos con ocupaciones relacionadas, tales como los transportistas, comerciantes y profesionales. Aunque los orígenes históricos de los gremios se remontan a años anteriores al Gobierno Popular, ellos adquirieron importancia política fundamental sólo alrededor de 1971-72, período en que se transformaron en protagonistas organizados, sin utilizar a los partidos como sus intermediarios, con demandas que excedían sus reivindicaciones económicas usuales. Como en el caso de las otras organizaciones de sectores ya referidos, las organizaciones gremiales resultaron del esfuerzo de los partidos por organizar aun más la sociedad y, especialmente, por las presiones para establecer organizaciones que representaran y defendieran a los nuevos actores frente a los otros grupos y estratos ya organizados.

Chile fue una democracia mientras en su sistema político existió consenso político básico, aglutinado alrededor de una coalición de partidos y movimientos políticos de centro. Pero se trataba de centros con capacidad de operar en todo el *continuum* derecha-izquierda, es decir, con habilidad, flexibilidad e intención de moderar el conflicto y resolverlo antes de que alcanzara dimensiones que pusieran en peligro el sistema mismo. Cuando el corazón del sistema político, que era el Poder Ejecutivo, fue ganado por una coalición dominada por la izquierda, que además estaba en muy clara minoría, el sistema terminaría por quebrarse ante la cantidad, intensidad y dirección de los cambios que pretendían introducirse.

La vida política chilena fue civil (y civilizada) mientras los partidos fueron capaces de convivir y relacionarse políticamente. Desde que las

circunstancias y los propios partidos agotaron esa capacidad fueron reemplazados por otras instituciones con sus propias reglas de juego. En este sentido, preciso es reconocer que todos los partidos deberán asumir parte de la responsabilidad histórica del quiebre del sistema democrático en Chile.

C U A D R O I I I

EVOLUCION DE LA POBLACION ELECTORAL CHILENA

Año	Inscritos	% Inscritos pobl. total
1870	43.188	2.2
1876	106.194	5.1
1888	134.119	5.3
1912	593.234	17.5
1920	370.314	9.9
1925	302.142	7.4
1932	429.772	9.5
1938	503.871	10.3
1945	641.495	11.6
1952	1.105.029	17.6
1958	1.497.902	20.5
1964	2.915.121	34.8
1969	3.244.892	33.9
1970	3.539.747	36.2
1971	3.792.682	34.5
1973	4.510.060	42.7

Fuente: Germán Urzúa Valenzuela, *Diccionario Político-Institucional de Chile* (Santiago, Editorial Ariete, 1979), p. 158.

V. LOS SISTEMAS POLITICO Y SOCIAL DE HOY

1. *Período de los sistemas autorregulados*

El Derecho Constitucional clásico se sustentaba en la imagen y en la praxis del Estado y de la sociedad como dos sistemas distintos aunque no separados.<sup>12</sup>

La sociedad era considerada como un sistema autorregulado capaz de producir el mejor de los órdenes posibles con tal que el Estado no interfiriera en su funcionamiento y le garantizara las mínimas condiciones ambientales resumidas en la síntesis de libertad y seguridad.

Los límites de la acción del sistema estatal estaban dados por los derechos individuales, por el principio de la legalidad y por el mecanismo de la división de poderes.

El modo de relación del Estado con la sociedad era fundamentalmente la legislación, pero conviniendo advertir que la ley era concebida como creadora de un orden en cuyo marco se desarrollaban las acciones de los individuos, no como una intervención en los acontecimientos. La administración, poder ignorado por el Derecho Constitucional, estaba, lo mismo que la justicia, sujeta al principio de la legalidad. En resumen, el Estado era un sistema regulado por la ley, que satisfacía las demandas de la sociedad a través de la legislación, creando las condiciones ambientales para el libre despliegue de la sociedad.

Por su parte, la sociedad ascendía al Estado por medio del sufragio, produciéndose así un circuito perfecto: el Estado creaba las condiciones ambientales de la sociedad por medio de la ley a la que, en virtud del principio de la legalidad, quedaban sujetos sus órganos, a la vez que la ley era establecida por la representación parlamentaria, de modo que también a través de este mecanismo la sociedad se configuraba como un sistema autorregulado.

En el régimen constitucional clásico se partía de dos premisas: la unidad e indivisibilidad de la Nación y la estructuración individualista de la sociedad, porque sus componentes eran los individuos o la universalidad de los ciudadanos. Consecuentemente, la representación tenía a la vez carácter individual y total, pues, cada diputado representaba a la Nación entera. Correlativamente, sólo se consideraban legítimos los intereses particulares de los individuos y el interés colectivo de la Nación, personificado por el Estado, pero no los intereses de las organizaciones. Por tanto, no había ni podía haber una representación de los grupos intermedios, entidades desconocidas por el Derecho y la praxis constitucionales.

## 2. *Estado y sociedad en nuestro tiempo*

La sociedad y el Estado ya no pueden definirse como dos sistemas autorregulados, sino como dos subsistemas interdependiente, vinculados y condicionados por un número creciente de interrelaciones, de modo que asistimos a una transformación de la estructura y función del Estado y, como consecuencia de las acciones e intervenciones del Estado, presenciamos una transformación estructural de la sociedad.

### A. *Regulación de la sociedad por el Estado*

Junto a sus objetivos tradicionales, el Estado ha asumido la garantía de estabilidad de una sociedad dinámica y compleja, lo que exige la reducción de la lucha existencial a conflictos limitados dentro de ramas industriales o de empresas específicas y el acceso de la población



a los bienes de consumo y de uso. El Estado ha dejado, en consecuencia, de considerar a la sociedad como un sistema estático, cuyo equilibrio se mantiene si permanecen inmutables ciertos valores y situaciones, para considerarlas como un sistema dinámico que mantiene su equilibrio a través de los cambios regulados por el Estado.<sup>13</sup> En correlación con ello, el Estado se responsabiliza de garantizar aquellas condiciones de la existencia individual que ni la persona ni la sociedad pueden asegurar por sí mismos. Eso sería más difícil si el Estado no se responsabilizara del funcionamiento y crecimiento de la economía nacional. Además, la complejidad de las funciones desarrolladas por el Estado ha conducido a que el sistema legislativo mismo se haga a su vez más complejo, lo que se manifiesta en la multiplicidad de los instrumentos legislativos (leyes cuadro, leyes programa, leyes medida, leyes de plan, etc.) y en la pluralidad de actores que intervienen en la elaboración de los proyectos legislativos, etapa en la cual tiene importancia creciente y necesaria la tecnoburocracia y los grupos tecnoburocráticos.

### B. *Regulación del Estado por la sociedad*

Si la acción del Estado es relevante para los intereses sociales, éstos han de tratar de influir en las decisiones correspondientes. Pero para que un interés (sea económico o de otra especie) se haga valer tiene que estar representado, es decir, ha de poseer la capacidad real para hacerse presente en el centro de decisión. Ahora bien, la sociedad del presente está estructurada en organizaciones, porque ni los objetivos individuales ni los colectivos pueden conseguirse en ella más que a través de organizaciones. Por consiguiente, a la mediación de los partidos, se añade la mediación de las organizaciones como canal de acceso de la sociedad a la participación en las decisiones públicas. El Estado, además, necesita algunas de tales organizaciones para formular sus políticas, tanto porque ha de basarse en un conocimiento cierto de las demandas y la información económico-técnica poseída por ellas, como para realizar dichas políticas y ejecutar funciones públicas que rebasan el ámbito administrativo tradicional y se contratan con firmas privadas.

### 2. *Pueblo Nación y Pueblo Real*

El pueblo nación sirve de base a la idea de soberanía nacional. Esta construcción, imaginada por los publicistas del siglo XVIII y consagrada por los constituyentes de 1791, entiende por pueblo una colectividad de la que se ha sacado todo lo que distingue, divide u opone: la condición social, el nacimiento, los recursos, los gustos. Es un pueblo de hombres idénticos: los ciudadanos y, por tanto, fundamentalmente unido porque ignora las clases. Se llega así a asimilar la entidad nacional con una colectividad de individuos igualmente abstractos, ya que sólo se considera como título, para su participación en el ser nacional, su igual naturaleza humana.<sup>14</sup>

La noción del pueblo nación, por medio de su corolario que es la representación, satisface esta triple preocupación: en tanto que unidad global, el pueblo es libre, ya que ninguna voluntad podría prevalecer contra la de la Nación; no hay tampoco por qué temer que una facción o una clase trate de hacer prevalecer sus deseos, ya que sería una usurpación de un poder que sólo pertenece a la colectividad unificada; por último, como la Nación sólo puede expresarse por sus representantes, los gobernantes disfrutan de libertad.

La concepción del pueblo nación procedía de la intención sistemática en orden a disociar el pueblo como detentor de la fuerza política del pueblo como dato sociológico elemental. Esta disociación es repudiada desde hace una treintena de años por las filosofías políticas dominantes y ha disminuido sensiblemente en los hechos. Hoy el pueblo que las doctrinas consideran detentor de la fuerza política, lo mismo que el pueblo que las pone en práctica, tienden a acercarse al pueblo verdadero, es decir, a la colectividad viva y abigarrada que nos encontramos todos los días.

Bajo la influencia de innumerables factores, en la primera categoría de los cuales hay que colocar las transformaciones sociales nacidas del desarrollo de la industrialización y la familiarización de los electores con los recursos que les ofrece el voto, el pueblo se ha impuesto políticamente bajo las apariencias que reviste en su existencia cotidiana. Rompiendo la homogeneidad ficticia que le imponía el marco nacional, aparece con sus divisiones en clases sociales, sus intereses fraccionados, sus aspiraciones divergentes. Y, sobre todo, su poder no está ya alienado. No se imputa a una entidad trascendente, permanece en él; lo conserva a su disposición.

Pero la democracia puede igualmente asentarse en estos dos tipos de pueblo. Con el pueblo nación se tiene la democracia gobernada. El pueblo real, al contrario, sólo puede ser base de una democracia gobernante.

La democracia gobernada es un régimen en el cual el pueblo es soberano, ya que es dueño de la idea de Derecho que orienta la actividad de los órganos del Estado. Pero como este pueblo sólo está compuesto de ciudadanos como la encarnación estereotipada de la inmutable naturaleza humana, resulta que la colectividad sociológica, la que engloba los seres diferenciados por su condición de existencia, está gobernada por la Nación, centro al que se imputan las voluntades ciudadanas.

Esta democracia gobernada fue hasta la guerra de 1914 el régimen del Estado liberal. Concuere, por otra parte, con la escasez de sus atribuciones, pues desde el momento en que el Estado interviene poco en la vida social, los individuos no tienen motivo para hacer prevalecer sus exigencias particulares. Personalmente no tienen nada que esperar de él y les basta con disfrutar de la libertad política abstracta que les proporciona su título de miembros de la Nación.

Es precisamente cuando los individuos piden al Poder que se preocupe de su situación particular y concreta, cuando aparece la democracia gobernante. Su origen en el pueblo nación en toda su complejidad sociológica. Su expresión es la que da directamente el pueblo y no sólo las decisiones discutidas, reflexionadas y elaboradas por los órganos estatales que le serán a continuación imputadas; su sustancia es el deseo popular y no un compromiso entre los imperativos racionales y las aspiraciones sociales auténticas. Se trata de una democracia gobernante porque, escapando al desdoblamiento entre ciudadano y sujeto, el pueblo está llamado a gobernarse él mismo por medio de instituciones sometidas a su voluntad.

Con la idea de pueblo nación no se puede admitir otro soporte del poder popular de la Nación. Precisamente el concepto Nación fue imaginado para servir de asiento a este poder. La unidad e indivisibilidad de la Nación hacen que en ella y sólo en ella se concentre toda fuerza política. De hecho, los teóricos de la soberanía nacional han denunciado, bajo el nombre de facciones, a los grupos que pretendían intereses o concepciones particulares del orden social deseable. La Nación debe ignorar a los partidos, lo mismo que a los cuerpos intermedios. Su unidad los excluye, su homogeneidad los descalifica.

Con el pueblo real la situación ha cambiado; su fuerza no se difunde ni se extiende a la colectividad entera, pues no hay en realidad una fuerza, sino una pluralidad de fuerzas. Ello se debe a que entre los hombres situados se establecen relaciones particularmente estrechas, fundamentadas en la identidad de condición social, la concordancia de sus intereses o el paralelismo de sus necesidades y aspiraciones. En estos grupos más estrechos que la colectividad nacional, las fuerzas políticas se condensan gracias a la convergencia de las voluntades individuales.

En la democracia gobernada la génesis de la idea de Derecho se produce en la reflexión de los ciudadanos; con la democracia gobernante su fuente reside en las exigencias de los hombres situados. El ciudadano no es el individuo real con sus debilidades, egoísmos, cegueras y entusiasmos. Es el hombre iluminado por la razón hablando según los imperativos de esta razón común a todos y, por tanto, desembarazado de los prejuicios de clase y de las preocupaciones inherentes a su condición económica, capaz de opinar sobre la cosa pública sin estar dominado por su interés personal. En resumen, es una especie de santo laico que debe su calidad de miembro del soberano —la Nación— a su desinterés. La idea de Derecho que puede concebir este ser socialmente perfecto está evidentemente provista del civismo de su autor. Se refiere a los grandes intereses nacionales considerados sin preocupación de contingencias y satisfechos de una manera racional y duradera. Es decir, una democracia de ciudadanos se adapta a la concepción liberal del Estado.

La democracia contemporánea, por el contrario, está compuesta de los hombres situados que encontramos en la vida cotidiana, tal como los caracteriza su profesión, modo y medios de vida, sus gustos, necesidades y las oportunidades que se les ofrecen. El hombre situado se revela por su manera de ser y no, como el ciudadano, por una reflexión metafísica sobre su ser.

El hombre situado se hace del orden deseable una idea diferente de la que alimenta las reflexiones del ciudadano. Lo que espera del Estado no es la abstención liberal, sino la mejora de su condición. Para unos, aquellos cuya situación es confortable, el Estado debe limitarse a una policía exterior del orden social existente; para otros, debe asumir la transformación de la sociedad, de tal manera que se haga más humana.

La democracia política y la democracia social descansan sobre los derechos del hombre. Los que forman la base de la democracia política son facultades inherentes al individuo, son derechos protectores de una libertad preexistente. Para asegurar esta protección, que está dirigida contra las actuaciones abusivas del Poder, el individuo ve reconocido su derecho a controlar el uso de éste. Tales derechos son políticos en el sentido de que su único objeto es asociar los ciudadanos al ejercicio de la función gubernamental. No les autorizan a exigir del Estado prestaciones particulares; su razón de ser es impedir que los gobernantes atenten contra la autonomía individual.

En el contexto en que se sitúa hoy el Poder los derechos son exigencias; su contenido está fijado en función de una necesidad que ellos consagran jurídicamente. El derecho del hombre es la medida de una necesidad. Así comprendidos, los derechos son sociales, reconocidos al hombre situado y al obligar a los gobernantes a una intervención positiva pueden ser considerados créditos del individuo frente a la sociedad.

Naturalmente, el reconocimiento de los derechos sociales no provoca la desaparición de los derechos políticos. Pero, por lo menos, transforma radicalmente su sentido: son los medios gracias a los cuales los gobernantes entran en los servicios gubernamentales y obtienen de ellos que realicen las condiciones indispensables para la efectividad de los derechos sociales.

### 3. *El Estado Democrático Moderno*

Disueltos los vínculos tradicionales entre los hombres dados por la adhesión de todos a un mismo plexo de ideas y creencias, la adscripción a funciones productivas predefinidas que se heredaban de padres a hijos y la pertenencia estable a grupos jerárquicamente ordenados, la sociedad adquirió una movilidad y dinamismo tal que el problema del orden social se presentó en un nivel cualitativamente superior y más complejo que el que había tenido en todas las sociedades anteriores.

Surgieron formas de pensamiento opuestas, se formaron intereses económicos individuales y de grupo divergentes, los hombres se organizaron por afinidad ideológica y de intereses, dando lugar a múltiples asociaciones que se proponen objetivos contrapuestos. En estas condiciones, ¿cómo unificar a los hombres en torno a objetivos comunes, articular los distintos intereses en un proyecto compartido, integrar las diferentes asociaciones en un sistema institucional coherente?<sup>15</sup>

En el orden social anterior, entre la sociedad política y la sociedad civil existía organicidad: se trataba de un orden jerárquicamente dispuesto, donde cada grupo y tipo de actividad se mantenía en su propio espacio vital, donde los dirigentes y dirigidos tenían una misma moral y un mismo cuerpo de ideas, de carácter fundamentalmente religioso, que los vinculaba entre sí y en una fidelidad superior. La disolución del orden medieval y la afirmación de las libertades fueron provocando la separación entre las sociedades civil y política. Por un lado, la sociedad civil se transformó con el desarrollo de las ciencias, del racionalismo y el empirismo, con la expansión de nuevos métodos de producción y organización industrial, con la formación de la burguesía y de nuevas clases sociales, con el despliegue de las ideologías y de los partidos que las impulsaban. Por otro lado, el poder político reaccionó autoritariamente en su esfuerzo por conservar o restaurar el antiguo orden, tratando de asegurar para sí por lo menos el monopolio de la coacción y de la administración burocrática. Los fenómenos históricos a través de los cuales se desplegó este proceso son conocidos: renacimiento, reformas, ciencias positivas, ideologías, asociaciones, industrialismo, mercantilismo, por un lado; formación de ejércitos permanentes, desarrollo de la burocracia, Contrarreforma, absolutismo, por el otro.

¿Cómo superar la separación entre sociedad civil y sociedad política? ¿Cómo elaborar una nueva unidad entre dirigentes y dirigidos en un orden social que sin negar la libertad individual tenga en cuenta la diferenciación que se ha producido en la vida social? Son éstas las interrogantes que se plantearon los pensadores políticos que elaboraron el proyecto de Estado democrático moderno. El modelo construido por ellos y que progresivamente se fue extendiendo desde Europa a otras regiones del mundo, contiene los siguientes elementos fundamentales, delimitativos de lo que podemos entender por democracia moderna.

*Autonomía de la sociedad civil respecto de la sociedad política:* Las actividades culturales, religiosas, económicas, científicas, políticas y económicas tienen en la sociedad civil su espacio de expresión libre, de modo que en su desarrollo abierto a todas las búsquedas y expresiones creativas se va definiendo el curso de la historia y la evolución de la sociedad. Garantía de la autonomía de la sociedad civil es la sujeción del Gobierno a un orden constitucional que establece los límites de su poder y los derechos de los ciudadanos.

*Representación de la sociedad política y de los poderes públicos:* El poder político debe ser representativo de la sociedad civil en sus distintas y múltiples manifestaciones, de manera que la legitimidad de ese poder se construye en la sociedad civil y se manifiesta a través de la voluntad soberana del pueblo. Instrumento principal de la representatividad del Estado es el voto libre, universal y secreto, a través del cual se escoge a los gobernantes y se delegan los poderes legislativos en una asamblea en la que tienen expresión proporcional todos los intereses, corrientes de pensamiento y tendencias políticas con relevancia en la sociedad civil.

*Gobierno de las mayorías con reconocimiento de los derechos de las minorías:* La institucionalidad del Estado no es monolítica, sino que tiene la estructura dual que contempla el gobierno de las mayorías y la oposición legítima de las minorías.

*Carácter no-ideológico del Estado:* Aunque la neutralidad ideológica del Estado democrático no puede ser absoluta, pues las formas mismas de la institucionalidad democrática implican contenido intelectual y moral importante (la igualdad ante la ley, los derechos humanos, el pluralismo, etc. que es tarea del mismo Estado difundir), puede en general sostenerse que el sistema político no tiene ideología oficial permanente; es institucional y formalmente neutro respecto de las ideologías y formas de pensamiento que se desarrollan en la sociedad civil. Estos moldes ideológicamente vacíos del Estado se llenan de los contenidos intelectuales y morales que se desarrollan autónomamente en la sociedad civil, siendo el Estado orientado, cada vez, por aquellas concepciones que logren en aquella preeminencia mayoritaria.

*Separación institucional de los poderes públicos:* Con el objeto de impedir los excesos del poder, los órganos legislativo, ejecutivo y judicial están institucionalmente separados y son autónomos en su funcionamiento, existiendo instancias de coordinación y de control recíproco.

Ahora bien, este modelo teórico de la democracia moderna tuvo, en su aplicación histórica concreta, una evolución significativa como consecuencia del problema de la representatividad o legitimidad y el problema de la eficiencia.

La representación de la sociedad civil en el Estado es un principio simple, pero su concreción práctica es asunto complejo. La complejidad deriva de dos órdenes de factores interrelacionados. Por un lado, el hecho de que en la sociedad civil no existen solamente individuos libres y sujetos de derechos, sino que se constituyen también grupos de personas vinculadas por comunidad de intereses y afinidad de ideas. Dependiendo del lugar que ocupen en la producción de la división técnica y social del trabajo se han formado en la sociedad moderna las clases y agrupaciones sociales, cada una con intereses particulares. La libre circulación de las ideas ha dado lugar, a su vez, a la formación de agrupaciones ideológicas, religiosas, culturales y políticas que ofrecen proyec-

tos de sociedad diferentes y soluciones alternativas a los problemas históricos. La representación de esta sociedad civil compleja en un Estado unitario plantea, pues, problemas más difíciles que aquellos que los teóricos fundadores de la democracia representativa creyeron resolver con la institución del voto individual y universal. Por otro lado, la representación de intereses e ideas particulares (individuales y de grupos) en un Estado coherente, cuyos objetivos no son los de ningún individuo o grupo particular, sino los del conjunto de la sociedad (el bien común), plantea la necesidad de que cada uno de los intereses y concepciones particulares, al entrar a formar parte del Estado representativo, se mueren en el interés general, o sea, se transformen a través de un proceso de universalización. Esto significa que tales intereses e ideas, en cuanto presentes en la sociedad política, no pueden ser idénticos a como se expresan en la sociedad civil.

Ambos aspectos del problema (la necesidad de representar grupos de intereses e ideas y la necesidad de universalización de los intereses e ideas particulares) obtienen en el modelo democrático una solución a través del sistema de los partidos políticos. Función primordial de los partidos en un sistema pluralista es, en efecto, la representación política (en el Estado) de los intereses y concepciones de los grupos sociales y de las corrientes de pensamiento que se han formado en la sociedad civil. Tal representación no implica la simple afirmación de tales intereses e ideas particulares en el seno del Estado, sino su transformación, su elevación a interés general, su compatibilización con el bien común. Estos son los aspectos más altos e importantes de la política en una democracia representativa moderna, dependiendo la calidad y perfección de un sistema democrático, más que de las normas jurídicas y de las preocupaciones constitucionales establecidas, de la perfección con que los partidos cumplan sus funciones políticas específicas.

En cuanto al problema de la eficiencia, la doctrina liberal clásica suponía que el libre juego del mercado determinaba espontáneamente la asignación óptima de los recursos, quedando garantizado el resultado del conjunto por su funcionamiento sin interferencias gubernamentales. Pero la realidad histórica vino a contradecir esta creencia, demostrando que la coordinación de los objetos particulares y parciales en un proyecto nacional de desarrollo es una necesidad del sistema.<sup>16</sup>

El problema de la eficiencia en las democracias ha encontrado respuesta en la configuración de un Estado que tiene dos principios de organización complementarios y, consecuentemente, dos estructuras interrelacionadas en un sistema de poder y dirección complejo. Junto al principio y al sistema de la representación (cuyos órganos principales son los partidos, el parlamento, los medios de comunicación, etc.) se configura un principio y un sistema burocrático (cuyos órganos relativamente independientes de la opinión pública son la administración civil y los militares). Mientras el lado representativo del Estado se legitima a través de las expresiones políticas de la voluntad ciudadana, el

lado burocrático obtiene su legitimidad sobre la base de la eficiencia que muestra en el ejercicio de sus funciones y las competencias técnicas que manifiesta poseer. Todas las formas de Estado moderno son de hecho una combinación de representación y burocracia, siendo lo característico de los sistemas democráticos la subordinación de los órganos y poderes burocráticos a los órganos y poderes representativos.

## VI. Régimen Constitucional de la Representación

### 1. ANTECEDENTES

#### A. La Declaración de Principios

La formulación más clara y con la máxima jerarquía sobre el tópico se encuentra en la *Declaración de Principios del Gobierno de Chile*, difundida el 11 de marzo de 1974.<sup>17</sup>

Tras perfilar la concepción cristiana sobre el hombre y la sociedad, en la Declaración se define el bien común como fin del Estado, sin coincidir en ello con el concepto de individualismo liberal ni el colectivismo totalitario: "El individualismo liberal considera al bien común como la simple suma de los bienes individuales, que cada cual procura obtener con casi total prescindencia del de los demás. El colectivismo se sitúa en el extremo opuesto y entiende el bien común como un concepto referido al todo colectivo o estatal, frente al cual el bien individual de cada persona desaparece por completo". Por su vínculo esencial con el bien común se declara el respeto al principio de subsidiariedad, el derecho de propiedad privada y la libre iniciativa económica.

En armonía con tales predicamentos, en el documento se afirma que un punto capital de la nueva institucionalidad será la descentralización del Poder, tanto en lo funcional como en lo territorial, "lo cual permitirá al país avanzar hacia una sociedad tecnificada y de verdadera participación social".

La nueva institucionalidad —prosigue— distinguirá entre el Poder Político y el Poder Social, separando claramente sus titulares y su forma de ejercicio. El Poder Político es definido como "la facultad de decidir en los asuntos de interés general para la nación, constituyendo propiamente la función de gobernar al país". El Poder Social, de otra parte, debe entenderse como "la facultad de los cuerpos medios de la sociedad para desarrollarse con legítima autonomía hacia la obtención de sus fines específicos, transformándose en vehículo de límite a la vez que de enriquecimiento a la acción del Poder Político. Con relación a este último, en la Declaración se precisa que él será oportunamente entregado a quienes el pueblo elija a través de un sufragio universal, libre, secreto e informado".



En cuanto al Poder Social, en el documento se añade que "él está llamado a convertirse en el cauce orgánico más importante de expresión ciudadana. Chile tiene una larga tradición de organización social, que se remonta a su origen hispánico. Los cabildos, la comuna autónoma, el sindicalismo laboral y el gremialismo extendido a todo nivel son hitos de un proceso que revela que el pueblo chileno ha estado permanentemente renovando sus formas de organización social de acuerdo con su evolución histórico-social".

Para perfeccionar y desarrollar un legítimo Poder Social es necesario, según se establece en la Declaración glosada, "asegurar la independencia y despolitización de las sociedades intermedias entre el hombre y el Estado. Particular importancia dentro de éstas tienen las agrupaciones gremiales, sean ellas laborales, empresariales, profesionales o estudiantiles. Así como el principio de subsidiariedad ya enunciado exige que dichas entidades se desenvuelvan con autonomía dentro de sus fines específicos, sin que el Estado absorba su control, tampoco puede admitirse que sus objetivos sean distorsionados por una instrumentalización partidista de ellos o sus directivas. Quedará, por tanto, expresamente prohibida toda intervención partidista, directa o indirecta, en la generación o actividad de las directivas gremiales, cualquiera sea su naturaleza. Resulta vital comprender que la mencionada despolitización es el único camino posible para que los gremios y demás organizaciones intermedias sean auténticos vehículos de participación social".

Luego de aseverar que es menester dar paso en Chile a un nuevo sentido del gremio según el cual "en una sociedad moderna los gremios están llamados a convertirse en conductos de un valioso *aporte técnico* para ilustrar la decisión política o de gobierno", se dice que "Será misión de la nueva institucionalidad consagrar los mecanismos adecuados para contemplar este Poder Social dentro de nuestra vida cívica, evitando que él encuentre en la presión o en situaciones de hecho su única forma posible de manifestarse. La consolidación e institucionalización de un auténtico Poder Social como el descrito ha de considerarse como el medio más eficaz para construir en Chile una *sociedad tecnificada*, en que la palabra de los que saben prevalezca por sobre las consignas, y de una *sociedad de verdadera participación*, en que la voz del pueblo organizado emerja sin desfiguraciones partidistas y sin mezquindades que la empobrezcan. *Nuestra democracia será entonces orgánica, social y de participación*".<sup>18</sup>

En el asunto que me preocupa concluye la Declaración manifestando: "Las agrupaciones multigremiales que ya existen en la mayoría de las zonas del país, deben mirarse como una base importante que facilita la aplicación al plano regional o territorial de los mismos conceptos de participación social y tecnificación del país, complementando en forma interrelacionada el papel que en igual tarea compete a los gremios en cuanto tales, desde el ángulo propio y estrictamente funcional".

## B. *Objetivo Nacional del Gobierno*

El documento del epígrafe fue aprobado mediante Resolución Exenta número 3.102 de 23 de diciembre de 1975, del Presidente de la República.<sup>19</sup> Así se reiteran, si bien con cambios de matiz, los criterios de la Declaración de Principios sobre la diferenciación entre el aspecto político y el homónimo social de la participación y representación de los diversos sectores de la comunidad nacional.

En efecto, se proclama que "la participación social será el vehículo que lleve a todos los chilenos a incorporarse a los núcleos en que desarrollan su vida en comunidad, los que conforme al principio de subsidiariedad, serán protegidos e impulsados por el Estado. El desarrollo de las sociedades intermedias entre el hombre y el Estado debe ser promovido en forma especial, respetando su legítima autonomía". En armonía con tal predicamento, "el Gobierno propenderá decididamente a reconocer y fomentar las diversas clases de organizaciones sociales femeninas, comunitarias, gremiales, económicas y otras, comenzando por la que es la base fundamental de la sociedad: la familia".

Referente a la política específica del frente interior con relación a la opinión pública, queda señalado que "las organizaciones sociales de todo género que agrupan significativamente a la población deben ser empleadas para conocer las inquietudes y necesidades de la ciudadanía".

Con respecto al nuevo régimen político-institucional, se recoge el principio de la separación de los poderes, declarando que "se fundará en el ejercicio de las funciones legislativa, ejecutiva, judicial y contralora por órganos diversos e independientes entre sí, sin perjuicio de una adecuada interrelación".

Consta que "los órganos de decisión política se generarán preferentemente a través de un sufragio popular libre, secreto e informado, pero de acuerdo a mecanismos jurídicos que eviten que aquéllos queden subordinados a grupos de intereses o a partidos políticos y que en cambio favorezcan la selección de los más capaces para las tareas de Gobierno".

Por último, en el documento extractado se lee que "los partidos políticos tendrán expresión como corrientes de opinión, pero no deberán ser instrumentos para alcanzar o ejercer el poder en su propio y particular beneficio. La voz de la técnica y de la experiencia será incorporada, según modalidades que le sean aptas, dentro del proceso de toma de decisiones".

## 2. *HISTORIA FIDEDIGNA*

### A. *Metas u Objetivos Fundamentales*

El 26 de noviembre de 1973, la Comisión de Estudio de un Anteproyecto de Nueva Constitución dirigió al Presidente de la República su

primer memorándum con las metas u objetivos sugeridos como fundamentales para el texto en gestación. Entre tales proposiciones merecen aquí realce las siguientes:

a. Una democracia republicana contemporánea exige la designación de los gobernantes por el pueblo, en elecciones libres, pluripartidistas, secretas, sinceras e informadas y, para ello, se perfeccionarán los mecanismos constitucionales y legales pertinentes.

b. La Constitución asegurará la instauración de una democracia social que difunda las bases de sustentación del poder en lo político, lo social y lo económico, entre todos los habitantes; de una democracia orgánica que estimule y asegure la incorporación de todos los sectores de la actividad nacional en los procesos de elaboración de las decisiones colectivas, y de una democracia de participación que haga real el derecho de todos a integrarse, en el seno de sus comunidades naturales, en la vida social, cultural, cívica y económica del país, para buscar su pleno desarrollo humano.

c. La Constitución distinguirá entre la soberanía propiamente tal, o poder político, y el poder social. Se entenderá por poder político el poder de decisión o de gobierno en los asuntos generales de la nación. Su ejercicio estará entregado a los órganos o Poderes del Estado, generados por medio del sufragio universal, el cual se canalizará a través de los partidos políticos y corrientes independientes de opinión. Se entenderá por poder social la facultad de los cuerpos intermedios entre el hombre y el Estado para desenvolverse con legítima autonomía en orden a la obtención de sus fines específicos, de acuerdo al principio de subsidiariedad, como igualmente de exponer o representar ante las autoridades estatales su percepción de la realidad social que éstas deban regir.

d. Consecuencialmente, corresponderá a los partidos y corrientes políticas generar e inspirar el Gobierno de la nación. Gobernar supone una visión de conjunto que es política y que no fluye de la mera suma de muchas visiones parciales, técnicas o especializadas, como son las que tienen las agrupaciones gremiales. Por ello, no corresponde a éstas gobernar o cogobernar con poder decisorio, pero su carácter especializado les confiere, en cambio, una posibilidad de constituirse en efectivo aporte técnico para un gobernante moderno.

e. La participación social será en la Constitución un concepto nuevo y fundamental para la vitalidad de régimen democrático. A fin de que sea efectiva, la participación debe nacer en la base y ser orgánica. Ella debe además ser solidaria, esto es, estar siempre inspirada en el superior interés de la colectividad. La constante y activa participación del ser humano en la vida social vigoriza la democracia.

f. El Poder Político originario reside en el pueblo chileno y la Constitución consagrará mecanismos e instituciones que aseguren su parti-

cipación real, activa y responsable en los procesos cívicos de designación de los gobernantes y en los demás actos de control o de decisión que le sean sometidos por el ordenamiento institucional.

### B. *Normas para la nueva Constitución*

El 10 de noviembre de 1977, el Presidente de la República expresó ante la Comisión de Estudio de un Anteproyecto de Nueva Ley Fundamental, entre otras, las ideas siguientes:<sup>20</sup>

a. Establecimiento de sistemas que impidan que los partidos políticos se conviertan en conductos monopólicos de la participación ciudadana y en gigantescas maquinarias de poder que subordinan a los legisladores a órdenes de partido, impartidas por pequeñas oligarquías que dirigen los partidos sin título ni responsabilidad real alguna y que disponen de cuantiosos fondos de origen desconocido. El nuevo régimen constitucional y electoral debe, por ende, favorecer la existencia de nuevas formas de agrupación política, entendidas como corrientes de opinión que prevalezcan por la calidad de sus miembros y la seriedad de sus planteamientos doctrinarios y prácticos.

b. Junto a los representantes de las Regiones o agrupaciones de Regiones —que deben ser elegidos por sufragio popular directo— es menester incluir una cuota de legisladores que lo sean por derecho propio o por designación presidencial, de entre ciudadanos que hayan desempeñado funciones relevantes dentro de la vida republicana y que aporten su experiencia y su desinterés personal. La nominación de estos últimos miembros podría realizarse directamente por el Presidente de la República, o bien éste podría designarlos a propuestas de ternas que emanen de las entidades a que aquéllos hayan pertenecido, en los casos en que resultare procedente.

c. Preservación de la autonomía de los cuerpos intermedios entre el hombre y el Estado, conforme al principio de subsidiariedad, como un vehículo insustituible de participación en una comunidad libre. Esta autonomía debe extenderse sólo al campo propio y específico de la entidad de que se trate, fuera de la cual aquélla carece de legitimidad. Los mencionados cuerpos intermedios han de tener sus medios institucionalmente legitimados para comunicarse con el poder político, pero no puede admitirse en caso alguno que éste se genere sobre la base de los organismos en cuestión, como equivocadamente lo propicia el llamado corporativismo, ya que el Estado tiene como misión precisa el velar por el bien común, objetivo que resulta imposible si se estructura un sistema en que los grupos de intereses más poderosos se impongan sin contrapeso frente a los más débiles, o en que las leyes sean el fruto de simples arreglos entre intereses particulares.

d. Con igual énfasis hay que impedir la intromisión de los futuros parlamentarios o grupos políticos en la generación y funcionamiento

de las entidades gremiales o sindicales, estudiantiles, profesionales y vecinales, incluidos especialmente los conflictos laborales o estudiantiles. Las sanciones a quienes transgredan esta prohibición deben ser precisas y drásticas. Del mismo modo, resulta fundamental estudiar normas de incompatibilidad que hagan imposible que las actividades gremiales se confundan con las políticas, o sirvan de trampolín para éstas.

### C. *Proposiciones e Ideas Precisas*

El 16 de agosto de 1978, la Comisión de Estudio de un Anteproyecto de Nueva Constitución envió al Presidente de la República un informe con sus proposiciones e ideas precisas sobre el futuro texto fundamental. Entre los planteamientos de la Comisión útil es destacar los siguientes:<sup>21</sup>

a. La nueva democracia estimula una amplia participación de todos los sectores de la comunidad, tanto en el proceso político como en el económico, social, cultural y otros, participación que a través de la regionalización y de los Consejos Regionales y Comunales se extiende a las regiones y demás áreas territoriales en que se ha dividido el país.

b. La participación en lo político será especialmente materia del nuevo sistema electoral que se regulará en la Ley de Elecciones y el que estará basado en un principio de igualdad entre los partidos políticos y los sectores independientes que, a la vez, permita una real expresión de las mayorías.

c. Los partidos no deben ser maquinarias monopólicas del poder político ni estar al servicio de sus propias conveniencias, sino que deben actuar en función de los grandes intereses nacionales y pesar en la opinión pública por la seriedad de sus planteamientos y la idoneidad de quienes los dirigen e integran. No podrán ellos en el futuro actuar en órbitas ajenas a aquellas que les son propias, ni intervenir en las actividades vecinales o gremiales, sean éstas profesionales, empresariales, laborales o estudiantiles.

d. No se estima conveniente la supresión de los partidos políticos, no sólo porque ellos son expresión del derecho de asociación, esencial en una democracia, sino porque al eliminarlos existiría el grave peligro de que otras entidades y organismos, de naturaleza distinta, asuman de hecho el rol que a ellos corresponde, ya que no es posible prohibir a los hombres que se agrupen en corrientes de opinión política. Se habría así cometido el más grave error: no habríamos suprimido las corrientes político-ideológicas de opinión por ser consustanciales a la naturaleza del ser humano, y habríamos politizado, en cambio, las organizaciones de base social, desvirtuando su naturaleza y fines.

e. El Anteproyecto reconoce en forma explícita la facultad de los cuerpos intermedios entre el hombre y el Estado para desenvolverse

con legítima autonomía en orden a la obtención de sus fines específicos de acuerdo al principio de subsidiariedad.

f. El reconocimiento del Estado a los grupos intermedios de la comunidad debe entenderse referido a todas aquellas agrupaciones que las personas constituyen ya sea por vínculos de vecindad, de trabajo, de vocación o aficiones compartidas en los distintos planos de su actividad. Una sociedad libre supone el respeto por parte del Estado a estos cuerpos intermedios que constituyen una verdadera proyección de la vida del hombre en comunidad. Ello no es sino la consecuencia del principio de que, en definitiva, el Estado debe estar al servicio del hombre y no el hombre al servicio de aquél.

g. La autonomía que se garantiza a los grupos intermedios es obviamente para cumplir sus fines propios. En atención a lo anterior es que el Anteproyecto establece que los cuerpos intermedios y sus dirigentes que hagan mal uso de esta autonomía, interviniendo en actividades ajenas a sus fines específicos, serán sancionados en conformidad a la ley y agrega que el dirigente gremial no podrá tener militancia partidista. Lo dicho guarda armonía con diversas disposiciones del Anteproyecto que tienen especialmente por objeto separar claramente la función política de la función gremial, a fin de que aquélla no interfiera en actividades u organizaciones que le son ajenas y que, por su parte, la actividad gremial, considerada esta expresión en su más amplia acepción, se limite al cumplimiento de los fines que le son específicos.

h. Es cierto que la evolución de la doctrina constitucional moderna se inclina a sostener que la soberanía reside en el pueblo y no en la Nación, cambiando así el concepto de Soberanía Nacional por el de Soberanía Popular. Sin embargo, se ha preferido mantener el principio de que la soberanía reside esencialmente en la Nación y que al pueblo corresponde su ejercicio por las consideraciones siguientes: Mientras la doctrina de la Soberanía Popular procura una completa identificación entre el titular de la soberanía y el pueblo elector, el radicarla en cambio en la Nación enfatiza el concepto de que el ejercicio de la soberanía por el pueblo no puede desatender su vinculación con la realidad más profunda de la Patria. Reducir la soberanía a una mera voluntad electoral o de autoridad, encierra el peligro de olvidar que la Patria está compuesta no sólo por los que aún no se incorporan a la calidad de ciudadanos por razones de edad u otras, sino, además, por ese eslabón de tantas generaciones que con su obra sucesiva han ido plasmando el alma nacional.

#### *D. Separación de las actividades políticas y gremiales*

El 1º de julio de 1980, el Consejo de Estado evacuó su informe sobre la consulta que el Presidente de la República le formuló acerca del Anteproyecto elaborado por la Comisión de Estudio. En dicho informe se encuentran los acápites siguientes:<sup>22</sup>

a. La demagogía, entendida como la práctica viciosa de halagar y satisfacer los intereses, aun aquéllos injustos y desmedidos de ciertos grupos electoralmente numerosos, para conseguir así el favor de sus sufragios a despecho de los efectos resultantes para el bien común ha sido, evidentemente, la causa más visible de la progresiva erosión de nuestra vieja institucionalidad y la que terminó por destruirla. Entre las razones que contribuyeron a que las prácticas demagógicas alcanzasen tan fatales repercusiones, debe citarse el entrelazamiento de las actividades gremiales y políticas y la irresponsabilidad parlamentaria en materias fiscales y económicas. Ambas, en conjunto, determinaron el paulatino deterioro y, por último, la virtual ruina de la economía nacional.

Para precaver en todo lo posible los peligros de la demagogía, el proyecto en consulta contiene varias disposiciones, la mayor parte de ellas ya incluidas en el Anteproyecto de la Comisión, pero que el Consejo cree haber perfeccionado y hecho más operantes.

El régimen establecido en el proyecto para separar la actividad gremial de la política puede resumirse en un principio tan simple como breve: quien tenga vocación política y quiera ejercerla debe abstenerse de toda actividad sindical; el que tenga en cambio vocación sindical y la ponga en práctica, debe renunciar a toda incursión en el campo de la política.

### 3. PRECEPTOS CONSTITUCIONALES

Tras declarar que los hombres nacen libres e iguales en dignidad y derechos, como asimismo que la familia es el núcleo fundamental de la sociedad, el artículo 1º de la Constitución agrega: "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".<sup>23</sup>

#### A. *Representación Social*

La Constitución de 1925, con la reforma de 1970, se refería en su artículo 10 Nº 17, incisos 2º y 3º a los grupos intermedios, los cuales en ningún caso podían arrogarse el nombre o representación del pueblo, ni intentar ejercer poderes propios de las autoridades del Estado.

La novedad de la Constitución de 1980 en la materia radica en la separación más nítida aún de lo político, por una parte, frente a lo económico y social, por otra. El constituyente intenta, podríamos decir, encapsular estas diversas actividades en ámbitos separados, con organización y roles diferentes e independientes aunque interrelacionados. Hasta hoy, esta es una aspiración no concretada sino en los aspectos en que la legislación ha cumplido ya las normas fundamentales pertinentes. Así

ocurre, por ejemplo, con los sindicatos, las asociaciones gremiales y las universidades. Falta aún dictar la normativa legal que, con carácter general, asegure la autonomía de los grupos intermedios, al tenor del artículo 19 N° 15 y del artículo 23 de la nueva Carta. Pero reiterando lo aseverado al introducir este ensayo, la legislación complementaria debe limitarse a desarrollar los principios y normas que, con perfecta claridad, la Constitución contempla para distinguir la representación política de la homónima social. Toda interpretación y aplicación de la Constitución, en consecuencia, debe ser hecha con la precisa intención de defenderla.<sup>24</sup>

Tres son las obligaciones que el Estado tiene para con los grupos intermedios. Primero, reconocer su existencia, de manera que el Estado no los crea sino que declara que ellos existen por la natural y libre voluntad asociativa de sus miembros. Segundo, ampararlos, es decir, protegerlos en el cumplimiento de sus objetivos específicos lícitos. Tercero, garantizarles la adecuada autonomía para cumplir sus propios fines que, debemos realzarlo, son parciales respecto a la sociedad nacional y, además, sólo de índole social o económica y nunca política. Es en los estatutos de los grupos que gozan de personalidad jurídica que debemos buscar los fines delimitados aludidos y, cuando son asociaciones simplemente morales, será en la actividad que desarrollen en donde estará la adecuación o no a la norma constitucional comentada.<sup>25</sup>

Dicha norma consagra el principio de subsidiariedad y diversos preceptos de la Constitución se relacionan con ella.

Tenemos, en primer lugar, el artículo 19 N° 15, en el cual se asegura a todas las personas el derecho a asociarse sin permiso previo, pero puntualizando en seguida que para gozar de personalidad jurídica las asociaciones deberán constituirse en conformidad a la ley.

Encontramos, en segundo lugar, el artículo 23, según el cual "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. El cargo de dirigente gremial será incompatible con la militancia en un partido político". Y en el inciso 2° del mismo artículo se lee: "La ley establecerá las sanciones que corresponde aplicar a los dirigentes gremiales que intervengan en actividades político-partidistas y a los dirigentes de los partidos políticos que interfieran en el funcionamiento de las organizaciones gremiales y demás grupos intermedios que la propia ley señale".

En tercer lugar, debe recordarse el artículo 19 N° 15, inciso 5°: "Los partidos políticos no podrán intervenir en actividades ajenas a las que les son propias ni tener privilegio alguno o monopolio de la participación ciudadana; sus registros y contabilidad deberán ser públicos; las fuentes de su financiamiento no podrán provenir de dineros, bienes, donaciones, aportes ni créditos de origen extranjero; sus estatutos deberán contem-



plar las normas que aseguren una efectiva democracia interna. Una ley orgánica constitucional regulará las demás materias que les conciernan y las sanciones que se aplicarán por el incumplimiento de sus preceptos, dentro de las cuales podrá considerar su disolución. Las asociaciones, movimientos, organizaciones o grupos de personas que persigan o realicen actividades propias de los partidos políticos sin ajustarse a las normas anteriores son ilícitos y serán sancionados de acuerdo a la referida ley orgánica constitucional”.

Encontramos en el artículo 57, inciso 4º, en cuarto lugar, que “cesará en su cargo el diputado o senador que ejercite cualquier influencia ante las autoridades administrativas o judiciales en favor o representación del empleador o de los trabajadores en negociaciones o conflictos laborales, sean del sector público o privado, o que intervengan en ellos ante cualquiera de las partes. Igual sanción se aplicará al parlamentario que actúe o intervenga en actividades estudiantiles cualquiera que sea la rama de la enseñanza, con el objeto de atentar contra su normal desenvolvimiento”.

En fin, sin ser exhaustivo, podemos recordar los artículos 101, 102, 109 y 110 entre los que deben ser conectados con el principio comentado.

Dice el artículo 101: “En cada región habrá un Consejo Regional de Desarrollo, presidido por el intendente e integrado por los gobernadores de las provincias respectivas, por un representante de cada una de las instituciones de las Fuerzas Armadas y de Carabineros que tengan asiento en la respectiva región, y por miembros designados por los principales organismos públicos y privados que ejerzan actividades en el área territorial de la región. El sector privado tendrá representación mayoritaria en dicho Consejo.

“Una ley orgánica constitucional determinará, atendidas las características de cada región, el número, forma de designación y duración en el cargo de los miembros del Consejo, y lo relativo a su organización y funcionamiento y los casos en que los integrantes de éste, que sean funcionarios públicos, tendrán derecho a voto”.

A su vez, el artículo 102 declara: “El Consejo Regional tiene por objeto asesorar al intendente y contribuir a hacer efectiva la participación de la comunidad en el progreso económico, social y cultural de la región.

“Una ley determinará las materias en que la consulta del intendente al Consejo será obligatoria y aquéllas en que necesariamente se requerirá el acuerdo de éste. En todo caso, será necesario dicho acuerdo para la aprobación de los proyectos relativos al plan regional de desarrollo y al presupuesto regional. Corresponderá al Consejo resolver la distribución del fondo regional de desarrollo.

“Los Consejos Regionales tendrán las demás atribuciones que les señalen la Constitución y la ley”.

El texto del artículo 109, por su parte, es el siguiente: "En cada municipalidad habrá un Consejo de Desarrollo Comunal presidido por el alcalde e integrado por representantes de las organizaciones comunitarias de carácter territorial y funcional y de las actividades relevantes dentro de la comuna, con excepción de aquéllas de naturaleza gremial o sindical y de la administración pública.

"La ley orgánica constitucional relativa a las municipalidades determinará, según las características de cada comuna, el número, forma de designación y duración en el cargo de los miembros del Consejo y lo relativo a su organización y funcionamiento".

Finalmente, el artículo 110 señala: "El Consejo de Desarrollo Comunal tiene por objeto asesorar al alcalde y hacer efectiva la participación de la comunidad en el progreso económico, social y cultural de la comuna.

"La ley determinará las materias en que la consulta del alcalde al Consejo será obligatoria y aquéllas en que necesariamente se requerirá el acuerdo de éste. En todo caso, será necesario dicho acuerdo para la aprobación de los proyectos relativos al plan comunal de desarrollo y al presupuesto municipal".

## B. *Representación Política*

"El Estado está al servicio de la persona humana", al tenor del artículo 1º, inciso 4º. Por ende, queda excluida cualquier concepción totalitaria, debiendo entenderse que la persona nunca podrá ser sacrificada a la sociedad política que ella ha formado para que le sirva. El objetivo del Estado, su finalidad legítimamente, es promover el Bien Común. Para ello, el precepto citado declara que el Estado "debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece".<sup>36</sup>

Util es observar que realizar el Bien Común no es una finalidad exclusiva del Estado, pues sólo le incumbe promoverlo y contribuir al establecimiento de la situación social, política y económica que permite un permanente avance en su ejecución. Jamás será posible, agregamos, la satisfacción completa de las exigencias materiales y espirituales que el Bien Común demanda, por lo que se trata de una tarea que se renueva día a día y han de asumir el Estado y la sociedad coordinados, suplidos e impulsados por aquél.

Los deberes del Estado, en tercer lugar, son sus obligaciones vinculadas con los intereses de toda la Nación. Se trata de funciones, consecuentemente, de índole típicamente política. Desde tal punto de vista, en el artículo 1º, inciso final hallamos la fórmula condensadora cuyo texto reproduzco a continuación: "Es deber del Estado resguardar la seguri-

dad nacional, dar protección a la población y a la familia, propender al fortalecimiento de ésta, promover la integración armónica de todos los sectores de la Nación y asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional”.

Con respecto al sistema político, el artículo 4º de la Constitución proclama que “Chile es una república democrática”.

La expresión “república” es, en la tipología de Aristóteles, el gobierno correctamente ejercido por el pueblo, mientras en la clasificación de Montesquieu se refiere al gobierno de muchos caracterizado por la virtud. La forma democrática conlleva una especificación de la república en el sentido de que el gobierno del pueblo es realizado por el pueblo y para su común beneficio. La república es la forma de gobierno opuesta a la monarquía y la democracia es el tipo contrario a la autocracia en sus diversas especies.

El artículo 5º a su vez prescribe: “La soberanía reside esencialmente en la Nación. Su ejercicio se realiza por el pueblo a través del plebiscito y de elecciones periódicas y también, por las autoridades que esta Constitución establece. Ningún sector del pueblo ni individuo alguno puede atribuirse su ejercicio”. En el inciso segundo del mismo precepto se lee que “el ejercicio de la soberanía reconoce como limitación al respecto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana”.

La soberanía es el poder supremo único y temporal del Estado. Pues bien, según el precepto transcrito son tres las formas de ejercicio de la soberanía: a) Elecciones periódicas, las cuales pueden convocarse sólo para los casos expresamente previstos en la Constitución, entre los cuales no están los comicios extraordinarios, salvo si el Presidente de la República ha procedido a la disolución de la Cámara de Diputados; b) El Plebiscito, susceptible de ser convocado únicamente para las ocasiones que expresamente señala la Carta; y c) También por las autoridades que la Constitución establece, es decir, los Organos del Estado que actúan en nombre de la Nación, de la cual son representantes.

El ejercicio de la soberanía en las dos primeras formas indicadas corresponde a los ciudadanos, esto es, los chilenos que hayan cumplido dieciocho años de edad y no hayan sido condenados a pena aflictiva, según lo prescrito en el artículo 13 inciso 1º. Tales ciudadanos tienen la obligación de participar en las votaciones populares mediante el sufragio personal, igualitario y secreto. Una ley orgánica constitucional —declara el artículo 18 inciso 1º—, regulará la forma en que se realizarán los procesos electorales y plebiscitarios, garantizando siempre la plena igualdad entre los independientes y los miembros de los partidos políticos tanto en la presentación de candidaturas como en su participación en los señalados procesos.

## NOTAS Y REFERENCIAS

- 1 La convocatoria al debate sobre "Las Corrientes Constitucionales" fue publicada en el diario "La Tercera" el 31 de octubre de 1982. Rubén Díaz Neira, Manuel Sanhueza Cruz, Raúl Lecaros Zegers, Jorge Balmaceda Morales, Pablo Rodríguez Grez y Sergio Miranda Carrington formularon sus opiniones al respecto en las ediciones de ese periódico correspondientes a los días 1º, 2, 3, 4, 5 y 6 de noviembre, respectivamente. En su página editorial del día 7 del mismo mes, "La Tercera" formuló algunas conclusiones, apareciendo entre ellas una según la cual "existen corrientes diversas que van desde una frontal oposición a la Carta de 1980 hasta la forma en que debe implementarse la Constitución".
- 2 David Apter: "Notas sobre una teoría de la representación no democrática" en su *Estudio de la Modernización* (Buenos Aires, Amorrortu, 1970) pp. 237-241.
- 3 Apter, nota 2 pp. 238-239; Enrique Herrera: *Los Consejos Económicos y Sociales* (Buenos Aires, Eudeba, 1972), pp. 6-13 y 77-89; Mario Justo López: *2 Introducción a los estudios políticos* (Buenos Aires, Kapelusz, 1971), pp. 391-399; Alfred de Grazia: "Representación", 9 *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales* (Madrid, Aguilar, 1977), pp. 302-303.
- 4 Apter, nota 2 pp. 239-240.
- 5 Esta idea y las que siguen han sido extractadas de Howard J. Wiarda: "Teoría e Ideología Corporativa: Un paradigma de desarrollo latinoamericano", *Estudios Sociales* N° 24 (1980), pp. 51-75; Néstor Meza Villalobos: *La conciencia política chilena durante la Monarquía* (Santiago, Ed. Universitaria, 1958), pp. 19-31, 103-109, 166-170 y 270-275; Richard M. Morse: "The heritage of Latin America" en Louis Hartz, editor: *The founding of new societies* (New York, Harcourt, 1964), pp. 138-177.
- 6 Gonzalo Rojas Sánchez: "El principio de asociación en Bello" en Facultad de Derecho de la Universidad de Chile: *Andrés Bello y el Derecho* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1981) pp. 259-269.
- 7 Síntesis del pensamiento de Julio Heise: *Años de formación y aprendizaje políticos, 1810-1833* (Santiago, Ed. Universitaria, 1979) pp. 61-71, como asimismo de Simon Collier: *Ideas y Política de la Independencia Chilena* (Santiago, Andrés Bello, 1977) pp. 123-167 y 178-194.
- 8 Mayores antecedentes sobre esta aseveración, corroborándola, se encuentran en José Luis Cea Egaña: *La Representación Funcional en la Historia Constitucional de Chile* (Santiago, Cuadernos del Instituto de Ciencia Política de la Universidad Católica de Chile, N° 9 - octubre de 1976) y en Mario Verdugo Marinkovic: "Los principios del constitucionalismo clásico en los ordenamientos fundamentales de Chile", *Revista de Derecho Público* N°s 19-20 (enero - diciembre de 1976) pp. 117-143.
- 9 Estas proposiciones y las que siguen han sido extraídas de Cristián Gazmuri: "La idea de decadencia nacional y el pensamiento político conservador chileno en el siglo XX", *Estudios Sociales* N°s. 28-29 (1981) pp. 33-54. Consúltese además Mario Góngora: *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX* (Santiago, Ediciones La Ciudad, 1981) pp. 12-28 y 57-62.
- 10 Estas ideas y las siguientes han sido resumidas de Julio Heise: *2 Historia de Chile. El Periodo Parlamentario. Fuerzas y Partidos* (Santiago, Editorial Universitaria, 1982) pp. 23-27 y 282-283.
- 11 Síntesis del planteamiento hecho por Patricio Chaparro: "Los actores sociales y políticos y el quiebre del sistema político democrático chileno", *Estudios Sociales* N° 25 (1980) pp. 34-36, 38, 42 y 50.

- <sup>12</sup> Este planteamiento y los siguientes han sido recogidos de Manuel García Pelayo: *Las Transformaciones del Estado Contemporáneo* (Madrid, Alianza, 2ª ed., 1980), pp. 110-117, como asimismo, de Reinhard Kühne: "Modelos de dominación política. El liberalismo" y Jörg Kammler: "El Estado Social", publicados en Wolfgang Abendroth y Kurt Lenk, editores: *Introducción a la Ciencia Política* (Barcelona, Anagrama, 1971), pp. 59-90 y 91-124, respectivamente.
- <sup>13</sup> Amitai Etzioni y Eva Etzioni: *Los Cambios Sociales* (Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 1968), pp. 77-83.
- <sup>14</sup> Esta idea y las que siguen han sido extraídas de Georges Burdeau: *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas* (Madrid, Editora Nacional, 1981), pp. 240-245 y 254-257.
- <sup>15</sup> Ideas recogidas de Luis Razeto Migliano: "Libertad individual y Estado", *Estudios Sociales* N.os 28-29 (1981), pp. 125-132.
- <sup>16</sup> En el mismo sentido consúltese Albert O. Hirschman: "Ética y Ciencias Sociales: una tensión permanente", *Estudios Cieplan* N° 8 (julio de 1982), pp. 5-17.
- <sup>17</sup> Santiago, Editora Nacional Gabriela Mistral, 1974.
- <sup>18</sup> Énfasis en el texto original.
- <sup>19</sup> Santiago, Impresora Filadelfia, 1976.
- <sup>20</sup> El documento presidencial correspondiente se encuentra reproducido en 8 *Revista Chilena de Derecho* N°s 1-6 (enero - diciembre de 1981) pp. 137-143.
- <sup>21</sup> El informe aludido está reproducido en 8 *Revista Chilena de Derecho* N°s. 1-6 (enero - diciembre de 1981) pp. 144-317. Las citas hechas en este ensayo se encuentran en las pp. 156, 157, 166, 167 y 170 del texto mencionado.
- <sup>22</sup> El texto del informe aludido se encuentra reproducido en 8 *Revista Chilena de Derecho* N°s 1-6 (enero - diciembre de 1981) pp. 376-421. Las citas que de dicho informe aparecen en este ensayo se hallan en las pp. 386-388 de la revista nombrada.
- <sup>23</sup> Ha escrito Johannes Messner en su *Ética Social, Política y Económica a la luz del Derecho Natural* (Madrid, Rialp, 1967) pp. 233-234 y 236-237: "Dado que los distintos fines existenciales, para cuya realización necesita el hombre el complemento de la sociedad, determinan diversas formas de cooperación social y con ello diferentes especies de fines sociales, el bien común es, por su esencia, pluralista". Añade Messner que "cada asociación es autónoma, dentro de la esfera de sus propios fines, pero se encuentra subordinada a la sociedad superior cuando el fin más amplio de ésta esté en peligro. Por tal razón se califica de relativa la autonomía de los individuos". Concluye el autor citado señalando: "La esencia pluralista del bien común sirve de base al orden estructural de la sociedad. Toda sociedad, el cuerpo del Estado, se encuentra estructurado o articulado en unidades sociales, mayores y menores, relativamente autónomas. Al hablar del principio estructural de la sociedad, nuestra mirada pasa de las unidades menores a las mayores hasta detenerse en la sociedad en su conjunto. Al hablar del principio de articulación nuestra mirada pasa de las unidades sociales mayores a las menores".
- <sup>24</sup> Eloy G. Merino Brito: *La Interpretación Constitucional* (La Habana, Ed. Jesús Montero, 1949) p. 44 citado por Segundo V. Linares Quintana: *Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional* (Buenos Aires, Plus Ultra, 1978) pp. 649 y 664.
- <sup>25</sup> Consúltense al respecto las *Actas Oficiales de la Comisión de Estudio de un Anteproyecto de Nueva Constitución*, especialmente las sesiones 187, 188 y 373.
- <sup>26</sup> Una inteligente diferenciación entre el fin inherente a la persona humana y la finalidad promotora del bien común que incumbe al Estado se encuentra en Antonio Hernández Gil: *El cambio político español y la Constitución* (Madrid, Ed. Planeta, 1982) pp. 371-375 y 413-431.