

Alfonso Banda Vergara*

Reformas constitucionales: participación y democracia

Inmediatamente de aprobado –en agosto de 2005- el paquete de reformas constitucionales¹ surgieron interrogantes que motivaron la elaboración de la presente ponencia: la Carta que nos regirá en adelante es una Constitución “nueva” o una Constitución “reformada”? Las reformas incorporadas ¿“legitiman” a la Carta de 1980?

Asimismo podemos querer indagar acerca de si las reformas introducidas a nuestra Constitución son “legítimas” y propias de un régimen democrático, y en tal sentido nos preguntamos: ¿Son las reformas que esperaba la ciudadanía e impulsadas por ésta o responden más bien a consensos logrados por las cúpulas partidistas? ¿Qué papel tuvo la ciudadanía en su aprobación? ¿Debe tenerlo? O también, nos interesa saber si ¿hay otras reformas que quizá debieron haberse privilegiado para dar más legitimidad democrática al régimen y a la propia Constitución? ¿Es esto posible, o sea que por medio de las modificaciones se legitime y “democratice” una Constitución?

Constitución nueva o Constitución reformada

Se ha planteado que –luego de las reformas recientemente aprobadas– debiera hablarse de una “nueva” Constitución, la “Constitución Política de 2005”, principalmente para derivar de ello –como conclusión– que la Carta de 1980, nacida ilegítima, se habría por esto o de esta forma, legitimado.

Respecto a dicha aseveración hago presente:

¹ Las reformas fueron aprobadas según Ley N° 20.050 publicada en el Diario Oficial de 26 de agosto de 2005, fijándose el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política de la República de Chile, según autorización conferida en el artículo 2° de la mencionada ley, mediante Decreto Supremo N° 100 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, el cual fue publicado a su vez en el Diario Oficial de 22 de septiembre de 2005. Se deja constancia que el referido decreto supremo establece textualmente lo siguiente: “Fijase el siguiente texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política de la República”.

* *Universidad
Austral de Chile.*

- No cabe dudas de que la Constitución Política de 1980 en su texto originariamente aprobado por el plebiscito del 11 de septiembre de 1980, carece de legitimidad de origen pues en su dictación no actuó el Poder Constituyente originario legítimo –el soberano, el pueblo– sino que dicha Carta Fundamental emana de un poder constituyente “asumido” por la Junta Militar de Gobierno la que según el Decreto Ley N° 1, “asume el Mando Supremo de la Nación”,² lo que significa según lo declara expresamente el Decreto Ley N° 128³ que “la Junta de Gobierno ha asumido desde el 11 de septiembre de 1973 el ejercicio de los Poderes Constituyente, Legislativo y Ejecutivo”.^{4 5}
- Se trató de “legitimar” el procedimiento convocando a un plebiscito aprobatorio carente de toda validez democrática debido a:

² El Decreto Ley N° 1, emanado de la Junta de Gobierno de la República de Chile, publicado en el Diario oficial de 18 de Septiembre de 1973, establece en su parte considerativa que “la Fuerza Pública, formada constitucionalmente por el Ejército, la Armada, la Fuerza Aérea y el Cuerpo de Carabineros, representa la organización que el Estado se ha dado para el resguardo y defensa de su integridad física y moral y de su identidad histórico-cultural y –por ello– los Comandantes en Jefe de las tres ramas de las Fuerzas Armadas y el Director General de Carabineros “han acordado, en cumplimiento del impostergable deber que tal misión impone a los organismos defensores del Estado, dictar el siguiente Decreto Ley”: 1° “Con esta fecha se constituyen en Junta de Gobierno y asumen el Mando Supremo de la Nación” ...

El destacado es nuestro.

³ El Decreto Ley N° 128 publicado en el Diario Oficial de 16 de noviembre de 1973, en su parte expositiva expresa que conforme a lo dispuesto en el Decreto Ley N° 1 de 11 de septiembre de 1973, existe la “necesidad de aclarar el sentido y alcance del artículo 1° del citado texto legal en cuanto expresa que la Junta de Gobierno ha asumido el Mando Supremo de la Nación” y que “la asunción del Mando Supremo de la Nación supone el ejercicio de todas las atribuciones de las personas y órganos que componen los Poderes Legislativo y Ejecutivo, y en consecuencia el Poder Constituyente que a ellos corresponde”, la Junta de Gobierno ha acordado y dicta el siguiente Decreto Ley:

“Artículo 1°: La Junta de Gobierno ha asumido desde el 11 de septiembre de 1973 el ejercicio de los Poderes Constituyente, Legislativo y Ejecutivo”.

“Artículo 3°: El Poder Constituyente y el Poder Legislativo son ejercidos por la Junta de Gobierno mediante decretos leyes con la firma de todos sus miembros y, cuando éstos lo estimen conveniente, con la de el o los Ministros respectivos”.

La negrita y el destacado, es nuestro.

⁴ Lo anterior está confirmado por el Decreto Ley N° 527 que aprueba el “Estatuto de la Junta de Gobierno”, publicado en el Diario Oficial de 26 de junio de 1974, el que en su artículo 1° establece lo siguiente:

“Artículo 1°: La Junta de Gobierno, integrada por los Comandantes en Jefe del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea y por el General Director de Carabineros, ha asumido los Poderes Constituyente, Legislativo y Ejecutivo”. El destacado es nuestro.

⁵ El Decreto Ley N° 3.464 publicado en el Diario Oficial de 11 de agosto de 1980 expresa textualmente que “La Junta de Gobierno de la República de Chile, en ejercicio de la potestad constituyente, ha acordado aprobar como nueva Constitución Política de la República de Chile, sujeta a ratificación por plebiscito, el siguiente ...”

Por su parte, el Decreto Supremo N° 1.150, publicado en el Diario Oficial de 24 de octubre de 1980 señala en su parte considerativa que “la H. Junta de Gobierno aprobó una nueva Constitución Política de la República de Chile, ” ...

Lo destacado es nuestro.

- a. Carencia de registros electorales.⁶⁻⁷
- b. Sin posibilidad de difundir las opiniones contrarias debido al control por parte del régimen de los medios de comunicación social y a la suspensión o restricción de las libertades básicas pues se vivía permanentemente en estado de emergencia.
- c. Sin el control del proceso en manos de un Tribunal Electoral que diera garantías de imparcialidad.

En suma, y conforme a la tipología constitucional propuesta por Loewenstein, la de 1980 encuadra categóricamente en aquellas Constituciones que califica de “semánticas” por cuanto aun cuando ésta sea plenamente aplicada, su realidad ontológica no es sino la formalización de la existente situación del poder político en beneficio exclusivo de sus detentadores fácticos, que tienen a su disposición el aparato coactivo estatal, alejándose absolutamente de la idea original de la Constitución escrita de ser ésta un límite del poder del soberano.⁸ Concluye Loewenstein que en lugar de servir de límite al poder, la constitución semántica “es un instrumento para estabilizar y eternizar la intervención de los dominadores fácticos de la localización del poder político”.⁹

No es una Constitución nueva porque no intervino el Constituyente originario sino que las reformas han surgido y fueron aprobadas por el Poder Constituyente derivado o de reforma y conforme a los procedimientos de reforma que la propia Carta del 80 establece.

No es –tampoco– una nueva Constitución pues los principios fundamentales del régimen político se mantienen y sólo han cambiado en cuanto a la integración de algunos órganos y las competencias de que están dotados (el Tribunal Constitucional, aumenta el número de sus miembros y se le agregan algunas competencias; en cambio a la Corte Suprema se le quitan algunas de sus atribuciones), se reduce la duración del mandato presidencial, reducción de la edad para optar a Presidente de la República y a Senador, eliminación del requisito de residencia para ser Senador, aumento de las funciones fiscalizadoras de la Cámara, se le reconoce al Presidente de la República posibilidad de destituir Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y al General Director de Carabineros, la eliminación de las categorías de senadores designados y vitalicios, etc.

⁶ Al respecto debemos hacer presente que el Decreto Ley N° 130 publicado en el Diario Oficial de 19 de noviembre de 1973, había declarado en su artículo 1° “la caducidad de todos los Registros Electorales del país a que se refiere la Ley N° 14.853”, y agregaba que “la Dirección del Registro Electoral procederá a inutilizar dichos Registros en la forma que ella misma determine” (fueron incinerados).

⁷ El artículo 4° del Decreto Ley N° 3.465 (Diario oficial de 12 de agosto de 1980) que convocó al plebiscito para pronunciarse sobre la nueva Constitución establece que sólo será necesario para ejercer el derecho a voto “estar en posesión de la cédula de identidad expedida por el Servicio de Registro Civil e Identificación, cualquiera sea su fecha de vencimiento y será el único documento que se admitirá para este acto”.

⁸ Kart Loewenstein, *Teoría de la Constitución*, Ariel Derecho, Barcelona, España, 1986, pág. 218.

⁹ Kart Loewenstein, *ob. cit.*, pág. 219.

¿Las reformas “legitimaron” a la Constitución?

No la legitiman ni la hacen más democrática, por cuanto la Carta de 1980 –a pesar de las reformas introducidas el 2005– mantiene un sistema que no propicia la participación ciudadana en el ejercicio del poder, pues ésta se reduce a intervenir en periódicos procesos electorales programados por ésta y ¹⁰, por lo demás, el procedimiento mismo de su aprobación –de las reformas– se puede cuestionar de poco democrático o poco “participativo”, pues no contempla la participación *obligatoria* de la ciudadanía para proponer y dar la aprobación final a las reformas. El plebiscito sólo se puede convocar por decisión exclusiva del Presidente cuando haya conflicto entre el Congreso y el Presidente respecto de las reformas, quedando pues la convocatoria entregada exclusivamente a una decisión discrecional del Jefe de Estado.¹¹

Queda claro que las reformas incorporadas en 2005 al Código Político en ningún caso permiten sostener que con ellas la Carta que nos rige llena ahora en forma satisfactoria nuestro ideal de democracia. Las enmiendas no la hacen más democrática porque falta más participación ciudadana en las decisiones políticas fundamentales. Nuestra democracia es una democracia elitista que sólo llama al soberano –el ciudadano– para algunos procesos electorales, permaneciendo luego, entre elecciones, como un mero espectador del proceso político, dirigido total y exclusivamente por “sus representantes”.

Desde su aprobación e incluso antes de su plena vigencia en 1990, se ha suscitado un debate político acerca de las posibles o necesarias modificaciones a la Constitución de 1980, sea para adecuarla a los requerimientos de la realidad socio-política, o para hacerla “más democrática”. En efecto, varias de las propuestas modificatorias se han justificado y sustentado en esta imperiosa necesidad de “*democratizar*” la Carta Fundamental o despojarla de los llamados “*enclaves autoritarios*”.

¹⁰ En este sentido el artículo 15 de la Carta Fundamental de 1980 es bastante categórico por cuanto al referirse a la participación ciudadana expresa que “sólo podrá convocarse a votación popular para las elecciones y plebiscitos expresamente previstos en esta Constitución”. Las convocatorias que permite la Constitución se reducen a las elecciones de parlamentarios, de Presidente de la República y las de alcaldes y concejales de las Municipalidades, sin perjuicio de lo establecido respecto a las convocatorias a plebiscito, que sólo pueden convocarse en los casos específicos que contempla la Ley Fundamental (ver los artículos 118, 128 y 129).

¹¹ En este sentido cabe destacar lo que afirma Kart Loewenstein (en su obra citada “Teoría de la Constitución”) que nos dice que en lo que hace referencia a la intervención del electorado en el procedimiento de reforma constitucional, se dan dos posibilidades: por una parte, la disolución del parlamento tras la aprobación de las reformas por el mismo, celebrando nuevas elecciones y nueva aprobación por el nuevo parlamento y por otra parte la aprobación expresa del electorado mediante un referéndum, que parece sin duda la solución participativa más simple y expedita. Agrega que –en su opinión– “en el referéndum constitucional facultativo u obligatorio tiene lugar, en cambio, una auténtica participación plebiscitaria del electorado en el procedimiento de reforma constitucional”, expresando que dicha participación puede tener lugar sea a través de una votación sobre la enmienda constitucional efectuada por el parlamento, que sería el caso más frecuente, o también en forma de participación del electorado a través del instrumento de la iniciativa popular y la consiguiente votación final, luego que el parlamento haya expresado su actitud positiva o negativa al respecto (Loewenstein, 1986, págs. 179 y 180).

Así se sostiene por algunos que la Carta que nos rige debe adecuarse a las exigencias de una real democracia pues tendría un déficit democrático o que el funcionamiento del sistema político regulado por ésta estaría constreñido por la existencia dentro de éste de los denominados “enclaves autoritarios” que, después de más de quince años del restablecimiento de la democracia, es imprescindible extirpar para dotar al Código Político de una deseada mayor legitimidad. Otros sostienen que jamás podrá alcanzar dicha legitimidad –por muchos cambios que se le hagan– y habría que dictar una nueva Constitución¹².

Ante ello, propugnamos un bloque de reformas que incorpore a la Carta vigente aquellas normas y principios constitucionales que requiere si verdaderamente deseamos que ella supere el déficit democrático de que adolece.

Nuestra propuesta es que se estudien y planteen reformas que precisamente apunten en el sentido indicado, pero no –como hasta ahora– mirando solo como cuestiones a reformar la organización, competencias y funcionamiento de los poderes estatales, sino que introduciendo normas que hagan real y efectivo el anhelo democrático que siempre se invoca como fundamento de las modificaciones, pero no siempre es el camino que conduce a una verdadera democracia participativa.

Estamos conscientes de que tales objetivos participativos requieren quizá no sólo de una modificación constitucional sino que de algo mucho más complejo que es (el de) un cambio en nuestra mentalidad y conducta social dentro de una renovada visión del ideal democrático. Para que funcione adecuadamente una democracia plenamente participativa se requiere sin lugar a dudas de una ciudadanía que, teniendo cabal conciencia de su rol democrático, intervenga en los procesos a que sea llamada con un suficiente nivel de cultura cívica y política.

Participación y democracia

El régimen representativo parece ser entendido contemporáneamente como la única y verdadera forma de democracia, la que así queda reducida a su aspecto procedimental de elecciones disputadas y periódicas, a una democracia electoral. Sabemos que ello no se aviene con la propia definición original de la democracia como una doctrina en virtud de la cual la soberanía no sólo pertenece al pueblo sino que a éste igualmente le corresponde ejercerla. ¿Se contraponen régimen representativo y democracia? Las democracias actuales conjugan dos nociones que difieren notablemente; por un lado el principio representativo por el cual el pueblo soberano delega en un pequeño número de ciudadanos la facultad de expresar su voluntad y, por otra parte, un principio liberal que busca la libre confrontación de los postulantes a la representación.

¹² Estas posiciones se fundamentan en la ilegitimidad de origen de la Constitución del 80.

La democracia verdadera se funda en la identidad gobernante – gobernado: el poder no descansa en una pretendida cualidad superior de los gobernantes inasequible al pueblo. Democracia implica pues participación directa del pueblo en la toma de las decisiones políticas que le afectan. La participación como elemento esencial de la democracia trae consigo la idea de la incorporación de todos los individuos en la gestación de la voluntad estatal. En un régimen de esta naturaleza –como decía Rousseau– la ley debe ser expresión de la voluntad popular, consentida directamente por todos los ciudadanos y así la verdadera democracia sólo es posible en su forma directa.

Participar es “tomar parte”, supone una acción, y la participación democrática es tomar parte de un acto jurídico colectivo de autonomía. La democracia exige que toda persona sea autónoma y que todos participen de esa autonomía. En este contexto el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular legislativa constituyen actos de autonomía en que el ciudadano vota personalmente la norma a la que se someterá, y a diferencia de ello la ley votada por los representantes en un acto de heteronomía. En los regímenes representativos vemos restringida la participación popular –sólo se convoca al pueblo para las elecciones de sus mandatarios–, en cambio los regímenes auténticamente democráticos generalizan dicha participación popular.

Los partidarios de la democracia representativa se satisfacen con una mínima participación del pueblo a través de las elecciones periódicas de sus representantes, sistema en el cual la voluntad popular es asumida y monopolizada por los representantes. Este régimen surge gracias a la doctrina de la soberanía nacional, e implica el derecho de actuar a nombre de otras personas subordinándose el representado al representante y en que se puede incluso sostener que el representante sustituye y usurpa la voluntad del ciudadano. La soberanía nacional, al final de cuentas, constituye la exclusión del pueblo del ejercicio de la soberanía, apropiándose de ésta los representantes. Desde luego que hoy en día una democracia totalmente pura –directa– sería inviable o, dicho de otra forma, una democracia sin representación es imposible.

El régimen representativo puro implica una delegación total del poder y su ejercicio a los representantes, los cuales son absolutamente irresponsables ante los electores. La elección viene en definitiva a constituirse en un método del principio aristocrático, pues tiene como único fin proceder a una selección de los mejores para que ejerzan el poder político. El pueblo queda reducido a esto; siendo incapaz de tomar las decisiones que conlleva el ejercicio del poder, sólo está capacitado para participar en la selección de los gobernantes. Volviendo a la oposición “representación – democracia”, debemos afirmar que estamos muy lejos del principio de identidad “gobernantes - gobernados”, pues los primeros son cualitativamente diferentes –superiores– a los últimos.

La profesionalización de la política y el fenómeno de los partidos políticos han acentuado la brecha representante – representado: la clase de los “dirigentes políticos” es sustancialmente diferente de la clase “electores”, es una “élite”.

La representación, en suma, contiene la antítesis del principio democrático de identidad “gobernante-gobernado”. Lo que llamamos democracia representativa no es una variante de la democracia puesto que el elemento representativo es justamente el elemento no democrático de esta “democracia”. En una auténtica democracia moderna el principio democrático encuentra su aplicación cuando el pueblo no sólo elige sino que decide también directamente las cuestiones de fondo por la vía del referéndum, el plebiscito o iniciativa popular legislativa.

Reforma constitucional y democracia

Ahora, si entendemos así la democracia y la participación política, parece obvio concluir que la Constitución nuestra no es suficientemente democrática –ni lo será– si solo nos limitamos a modificarla eliminando por ejemplo a los “senadores designados y los vitalicios”, o efectuadas otras modificaciones que miran a una mejor actuación de los diversos órganos estatales como el Tribunal Constitucional, la Contraloría General de la República o la Corte Suprema. Esto, por sí sólo, no incrementará su caudal democrático.

En efecto, si la idea de democracia que queremos reflejar en la Constitución, es la de una democracia eminentemente “representativa” que se aviene más con el concepto de “elitista” en que la democracia se reduce al papel que se atribuye al ciudadano para convocarlo cada cierto tiempo a elegir sus representantes entre las diversas elites políticas que se disputan los cargos de poder, nos bastará quizá con decir que nuestra Constitución será más democrática pues en lugar de elegir treinta y ocho senadores, el ciudadano elegirá a cincuenta.

En efecto, los que así piensan expresarán que de tal forma se ha incrementado notablemente la participación política del ciudadano, pero ésta ¿es en verdad la “participación” a que aspiramos para entender como verdaderamente democrático nuestro sistema político?

Si las reformas se limitan a cambios que apuntan a la estructura de los poderes públicos, como son la integración y atribuciones del Tribunal Constitucional, las que se refieren al Consejo de Seguridad Nacional y su papel constitucional, las que dicen relación con las Fuerzas Armadas, y otras similares, sin duda se lograrán importantes avances en esas materias y así se disminuyen o eliminan algunos “enclaves autoritarios” que persistirían en el Código Político (o se mejora el sistema de control, o se produce mayor equilibrio de poderes ...).

Casi todas las modificaciones aprobadas apuntan a cambios orgánicos referidos a la estructura y funciones de los diversos órganos estatales, algunos de los cuales son verdaderamente relevantes como los que dicen relación con las Fuerzas Armadas, y el Consejo de Seguridad, pues gracias a ellos se lograrán importantes avances en esas materias y así se disminuyen o eliminan algunos “enclaves autoritarios” que persistirían

en el Código Político (o se mejora el sistema de control, o se producen mayor equilibrio de poderes etc.,...), pero no necesariamente se traducirán en más democracia, si a ésta la concebimos como aquel sistema en que al pueblo se le reconoce una mayor participación política que la que tiene actualmente.

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

Nuestro planteamiento es, en consecuencia, que para que alcancemos una democracia efectiva y participativa debemos hacer una revisión de la Carta Fundamental y el sistema político que ésta construye para modificarlo introduciendo nuevas instituciones o ampliando realmente los ámbitos de la participación política que la Carta permite al ciudadano. Hasta la fecha, son muy escasas las reformas que apuntan en este sentido ya que únicamente podemos citar los cambios introducidos a la administración municipal, democratizando el municipio especialmente en lo que respecta a la posibilidad de convocar a la ciudadanía local a consultas no vinculantes o plebiscitos. No se ha intentado incrementar esta participación mediante otros instrumentos o ampliando el grado de intervención ciudadana ya no sólo a las cuestiones “locales” sino que también a asuntos de interés público de nivel “nacional”.

¿Cuáles podrían ser estas reformas que apunten en el sentido de dar más participación política al ciudadano?

Desde luego la enmienda que otorgaría mayor legitimidad a la Carta es la referida a que toda futura revisión de su texto debiera requerir la consulta y aprobación ciudadana a través de un referéndum obligatorio. Esta participación del pueblo en la aprobación de los cambios constitucionales puede incluso implementarse mediante la intervención del pueblo soberano en la iniciativa para legislar al respecto, de manera que los proyectos de reforma no sólo emanen de quienes en la actualidad poseen esta capacidad¹³ —el Presidente y los parlamentarios— sino que también puedan ser propuestos por un número significativo de los ciudadanos inscritos en los registros electorales.

Además la participación política del pueblo pueda ampliarse incorporando otros instrumentos que conducen a tal propósito y que permiten modernizar la democracia, tales como la iniciativa popular legislativa, el veto popular, y el referéndum o plebiscito para otros temas de relevancia pública (despenalización del aborto terapéutico, lega-

¹³ Artículo 127 de la Constitución Política.

lización del consumo de ciertas drogas blandas, etc). Pero, además de estas posibles reformas que apuntan en el sentido indicado, quiero plantear otras que no se refieren a estos instrumentos participativos pero que también estimo necesarias para superar este déficit participativo de nuestro sistema político.

1.- Introducir el sistema de elecciones primarias

Dentro de la propia idea de democracia representativa, aceptando que es necesario elegir representantes para encarar y resolver los múltiples y complejos problemas de la sociedad contemporánea, pero justamente con el fin de quitarle en alguna medida a este sistema su "elitismo", permitiendo la intervención de los ciudadanos electores en la nominación de las diversas candidaturas que postulan a los cargos de elección popular. Se trata de quitarle a los partidos políticos el monopolio que ostentan en la materia y darle al pueblo la posibilidad de intervenir en el proceso de selección de quienes optarán a ser elegidos representantes.

Para incrementar la participación y hacer más democrático nuestro sistema político, uno de los instrumentos adecuados con tal propósito está constituido por reformar la Constitución para introducir dentro de los procesos electorales a que es convocada la ciudadanía el de las elecciones "primarias" de los candidatos presidenciales y también los postulantes al parlamento. Esto es, que los electores sean los que en definitiva nominen a los postulantes a dichos cargos. Hoy tales designaciones quedan entregadas al arbitrio de las cúpulas partidistas que las efectúan con ninguna participación de los electores, y una casi nula intervención de los militantes del respectivo partido político.

Esta reforma fue propuesta, pero fracasó la iniciativa planeada a través de una ley que el Tribunal Constitucional declaró inconstitucional. Para indagar en algunos de los motivos que condujeron al rechazo de este proyecto citaremos parte del voto disidente del Ministro señor Mario Verdugo, quien sostuvo que *"las elecciones primarias procuran perfeccionar el régimen democrático en lo que dice relación a la designación de candidatos, al otorgar a los ciudadanos una mayor participación en la etapa pre-electoral."* Agrega el Ministro Verdugo que *"las elecciones primarias propuestas por el proyecto,...tienen por fin dar mayor legitimidad a la representación democrática."*

El Tribunal Constitucional argumentó en su sentencia que el electorado sólo puede ser convocado para las votaciones populares y plebiscitos expresamente previstos en la Constitución,¹⁴ y que las referidas elecciones primarias para designar candidatos presidenciales, constituyen votaciones populares que, por no estar expresamente contempladas en la Constitución, condujeron a la conclusión de que dicho proyecto era inconstitucional.

¹⁴ Artículo 15 inciso 2º.

Es decir, al no estar específicamente contempladas en los actos electorales y plebiscitarios mencionados por la Constitución y a los que puede ser convocado el electorado, su establecimiento es materia de reforma constitucional, por lo que propugnamos modificar la mencionada disposición de la Carta Fundamental de manera que se introduzca el sistema de elecciones primarias para nombrar a los postulantes a esos cargos electivos.

2.- Modificar la Constitución introduciendo el voto voluntario: sufragio como derecho y no como obligación

En el proceso de reforma constitucional que concluyó con las enmiendas aprobadas por Ley N° 20.050 de agosto de 2005 se había incluido en un principio una modificación constitucional que pretendía introducir la voluntariedad del ejercicio del voto, pero desgraciadamente esta idea no prosperó y fue prontamente abandonada pues entre los parlamentarios no hubo voluntad política para incluirla. Creemos que esta cuestión de establecer el sufragio voluntario eliminando de la Constitución su carácter de “obligatorio” podría constituirse en un incentivo al ciudadano a una mayor participación política.

Esta reforma me parece adecuada al propósito de incrementar la participación política del ciudadano mediante el reconocimiento del sufragio no como una obligación sino como un derecho político que puede éste ejercer o no según sus propias motivaciones. Parece evidente que si se mantiene el actual sistema de participación limitado a la convocatoria para elegir aquellos cargos que el artículo 15 de la Constitución permite, el elector no estará motivado y si, en este escenario, se introduce el voto voluntario, con absoluta seguridad el efecto que se producirá será un incremento notable de la abstención hasta límites nunca vistos en nuestra experiencia política. Ello justifica nuestro planteamiento en cuanto a que se trata de medidas que deben ir coordinadas unas con otras y que no pueden adoptarse aisladamente, pues de tal manera no se alcanzarán los propósitos buscados.

Se ha dicho que eliminar la obligatoriedad del voto, conduciría a “legitimar definitivamente la abstención, la indiferencia y el desinterés público como algo normal y aceptable”.¹⁵ Esta manera de enfocar la democracia la estimo equivocada e incrementa el descrédito de la actividad política, pues se mira al ciudadano –persona– sólo como un número, un porcentaje de votantes que debe alcanzarse para ufanarse luego de que la ciudadanía ha demostrado un “alto espíritu democrático concurriendo masivamente a las urnas”. La participación política se obtiene así mediante una coacción del Estado que obliga al elector a votar bajo pena de que si decide no hacerlo será multado. De esta manera la democracia sólo funcionaría adecuadamente con el voto obligatorio, que sería

¹⁵ Opinión del profesor don Eduardo Valenzuela, Director del Instituto de Sociología de la Pontificia Universidad Católica de Chile, incluida en informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado para los Proyectos de Reforma Constitucional, edición oficial del Senado, noviembre de 2001, pág. 137.

la única solución para conseguir que el ciudadano elector se interese en las cuestiones públicas. Además, con tal argumentación se deslegitima la postura abstencionista que pudiera asumir el ciudadano que, ante propuestas que le parecen nada atractivas debiera concluirse que es una decisión igualmente valedera en un sistema democrático, entendiendo la democracia de la manera como lo hemos expuesto precedentemente. Esta argumentación en pro de la obligatoriedad del voto como única solución para impedir los altos grados de abstencionismo me parece más propia de regímenes autocráticos, pero es impresentable en un sistema que pretenda ser democrático.

No creo que alguien pueda pretender que los actuales índices de participación ciudadana en las elecciones, con una escasa abstención, sean reales y que correspondan efectivamente al comportamiento del elector chileno, y que pudiera concluirse que dichas cifras muestran un alto interés del elector de participar en los procesos electorales. Sin lugar a dudas dichos índices no muestran la verdadera realidad y las argumentaciones de los propios partidarios del voto obligatorio avalan la conclusión de que sin esta obligatoriedad el interés del ciudadano en intervenir en este tipo de “democracia electoral” es bajísimo. El elector ahora –con este sistema– concurre a votar en gran medida impulsado por su deseo de no ser sancionado y ello no refleja un espíritu cívico que algunos quieren deducir forzosamente de las cifras oficiales sobre concurrencia ciudadana a las urnas.

Constituyendo una participación ciudadana obtenida mediante una presión al elector, no puede pretenderse sacar de ello conclusiones “alegres” y tildar nuestra democracia como una democracia madura y que satisface nuestros ideales.¹⁶

Aun más, dichas cifras de participación en las últimas elecciones no son indicativas de un grado aceptable de participación ciudadana pues no consideran a los electores potenciales,¹⁷ es decir, aquellos que no se han inscrito en los registros electorales, los que

¹⁶ En este mismo sentido podemos citar lo que expresa Axel Callis R., en “Legitimidad democrática y Padrón Electoral”, en <http://www.electoral.cl/estudios/Legitimidad.html> que sostiene lo siguiente: “electoralmente ya no podemos enarbolar como a fines de los ochenta, nuestro alto sentido cívico y compararnos positivamente con aquellas democracias consolidadas (no obstante que algunas de ellas representaban con respecto a nuestro país una “baja” participación), pues en Chile existe un verdadero “sistema eufemístico” y legal que ocultan el número real de electores que deberían participar en cada elección”, luego agrega que “de esta forma, no es sólo el volumen y la precaria representatividad del padrón lo que está en discusión, es también un discurso político hecho a la medida del elector inscrito, artificialmente “moderado” y que es el reflejo de este registro electoral. Desde sus características socio-demográficas se establece a priori su escasa renovación y apertura, lo cual neutraliza y le resta extensión al cúmulo de propuestas que deben ser vertidas en las campañas electorales, especialmente hacia los jóvenes. Así, se hace necesario instalar la inscripción automática y la despenalización del voto. Estas nuevas concepciones electorales nos permitirán fortalecer y legitimar nuestro sistema político como veremos más adelante”.

¹⁷ En el sentido señalado citaremos algunas cifras mencionadas en su oportunidad en el artículo citado de Axel Callis R.: “según el INE la proyección para el año 2001 de población es de 15,4 millones, es decir el número de habitantes ha aumentado en 190 mil personas desde la estimación realizada para el año 2000 (15,2 millones). Entonces, si restamos de la población total estimada los menores de 18 años, nos quedará una cifra aproximada de 10,15 millones. Por lo tanto, si hubiese inscripción automática el nuevo padrón tendría que tener más de 10 millones de electores. Sin embargo, la realidad es otra y han quedado fuera del padrón 2,1 millones de potenciales electores”.

junto a los votantes que sufragan en blanco o anulan su voto, nos conducen a un elevado índice de desinterés en la participación política, lo que es muy preocupante.¹⁸

En suma, el sistema actual es evidentemente poco atractivo y no motiva al ciudadano a tomar parte en él, muy por el contrario, el gran problema actual es el creciente desinterés en participar en la actividad política, especialmente en los jóvenes. El verdadero motivo de este desinterés ciudadano está en el propio sistema que por múltiples razones parece muy poco atractivo para el ciudadano-elector. La razón más importante es precisamente ésta: el ciudadano sólo es convocado a ejercer su “derecho-obligación” para elegir algunos representantes entre las élites políticas que se disputan el poder, y nada más. Su papel en el sistema político es prácticamente nulo, pues no decide nada, ya que todo lo deciden –por él– “sus” representantes, que ejercen la soberanía, que a él solo le pertenece, a su arbitrio.

La solución entonces parece evidente que no debemos buscarla en el actual sistema que ha fracasado por las razones expuestas, sino que decididamente debemos avocarnos a modificar sustancialmente el sistema político para hacerlo más democrático y con ello necesariamente más motivante para el ciudadano, y entre estos cambios constitucionales debe incluirse un reconocimiento del sufragio como un derecho del ciudadano extirpando de la Carta su carácter de obligatoriedad. Desde luego que dicha reforma debe ir unida a una serie de otros cambios que adecuen nuestro sistema a una verdadera democracia participativa, incorporando –entre otras medidas– instrumentos de participación como lo son los ya indicados (referéndum, iniciativa popular legislativa, etc.).

3.- El propio sistema electoral para elegir parlamentarios desmotiva la participación ciudadana

Con un somero análisis del sistema electoral implementado para la elección de los parlamentarios, el llamado sistema binominal y su funcionamiento en la realidad, podríamos concluir que éste ejerce una enorme influencia en los bajos índices de participación política “real” (la “abstención real” debiera medirse incluyendo en los índices de abstención o no intervención a los no inscritos y los votos nulos y en blanco).

La realidad del funcionamiento del sistema binominal nos demuestra que la verdadera contienda electoral no se produce entre los candidatos de los dos grandes bloques políticos en competencia (la Alianza y la Concertación) sino que la contienda se da al interior de cada una de las coaliciones que se disputan en cada circunscripción los dos cargos electivos. Esa contienda se produce en la realidad primero, en el proceso

¹⁸ En la elección de diputados de 2005 sobre una población (Censo 2002) de 15.116.435 habitantes estaban inscritos en los Registros Electorales 8.220.897 y participaron o votaron en la elección un total de 7.207.351 votantes, de los cuales emitieron válidamente su voto 6.601.731 (80,3% de los inscritos), con 383.940 votos nulos y 221.680 votos en blanco.

de elección de los candidatos y, una vez que éstos han sido nominados, como cada bloque político tiene prácticamente asegurado un cargo en cada circunscripción la disputa electoral se reduce a obtener dentro de cada coalición los votos necesarios para confirmar esta premisa (por funcionamiento del sistema electoral, esa posibilidad no se daría, perdiéndose el cargo, únicamente si la “otra coalición” obtuviera más del doble de los votos). Es decir, en definitiva el “único” cargo que el sistema asegura a cada uno de los grandes bloques políticos no se disputa entre bandos contrarios, sino que la disputa se da al interior de cada coalición entre los dos candidatos para alcanzar el “único” cargo que le depara el sistema.

Queda en evidencia que limitar la contienda política a estos niveles, constituye por sí sola una gran razón para desmotivar al ciudadano a participar en una lucha que no es tal. El ciudadano elector percibe claramente que él no elige a nadie con su voto, pues las decisiones relevantes ya las han tomado previamente los partidos políticos en competencia y al votante, cuando concurre a las urnas el día de la elección no le cabe otro papel que sólo confirmar la decisión que ya han tomado por él, las directivas de los partidos políticos al designar a los candidatos. El elector sólo tiene una pequeña decisión que le corresponde: decidir cuál de los dos candidatos de la coalición que él prefiere será el representante y nada más. Basta revisar los últimos resultados electorales para concluir que prácticamente en todas las circunscripciones para elegir diputados y senadores se ha dado el mismo resultado: resulta elegido un candidato de cada una de las alianzas electorales en pugna, sin que tenga la más mínima posibilidad de lograr un cargo una tercera coalición.

Parece evidente que si queremos mejorar la democracia y hacerla más participativa, también debemos abordar una reforma al sistema electoral para elegir representantes, puesto que si el ciudadano tiene una intervención mínima en el proceso político (su rol es sólo de elector para designar los cargos que se disputan las elites políticas), lo menos que pudiera esperarse es que este pequeño rol que se le reconoce al ciudadano le permita “decidir algo” y no quedar reducida su participación a confirmar lo que ya decidieron por él las elites de los partidos políticos en lucha.

Por ello, estimo que el sistema electoral de elección de parlamentarios debe ser cambiado por otro que no produzca este nocivo efecto para la democracia y que al mismo tiempo integre a todas las fuerzas políticas en el quehacer democrático.

Conclusiones

Parece evidente que el problema así planteado respecto del déficit democrático que derivaría de nuestra Carta Fundamental no tiene una solución fácil, y no bastaría con continuar con el sistema de ir paulatinamente modificándola, si no se aborda la cuestión de manera frontal. Por otra parte, difícilmente será aceptada por algunos como un reflejo de nuestras aspiraciones libertarias y democráticas, invocando para ello la ilegitimidad de su origen, por muchas enmiendas que se le hagan.

El notorio desinterés y falta de motivación de la ciudadanía en la participación política es un problema que, como se ha visto, tiene múltiples explicaciones y causas, las cuales tienen su principal fuente en que la institucionalidad creada por la Carta de 1980 marcadamente se sustenta en una gran desconfianza no sólo en los partidos políticos como guías del proceso político, sino que aun más, dicha desconfianza también recae en el propio ciudadano. No olvidemos que en el texto original (artículo 8° incluido) se incluían disposiciones sumamente limitativas e impropias de una verdadera democracia, como lo era la del citado artículo, que daba paso a un pluralismo político restringido.

La Constitución ya ha sido reformada suficientemente en su parte “orgánica” para adecuar nuestras instituciones y órganos estatales a la realidad socio-política actual. Pues ahora es el turno de modernizarla y adecuarla a nuestras aspiraciones de participación democrática efectiva introduciendo las modificaciones necesarias a la “parte dogmática” del Código Político, especialmente en cuanto dice relación con los derechos políticos que se deben asegurar a la persona. Esto implica, como lo hemos sostenido a través de esta intervención, una adecuada gama de instrumentos que posibiliten la efectiva participación del ciudadano en el desarrollo del proceso político.

El sistema político que nos rige debe dejar de ser elitista o de una democracia “electoral” para pasar a ser abiertamente participativo, ya que ésta es la única manera que nos permitirá despojarnos de la ilegitimidad democrática de la Ley Fundamental que nos rige. Y si no se abordan pronto estas reformas participativas, sin duda que pierden relevancia las demás reformas constitucionales que miran al aspecto “orgánico” de nuestro sistema político y cada día la ciudadanía se irá desinteresando más aún en participar políticamente, interesándose los ciudadanos sólo a resolver sus problemas personales y abandonando totalmente las cuestiones que son del interés general de la población.

Una Constitución legítimamente democrática debe estar sustentada sobre aquellos principios y valores fundamentales que reconocen a la persona —el pueblo, el ciudadano— como el legítimo detentador del poder soberano, quien no sólo lo detenta sino que lo ejerce efectivamente en todas aquellas cuestiones que la actual “modernidad” se lo permite, sin que delegue todo su poder en representantes que una vez elegidos se desentienden de sus “mandatarios” ejerciendo el poder como si ellos fuesen los verdaderos soberanos y no unos meros detentadores temporales y circunstanciales del mismo.

