

La eventual recepción de fórmulas participativas en Chile: particularidades y desafíos

1. Antecedentes

Chile fue uno de los primeros países de Latinoamérica en llevar adelante reformas constitucionales en materia de participación ciudadana y, por lo demás, el primer Estado de la región en ratificar mediante referendo su constitución en 1925⁴⁵.

Ya la democracia chilena en la segunda mitad del siglo xx había alcanzado un desarrollo importante, estableciendo novedosas aportaciones en los ámbitos civil, comercial y, por cierto, en el plano constitucional. Su sistema institucional, abalado por más de ciento cincuenta años de relativa estabilidad política, evolucionó de un sistema creado para legitimar el poder de la elite dirigente del siglo xix, a uno dirigido a garantizar que emergentes sectores de la sociedad pudieran expresarse y, eventualmente, llegar al poder. El grado de desarrollo alcanzó niveles tan particulares que permitió lo que en ninguna parte del mundo se había logrado: la llegada al socialismo mediante el voto popular y con pleno respeto a las garantías que supone un Estado de derecho. A partir de la década del sesenta, se realizaron varios proyectos para garantizar el derecho a la participación; uno de ellos se concreta con la dictación de la Ley 16.880/1968, del 7 de agosto, sobre Organizaciones Comunitarias Territoriales y Comunales, que permanece vigente hasta

45 Dicha consulta fue efectuada 3 de agosto de 1925 y es considerada por Loewenstein como el primer referendo constitucional en la historia de Latinoamérica (Loewenstein 1979, 329). Bronfman, por su parte, considera que la Constitución de 1818 también fue aprobada por "plebiscito", aunque luego aclara que el mecanismo utilizado consistió en la simple la habilitación de libros en las casas de gobierno y parroquias de las distintas ciudades o villas para manifestar su conformidad o rechazo a dicha carta fundamental (Bronfman 2007, 240).

nuestros días en su ideas fundamentales. Dichas propuestas formaban parte central de los programas de gobierno de la Democracia Cristiana, encabezada por Eduardo Frei Montalva (1964-1970), y posteriormente de la Unidad Popular, liderada por Salvador Allende Gossens (1970-1973).

La carta de 1925, en su versión original —y pese a ser aprobada por una consulta popular—, no reconocía el derecho de participación ciudadana. Solo contemplaba la facultad del presidente de la república a llamar a plebiscito en el supuesto de que las dos Cámaras desecharen todas o algunas de sus observaciones e insistieren por los dos tercios de sus miembros con el proyecto inicialmente aprobado.

Esta fórmula distaba de la propuesta que defendió el propio presidente Alessandri en la subcomisión de reformas constitucionales, donde propuso establecer el plebiscito como un mecanismo para dirimir conflictos derivados del proceso legislativo ordinario entre el Congreso y el presidente de la república. Su propuesta fue rechazada, admitiéndose la consulta directa a la ciudadanía únicamente para la reforma constitucional en el supuesto descrito en el párrafo anterior. En el debate de la subcomisión se manifiestan las primeras críticas que se registran en nuestra historia constitucional a la compatibilidad entre mecanismos de democracia directa y representativa. Se argumenta que, tratándose de leyes, debe primar la voluntad del Congreso y que el reconocimiento del plebiscito como alternativa habitual en manos del presidente de la república en el marco del proceso formativo de la ley supondría otorgarle a este una jerarquía superior a la del Congreso. Asimismo se señala que alteraría la separación de funciones propia del modelo presidencialista que inspiró dicha constitución y se propone limitar las eventuales consultas a determinadas materias de ley, excluyendo las relativas a la organización del Estado, entre otras materias.

Con todo, este no sería el primer intento por establecer el referendo como mecanismo habitual en el modelo constitucional establecido por la carta de 1925. Fue el Partido Demócrata Cristiano, de la mano de Eduardo Frei Montalva, su principal defensor. Así, el reconocimiento de la participación ciudadana, la reforma agraria y la "chilenización del cobre" fueron los tres ejes fundamentales del Gobierno demócratacristiano a mediados de la década del sesenta⁴⁶.

46 A partir de la Ley 11.151/1953, del 5 de febrero, el Congreso entrega una serie de facultades especiales, administrativas y económicas al presidente de la república para incrementar la participación ciudadana en la gestión de políticas públicas, dictándose numerosos decretos en este sentido. Se destaca la creación de consejos participativos en numerosas empresas del

El objetivo de estas reformas era revertir la opción por los cambios estructurales como única alternativa para el desarrollo equitativo (como venía propiciando el conglomerado de partidos de izquierda). Así, Frei Montalva creía que se podían realizar sustanciales reformas desde el tradicional modelo liberal y representativo imperante en Chile. En definitiva, en las elecciones de 1964 se confrontaron ambas propuestas; el respaldo abrumador al programa democratacristiano fue un duro golpe para los partidarios de la alianza socialista y comunista⁴⁷.

Una vez en el Gobierno, Frei Montalva elaboró dos proyectos de reforma constitucional en materia de participación: uno referido a ampliar las causales para llamar a plebiscito y otro que otorgaba un mayor estatus a las organizaciones de la sociedad civil, enfatizando su papel de colaboración con la acción del Estado⁴⁸. Ambos proyectos no lograron ser aprobados en el Congreso. El presidente Frei Montalva, impulsor de estas iniciativas, explicitó en el mensaje que enviara en enero de 1969 la importancia de “dar oportunidad al pueblo para expresar directamente su opinión respecto de los problemas fundamentales que le afecten, mediante el sistema del Plebiscito”. En dicho mensaje, también se hace especial referencia a la Constitución italiana de 1948, que vincula la eventual participación de la ciudadanía con el cumplimiento del principio de “igualdad sustancial”. Vale decir, solo si el Estado garantiza la remoción de los obstáculos que impiden la igualdad

Estado, como la Caja de Previsión de la Defensa Nacional y la Empresa de Transportes Colectivos del Estado, entre otras. Posteriormente, esta práctica participativa se consolidó como tendencia legislativa en los gobiernos de los presidentes Alessandri Rodríguez y Frei Montalva a través de la creación de la Corporación de la Reforma Agraria (CORA), el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG), el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), la Corporación de la Vivienda (CORVI), la Corporación de Obras Urbanas (COU), la Corporación de Servicios Habitacionales (CORHABIT) y la Corporación de Mejoramiento Urbano (CORMU).

47 Eduardo Frei Montalva obtuvo el 56 %, con 1 409 072 votos, frente al 39 % de Allende, con 977 902 votos.

48 El proyecto pretendía agregar un numeral más al artículo 10 de la Constitución de 1925, consagrando “el derecho a participar activamente en la vida social, cultural, cívica política y económica con el objeto de lograr el pleno desarrollo de la persona humana y su incorporación efectiva a la Comunidad nacional. El Estado deberá remover los obstáculos que limiten en el hecho, la libertad o igualdad de las personas y grupos, y garantizará y promoverá el acceso a todos los niveles de la educación y de la cultura, y a los servicios necesarios para conseguir esos objetivos, a través de los sistemas e instituciones que señale la ley”.

en la vida económica y social, se dan las condiciones mínimas para la organización democrática de la sociedad (*Sesión 9ª*, en miércoles 24 de junio de 1964, Moción núm. 19 presentada por los señores diputados Jerez, Fuentealba, Ballesteros, Valenzuela, Muga, Argandaña y Lacaste).

Ambos proyectos serán reformulados y repuestos durante el gobierno del presidente Salvador Allende, en el marco de un conjunto de reformas relacionadas con garantías constitucionales, entre las cuales se encontraba el derecho a la participación ciudadana.

No obstante, es importante señalar que durante el gobierno de Frei Montalva se logró aprobar una serie de reformas legales promotoras de la participación ciudadana, donde destaca la Ley 16.880/1968, del 7 de agosto, sobre Organizaciones Comunitarias Territoriales y Comunales, llamada de la "Promoción Popular". En ella se distinguían dos tipos de organizaciones: las de carácter territorial y las de tipo funcional. Las primeras correspondían a las juntas de vecinos, "expresión de solidaridad y organización del pueblo en el ámbito territorial", mientras las funcionales eran básicamente los centros de padres y apoderados, organizaciones culturales y artísticas, juveniles, deportivas, grupos corales, cooperativas y otras que tuvieran carácter similar y representasen y promoviesen valores específicos de los vecinos (Silva Bascuñán 1997b, 117). Hoy las organizaciones generadas al amparo de esta ley constituyen el mayor número de organizaciones de la sociedad civil en Chile⁴⁹.

Con todo, y para diferenciar la propuesta socialista en materia de participación, la derrota de 1964 sumió a su conglomerado en una profunda discusión. Esta crisis cobró importancia en 1967, durante el congreso realizado en la ciudad de Chillán, cuando el Partido Socialista adoptó una nueva estrategia programática que lo llevaría al Gobierno en las elecciones de 1970. Para los socialistas, la Revolución cubana había repercutido profundamente en el tipo de relación entre EUA y los restantes países latinoamericanos; el Estado del norte no aceptaría la instauración en América Latina de otro proceso revolucionario de izquierda. Cualquier intento "inevitablemente" terminaría por confrontarse en forma violenta. Chile no se encontraba al margen de la influencia norteamericana. El Partido Socialista consideró que la revolución chilena se enfrentaría directa o indirectamente con los intereses "imperialistas". La confrontación armada, por tanto, era

49 El estudio más completo realizado hasta el momento registra 84 000 organizaciones sin fines de lucro en Chile, de las cuales 11 420 son organizaciones generadas al amparo de la Ley 16.880/1968 (PNUD 2000, 124).

ineludible. Pero esto no era obstáculo para desarrollar “fases pacíficas”. Así, el tema de la vía a adoptar dejó de ser un problema estratégico, que definiría la confrontación entre la oligarquía y el pueblo, para transformarse en uno táctico. La determinación por la vía armada o pacífica pasó a depender de la correlación de fuerzas existente en el momento indicado. Se dio la paradoja de que, aunque estratégicamente los socialistas se definían como partidarios de la “vía armada”, en los hechos adoptaron la “vía pacífica” (Jobet 1971, 131; Walker 1990, 144; Faúndez 1992, 172).

De esta manera, en las elecciones presidenciales de 1970 se puso en práctica tal estrategia. Un nuevo conglomerado, la Unidad Popular, defendería las pretensiones socialistas establecidas claramente en el programa de gobierno⁵⁰. Este debía unir los logros político-electorales con las bases de lo que sería el “poder popular”. El triunfo con una mayoría relativa de Allende (un 36,5 % de los votos) ratificaría lo acertado de la nueva línea.

Reponer la reforma constitucional para reconocer a las organizaciones de la sociedad civil en la constitución se transformaba entonces, desde la perspectiva socialista, en una medida clave. Paradojalmente, se tomó la misma propuesta rechazada en 1964, relativa a la creación de una nueva garantía en el artículo 10 de la Constitución de 1925, agregando dos incisos: “Las Juntas de Vecinos, Centros de Madres, Sindicatos, Cooperativas y demás organizaciones sociales mediante las cuales el pueblo participa en la solución de sus problemas y colabora en la gestión de los servicios del Estado y de las Municipalidades, serán personas jurídicas dotadas de independencia y libertad para el desempeño de las funciones que por ley les correspondan y para generar democráticamente sus organismos directivos y representantes, a través del voto libre y secreto de todos sus miembros. En ningún caso esas instituciones podrán arrogarse el nombre o representación del pueblo, ni intentar ejercer poderes propios de las autoridades del Estado”.

Es así que finalmente se estableció el numeral 17 del artículo 10 de la Constitución de 1925, aprobado en enero de 1971. Esta última propuesta pretendía generar un poder social paralelo al Estado, sustentado en las diversas organizaciones constituidas a través de las reivindicaciones

50 El Programa de Salvador Allende expresaba claramente la nueva línea: “Los comités de la Unidad Popular, no sólo serán organismos electorales, serán intérpretes y combatientes de las reivindicaciones inmediatas de las masas y sobre todo se prepararán para ejercer el poder popular” (Unidad Popular 1970, 12).

populares. De esta forma, la participación ciudadana por medio de las organizaciones de la sociedad civil cobró una importancia decisiva en la conformación de este nuevo poder, el "poder popular". La construcción del llamado "poder popular" durante el gobierno de Salvador Allende va de la mano del surgimiento de dos grandes mecanismos: el primero fue el Comité de la Unidad Popular (CUP), que aparece en forma explosiva durante la campaña presidencial de Allende para dar paso a las Juntas de Abastecimiento y Precios (JAP). Pero la definitiva consolidación de estas estructuras se da con la creación de los cordones industriales y los comandos comunales, la segunda de las fórmulas participativas creadas durante la unidad popular como expresión de la sociedad civil organizada. Los cordones industriales nacen como respuesta a la crisis ocasionada durante el "Paro de Octubre" de 1972. Correspondía su creación y fortalecimiento a agrupaciones sindicales organizadas en el nivel local (con preferencia en los grandes barrios industriales), que a estas alturas se encontraban divididas en dos sectores: de gobierno y de oposición. De este modo, el Gobierno de Allende politiza en extremo la acción de las organizaciones sociales, con funestas consecuencias posteriores (Arriagada 1974, 298 y ss.; Faúndez 1992, 259; Moulian y Garretón 1983, 110 y ss.; Walker 1990, 158 y ss.).

A partir del golpe de Estado de 1973, la opción por un nuevo orden constitucional se hizo evidente. La junta militar que asume el poder identificó desde su inicio las que a su juicio eran las "debilidades del modelo institucional" que hacían razonable pensar en uno diferente, y que, por lo demás, no solo se vinculaban con los sucesos que motivaron el derrocamiento del Gobierno de Allende, sino con ciertas disfunciones latentes que dicho sistema evidenciaba por décadas.

Desde esta perspectiva, la tradición constitucional que por más de ciento cincuenta años registró progresivos avances en la participación de los ciudadanos, además del reconocimiento de derechos económicos, sociales y culturales, era responsable finalmente de la crisis política. Jaime Guzmán, abogado cercano a la junta militar, justifica la transformación diciendo: "Una Constitución debe responder a los desafíos que le plantea la realidad concreta que está llamada a regir, y resulta incuestionable que después de la experiencia vivida por Chile durante el gobierno marxista, no adoptar las providencias necesarias que dificulten su repetición, constituiría una irresponsabilidad suicida" (Guzmán 1979, 58-59).

En consecuencia, el modelo institucional participativo vigente hasta esa época fue responsabilizado de la crisis institucional de 1973⁵¹. Una de las primeras medidas del Gobierno militar fue entonces la conformación de una comisión de reforma constitucional encargada de elaborar el anteproyecto de una nueva constitución (en adelante "Comisión Ortúzar", en referencia al abogado que presidió dicha instancia). A días de efectuado el golpe de Estado, el 24 de septiembre de 1973, fue establecida esta comisión, que dedicó varias sesiones al tratamiento constitucional que se daría al derecho de participación (sesiones 45, 47, 187 y 188) (Silva Bascuñán 1997c, 184).

Como se verá, el debate sobre la regulación del derecho de participación ocupó un lugar central en la discusión de la Comisión Ortúzar. La normativa vigente fue minuciosamente revisada y cuestionada. Las conclusiones de esta comisión, expresadas en una serie de normas constitucionales, terminan siendo un retroceso importante en el reconocimiento del derecho de participación, postergando un debate macizo por más de dos décadas.

Pero este no fue el único efecto generado a partir de la opción constitucional asumida por la Comisión Ortúzar en materia de participación ciudadana. Como se apreciará a lo largo de este capítulo, la propuesta "participativa" contenida principalmente en el artículo primero de la carta de 1980 termina siendo uno de sus principios fundamentales. Este consiste básicamente en despolitizar al país, orientando la acción de las organizaciones hacia la conformación de un poder social que fuera la expresión de la "voluntad mayoritaria" de la ciudadanía, pero apartada de la acción de la política coyuntural. Esta última sería entregada exclusivamente a los partidos políticos, estableciéndose drásticas sanciones para quienes no distinguieran la acción social de la política.

En consecuencia, reconstruir el debate sobre la participación en materia constitucional resulta relevante para comprender y caracterizar el modelo institucional vigente hoy en Chile. A continuación realizaremos un análisis pormenorizado del tratamiento constitucional de los mecanismos de democracia directa y participativa, distinguiendo la participación como derecho, los mecanismos establecidos para hacer efectiva la participación ciudadana y, finalmente, los proyectos e

51 La convicción del Gobierno militar se resume en la siguiente frase de su principal ideólogo: "Había que crear una nueva y moderna institucionalidad [...] en la búsqueda de una reorganización a partir de las entrañas mismas del alma nacional" (Guzmán 1979, 58).

iniciativas que se debaten en el último tiempo para modificar el actual sistema institucional descrito.

2. La Constitución de 1980: definiciones que determinan la participación

Como hemos analizado a lo largo de todo este trabajo, la forma de Estado y la forma de gobierno cobran importancia a la hora de analizar las instituciones que comprometen la participación directa de la ciudadanía. No obstante, en el caso chileno existen otras definiciones que afectan a dicho derecho: el "principio de soberanía nacional", que legitima la existencia de órganos constitucionales no representativos, junto con limitar o subordinar a los representantes a determinadas opciones constitucionales; el sistema electoral, que subsidia a la segunda mayoría, dificultando que la primera pueda gobernar; la generación de órganos constitucionales mediante mecanismos que no se legitiman a través del principio de representación; y el tratamiento constitucional del derecho de asociación que hace dificultoso su ejercicio (entre otras fórmulas que contempla la carta de 1980). Esto sin duda le da un carácter particular al sistema institucional chileno y justifica una breve revisión.

2.1 FORMA DE GOBIERNO

Chile, al igual que la mayoría de los sistemas institucionales latinoamericanos, se caracteriza por una forma de gobierno presidencialista, donde tanto la elección del Congreso como la del presidente de la república son directas y por un período determinado. Además, este último concentra el carácter de jefe de Estado y de Gobierno, según lo establece el artículo 24 de la carta de 1980.

El presidencialismo ha primado a lo largo de toda la historia constitucional chilena como forma de gobierno. Si bien la Constitución de 1833 estuvo sujeta a distintas interpretaciones (entre 1891 y 1924 existió un pseudo-parlamentarismo o régimen parlamentario incompleto basado en ella), desde la entrada en vigencia de la Constitución de 1925 y sobre todo de la carta de 1980, el predominio del presidencialismo ha sido indiscutido (Heise 1974, 33 y 34; Cristi y Ruiz-Tagle 2006, 79; Bulnes 2001, 93-107).

La particularidad del modelo chileno que se implementa en la década de los ochenta (que lo diferencia, por lo demás, de los del resto de los países de la región) es que conserva un sistema presidencialista

“puro”, vale decir, que mantiene las características propias del modelo de EUA: el presidente designa y remueve libremente a sus ministros; el Congreso es un órgano colegislador, mientras que el presidente cuenta con la facultad de veto legislativo, y ni el presidente ni sus ministros son responsables políticamente ante el Congreso (en el sentido de que no opera la pérdida de confianza o moción de censura) (Zovatto y Orozco 2008, 20-21; Bulnes 2001, 93-107; Nogueira 2001, 289).

Lejos de equilibrarse las funciones entre los distintos órganos constitucionales, dichas atribuciones han tendido a concentrarse en el presidente de la república, sobre todo a partir de la Constitución de 1980, vigente hasta nuestros días. Así, entre sus atribuciones pueden encontrarse: competencia para actuar por decreto; áreas de iniciativa exclusiva en una importante gama de materias legislativas; definición de la agenda de debates del Congreso (a través de un sistema de urgencias que determina la discusión de los proyectos de ley); potestad reglamentaria para dictar normas; derecho a formular observaciones o rechazar proyectos de ley ya aprobados; veto por el cual los proyectos vuelven nuevamente al debate parlamentario; definición del presupuesto; designación de gran cantidad de autoridades nacionales y regionales; atribuciones judiciales (puede otorgar indulto y tiene la supervigilancia de todos los jueces), facultades de nombrar y remover a los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas, entre otras.

Este proceso sistemático de concentración del poder alcanza su mayor expresión en la carta de 1980, y puede contrastarse con las iniciativas que han surgido a lo largo de la historia de este país destinadas a generar injerencia efectiva de la ciudadanía en las decisiones públicas. Los intentos por instalar una mayor distribución del poder político y económico a nivel regional han ido sucediéndose desde 1828 a la fecha, pero sin contar con medidas concretas de implementación (Cristi y Ruiz-Tagle 2006, 202). Quizá la más importante iniciativa para reducir los poderes exorbitantes del presidente de la república surge con la reforma constitucional 20.050/2005 donde, como veremos en el siguiente apartado, se introdujeron varias limitaciones a las potestades del órgano ejecutivo como la formalización de la cuenta pública que el presidente debe rendir ante toda la nación (se trataba de una práctica no regulada constitucionalmente) y el aumento de las exigencias en materia de estados de excepción, con el objeto de garantizar la protección de los derechos fundamentales durante estos períodos.

Colomer considera que existe un claro vínculo entre la concentración de poder generado por el establecimiento del sistema presidencialista en

Latinoamérica y la ausencia de iniciativas participativas y descentralizadoras. Este autor plantea que las clases dirigentes, desde la formación de los Estados latinoamericanos, se preocuparon más de dominar y concentrar el poder que de “construir la dimensión nacional”. Esto llevó a un predominio casi total del Ejecutivo (encabezado por el presidente de la república, quien asume en los sistemas presidenciales la calidad de Jefe de Estado y de Gobierno) en toda la esfera pública, donde dicho sistema de gobierno se adaptó para que, bajo modelos aparentemente democráticos y representativos, se generaran grados crecientes de concentración de poder. Esta tendencia, que en la actualidad se ha ido diluyendo en el resto de Latinoamérica, en Chile mantiene su expresión más cruda (Colomer 2006, 110; Véliz 1984).

2.2 LA REPRESENTACIÓN Y LA ADOPCIÓN DEL PRINCIPIO DE SOBERANÍA NACIONAL

El mecanismo preferentemente reconocido por las constituciones de Chile ha sido la elección de autoridades a través de procedimientos propios del sistema de representación política. Su preponderancia como fórmula participativa se hizo explícita en la Constitución de 1925⁵². Dicho sistema muestra una progresiva evolución, incorporando nuevos sectores de la población y haciendo cada vez más participativos y relevantes los procesos electorales. En 1874 se terminó con la condición de acreditar la posesión de bienes inmuebles para ser ciudadano y, con la Constitución de 1925, el sufragio pasa a ser un derecho de todos los hombres mayores de veintiún años. Desde 1932 hasta 1949 la participación ciudadana en las elecciones de autoridades se duplicó. En los comicios de 1952, con la incorporación de la mujer, los votantes llegaron a 1 100 000 (el 18 % de la población de Chile). El mayor crecimiento se produjo entre 1961 y 1964; los votantes pasaron de 1 800 000 a 2 900 000, dado que se estableció un sistema obligatorio de votación para los mayores de dieciocho años (Campos Harriet 1963, 318).

También se evidencia una evolución del sistema constitucional chileno hacia la elección directa y proporcional de los órganos representativos. En la Constitución de 1828 solo la Cámara de Diputados se elegía directamente. Recién con la carta de 1925 se establece la elección

52 El artículo primero de dicha carta establecía que el gobierno de Chile es “republicano, democrático y representativo”. Esta identificación del sistema institucional con la democracia representativa se remonta a una norma similar establecida en el artículo tercero de la Constitución de 1823.

directa del presidente de la república y el Senado. También se establece como principio constitucional que en las elecciones de Diputados y Senadores se empleará un procedimiento que dé por resultado en la práctica “una efectiva proporcionalidad en la representación de las opiniones y de los partidos políticos” (artículo 25).

Tras el quiebre democrático, la Constitución de 1980 pretende romper con el monopolio del sistema representativo y con el sistema electoral presente en la tradición constitucional chilena. Esta intención queda de manifiesto con la redacción de su artículo cuarto, donde se omite la expresión “representativa”, establecida en la Constitución de 1925, para caracterizar simplemente al país como una “República Democrática”. Además, en el artículo quinto se establece el principio de “soberanía nacional” dejando de lado el de “soberanía popular”, también presente en la carta de 1925.

Para buena parte de la doctrina opositora al régimen militar, agrupada en el “Grupo de los 24”⁵³, la adopción de este nuevo criterio provocaría un importante retroceso en la evolución constitucional de Chile. Según ella, toda concepción democrática reconoce actualmente que la soberanía reside en el pueblo, único sujeto de voluntad real con derecho para decidir sobre su propio destino. En opinión del “Grupo de los 24” el artículo quinto de la Constitución de 1980 desconoce expresamente este derecho natural y exclusivo del pueblo para gobernarse” (“Las críticas del Grupo de los 24”, *Revista APSI* del 10 al 23 de marzo, Dossier, 1981).

El motivo de este cambio se ve claramente reflejado en el debate de la Comisión Ortúzar. En un primer momento de la discusión, las opiniones se inclinan a favor de la tesis elaborada por Silva Bascañán, que consideraba necesario destacar que la soberanía reside en el pueblo. Pero en el año 1974 se cambió drásticamente de posición. El criterio dominante al interior de la Comisión Ortúzar propone desvincular el término “nación” del de “pueblo”. Las constituciones chilenas, si bien recogieron tradicionalmente el principio de la “soberanía nacional”, siempre entendieron que la nación era sinónimo de “pueblo elector”⁵⁴.

53 A través de denominado “Grupo de Estudios Constitucionales” o “Grupo de los 24”, los principales académicos y expertos en derecho constitucional opositores al régimen militar manifestaron en un documento, publicado en marzo de 1981, sus críticas a la Constitución de 1980.

54 En la Constitución de 1822 se reconoce la igualdad entre nación y pueblo, aunque esta perspectiva se encuentra en documentos oficiales ya desde el cabildo abierto de septiembre de 1810. Así se señaló: “La nación chilena es la unión de todos los chilenos, en ella reside esencialmente la soberanía, cuyo

La “soberanía popular” supone que la ciudadanía, por sí o a través de sus representantes, es la única depositaria del poder supremo. Por su parte, el principio de “soberanía nacional” sitúa en el eje del diseño institucional ciertos valores que identificarían a Chile. Jaime Guzmán expresa claramente la intención de la Comisión Ortúzar en este sentido: “Sostener que la soberanía reside en la nación perfila una idea más nítida de la limitación que aquélla debe reconocer en la fidelidad a la tradición o esencia del alma nacional, sin la cual lesionaría gravemente el bien común. Radicar la soberanía exclusivamente en el pueblo elector debilita ese vínculo espiritual y facilita la tendencia antihistórica que cree que el sufragio universal de un día puede ignorar impunemente el legado obligatorio que una nación impone” (Guzmán 1979, 55-56).

Se pueden desprender dos maneras de entender el principio de “soberanía nacional” establecido en el artículo quinto de la Constitución de 1980. Por un lado, existiría una *faz restrictiva* que buscaría impedir que la voluntad popular transgrediera los valores que, según la constitución, definirían a Chile como “nación”. Es en este sentido que se explica lo que señala Jaime Guzmán en el párrafo precedente. Pero también existiría una *faz activa* que exigiría una actitud, un reconocimiento de los valores nacionales que demandaría de los chilenos conductas que dieran cuenta de su calidad de tales. Así, por ejemplo, en el artículo 22 de la Constitución se establece como deber de los chilenos honrar a la patria y a “los valores esenciales de la tradición chilena”.

En cuanto a la primera dimensión, la propuesta de la Comisión Ortúzar hizo residir la soberanía en un “ente abstracto”, que representa a un conjunto de valores supuestamente queridos por la nación

ejercicio delega conforme esta constitución”. En la Constitución de 1823, el artículo 3 señala: “La soberanía reside esencialmente en la nación, y el ejercicio de ella en sus representantes”, omitiendo la idea de que la nación es la unión de todos los chilenos, pero no por esto dejando de consagrar la igualdad entre pueblo y nación. Así lo demuestra el artículo 98: “Censurado un funcionario por la mayoría de la nación o provincia respectiva queda destituido de su empleo”.

Posteriormente, la Constitución de 1828 consideró necesario volver a plantear la igualdad entre pueblo y nación. El artículo 1 dice: “La nación chilena es la unión política de todos los chilenos naturales y legales [...] en ella reside esencialmente la soberanía, y el ejercicio de ésta en los poderes supremos con arreglo a las leyes no puede ser el patrimonio de ninguna persona o familia”. Tanto en la Constitución de 1833 como en la de 1925 se vuelve a reproducir la misma fórmula. La carta de 1925, en el artículo 2, señala: “La soberanía reside esencialmente en la nación, que delega su ejercicio en las autoridades que esta constitución establece”.

chilena, "igualando" las autoridades nominadas por la constitución y las electas representativamente. De esta forma, se crea una suerte de poderes "autónomos" que, al identificarse con los "valores nacionales", ya no requieren su mandato directo, si no que ejercen una verdadera potestad, "incluso a espaldas y en contra del pueblo" (Alywin, Bulnes, Cumplido y Nogueira 1985, 95).

Humberto Nogueira, comentando esta idea, hace referencia a un posible conflicto que podría generarse entre el diseño original del Consejo de Seguridad Nacional⁵⁵ y las autoridades electas por el pueblo: "Dicho Consejo se puede poner en oposición a lo que es el pueblo y, en definitiva, ambos tienen el ejercicio de la soberanía [...] en ese caso no es precisamente el pueblo quien tiene la posibilidad de ganar, es más bien quien tenga el poder de las armas" (Alywin, Bulnes, Cumplido y Nogueira 1985, 110).

El efecto que se desprende del principio de la "soberanía nacional" es que el contrapeso al presidente de la república ya no es el Congreso —representante de la voluntad popular—, sino, como señala Cumplido, los "poderes técnico-profesionales que son las Fuerzas Armadas y de Orden, el Consejo de Seguridad Nacional, el Tribunal Constitucional y los Tribunales Ordinarios" (Alywin, Bulnes, Cumplido y Nogueira 1985, 91).

En definitiva, existirían ciertos intereses nacionales objetivos, permanentes y que no necesariamente se vinculan con opciones circunstanciales de las mayorías ciudadanas. Así, una autoridad pública, más que deberse a las posiciones asumidas por su electorado en alguna materia controvertida —pensemos en posibles restricciones al derecho de propiedad, por dar un ejemplo—, deberá resguardar los principios asumidos constitucionalmente, ya que estos representan supuestamente el sentir de más de una generación, conformando una característica de "lo nacional" (Pitkin 1985, 158).

Por su parte, Ruiz-Tagle y Correa consideran que en nuestro sistema constitucional "coexisten" tanto la soberanía nacional como la popular.

55 El Consejo de Seguridad Nacional, en su versión original, se integraba mayoritariamente por comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas y su rol era: "Representar, a cualquier autoridad establecida por la Constitución, su opinión frente a algún hecho, acto o materia que a su juicio atente gravemente en contra de las bases de la institucionalidad o pueda comprometer la seguridad nacional". Su función e integración ha sido modificada sucesivamente transformándose hoy en un órgano asesor del presidente de la república.

Por tanto, no corresponde establecer, al momento de interpretar la constitución, ningún tipo de jerarquía o preponderancia entre estas dos maneras de entender la soberanía (Ruiz-Tagle y Correa 2010, 141). Molina considera que existe un “cruzamiento implícito” entre la soberanía nacional y la popular, ya que por un lado se declara que la soberanía reside en la nación, mientras que, por otro, se consagran el sufragio universal y el plebiscito constituyente (Molina 1998, 59).

A nuestro juicio, las normas que se desprenden del principio de “soberanía nacional” no solo explican la presencia de instituciones no electas de manera representativa en la constitución, sino que subordinarían a las autoridades representativas a ciertas opciones constitucionales que identificarían a Chile como “nación”, regulaciones que comprometerían a los representantes por sobre una posición manifiesta de sus propios electores. Estas opciones se concretan en una reformulación del capítulo sobre derechos fundamentales establecida en la Constitución de 1980 (la tradición constitucional chilena daba más relevancia al principio y derecho de igualdad). Así, por ejemplo, como señalan Cristi y Ruiz-Tagle, detrás del tratamiento de los derechos fundamentales se encuentra una concepción que ve en la protección de la propiedad el único fin del sistema de derechos en la constitución (Cristi y Ruiz-Tagle 2006, 206). De tal modo, nos encontramos con una idea de representación limitada y subordinada a ciertos contenidos constitucionalmente reconocidos y que gozarían de un carácter permanente e inviolable.

Esto de alguna manera interrumpe lo que Böckenförde llama la “cadena de legitimación” entre el órgano del Estado y el pueblo. Esta es la base de la legitimación que sustenta a un Estado democrático. Cuando existen autoridades públicas que actúan de manera “autónoma” y el sistema institucional no ofrece herramientas concretas para que el pueblo sea el que en definitiva legitime su actividad, nos encontramos fuera del gobierno democrático (Böckenförde 2000, 58).

Es importante señalar que esta concepción de “soberanía nacional” ha sido sistemáticamente disminuida en su versión original por la pérdida de atribuciones de las instituciones antes indicadas, orientándose principalmente a limitar lo que hemos denominado faz restrictiva. La Ley 20.050/2005, del 26 de agosto, estableció cincuenta y ocho enmiendas a la constitución, entre las cuales destacan las siguientes medidas: modificación de los estados de excepción constitucional; eliminación de los senadores designados y vitalicios; retiro de la referencia al sistema binominal de la carta fundamental; nueva integración del

Tribunal Constitucional, así como la ampliación de su competencia y alcances de las sentencias dictadas por él; término de la inamovilidad del contralor general de la república, y garantía de la dependencia y subordinación de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública al presidente de la república (al acabar con la inamovilidad de los comandantes en jefe y pasando a ser el Consejo de Seguridad Nacional un órgano no deliberante), entre otras materias (Pfeffer 2005; Cristi y Ruiz-Tagle 2006, 205).

No obstante, las modificaciones introducidas en la constitución han sido solo parciales, sin alterar sustancialmente la función de resguardo de determinados valores y principios que definirían a Chile como "nación", según dicha carta (lo que hemos llamado *faz activa*). Así, se mantienen definiciones y directrices tan importantes como la manera de regular la propiedad, la familia, la vida, entre otros tópicos, imponiendo el respeto a la autoridad pública y a la ciudadanía⁵⁶. Ruiz-Tagle llega a hablar, frente a la cantidad de reformas establecidas a la carta fundamental, de que estamos ante una "Constitución Gatopardo", que mientras más se reforma más retiene su rasgo autocrático y presidencialista (Cristi y Ruiz-Tagle 2006, 198-201).

2.3 EL SISTEMA ELECTORAL PÚBLICO

Otra opción constitucional que afecta al derecho de participación (y, a esta altura, al Estado democrático) se vincula tanto con el mecanismo

56 El profundo impacto que tiene esta *faz activa* se ha manifestado crecientemente en la medida en que el proceso de restauración de la democracia se profundiza y la sociedad civil comienza a demandar visiones alternativas al modelo conservador impuesto por la Constitución de 1980. Un claro ejemplo de esto es el excesivo celo con que la carta fundamental resguarda el derecho a la vida (artículo 19, núm. 1), prohibiendo toda transgresión a este derecho, incluso restringiendo progresivamente la política sanitaria elaborada desde los años sesenta en Chile. El Tribunal Constitucional ha hecho público y oficial un acuerdo según el cual se redactará el fallo sobre el requerimiento de inconstitucionalidad presentado por diputados de la república en contra del Decreto Supremo 48/2007 del Ministerio de Salud, que aprueba las Normas Nacionales Sobre Regulación de la Fertilidad y que contempla, entre otras medidas, la distribución de la "píldora del día después" a adolescentes mayores de catorce años sin el consentimiento de sus padres. Las definiciones del Tribunal Constitucional generaron una serie de movilizaciones por parte de las organizaciones de la sociedad civil, con el objetivo de revertir la decisión del alto tribunal, quien se escuda en la norma constitucional aludida sin profundizar en los efectos nocivos que tienen estas medidas en las políticas públicas desarrolladas por décadas en Chile.

de inscripción como con el de elección de autoridades. En su versión original, la Constitución de 1980, a pesar de que conservó en el artículo 15 la tradición de establecer la obligatoriedad del voto, introdujo una importante variación: la voluntariedad de la inscripción. Esta habría provocado un estancamiento en el padrón electoral que, de un 92,2 % de potenciales electores inscritos en 1988, llegó a su momento más bajo en vísperas de las elecciones de 2005, con solo un 78,29 %. Esto ha traído como consecuencia que hoy más de tres millones de jóvenes se encuentren automarginados de participar en las votaciones, lo que ensombrece aún más el balance de la participación ciudadana en este país.

Una reforma constitucional establecida en la Ley 20.337/2009 modificó la situación descrita, consagrando el voto voluntario en el citado artículo 15 y agregando un nuevo inciso al artículo 18 de la Constitución: “Una ley orgánica constitucional contemplará, además, un sistema de registro electoral, bajo la dirección del Servicio Electoral, al que se incorporarán, por el solo ministerio de la ley, quienes cumplan los requisitos establecidos por esta Constitución”.

Así, mediante esta reforma se vincula la inscripción automática con el voto voluntario. Con todo, este cambio solo pudo ser efectivo con la dictación de la Ley 20.568/2012 que regula la inscripción automática, modifica el Servicio Electoral y moderniza el sistema de votaciones.

Por otra parte, Chile es el único país que ha cambiado su sistema electoral que, históricamente, tuvo tradición “proporcional” por una particular fórmula “binominal” establecida en la carta de 1980. La Ley Orgánica Constitucional 18.700/1988, del 6 de mayo, sobre Votaciones Populares y Escrutinio fija, en su título final, sesenta distritos electorales y diecinueve circunscripciones senatoriales, con una relación de dos representantes por cada una de estas. Sin embargo, para que un partido o coalición gane las dos bancas debe duplicar en número de votos al partido o coalición que entra en segundo lugar. En consecuencia, el umbral que un partido debe superar para obtener por lo menos una banca es de un tercio (33,3 %) de los votos. Como resultado, el sistema tiende a favorecer a la segunda lista más votada. Esto ocurre porque, para obtener dos escaños, el partido mayor debe recibir dos veces el número de votos del segundo partido, o dos tercios (66,6 %) del número de votos. En consecuencia, todo caudal electoral que el partido más votado tenga por encima del 33,3 % es efectivamente desperdiciado si el nivel de apoyo no llega al 66,6 % (Nohlen 1994, 58; Huneus 2006, 13-54). Se asegura de esta forma un empate de facto en el Congreso que

impide que el Gobierno de la mayoría logre implementar buena parte de sus compromisos de campaña. En consecuencia, el actual sistema binominal se traduce en un sistema de elección de autoridades que "subsida" a la segunda mayoría, desplazando las tradicionales fórmulas que resguardaban el principio de proporcionalidad en Chile, y haciendo que las elecciones, salvo las presidenciales, se tornen muy predecibles.

Corvalán considera que, a partir de lo observado en las sucesivas elecciones en Chile, tres cuartos de los distritos electorales pueden calificarse "sin esperanza" en términos de la posibilidad de "doblaje", lo que inhibe las candidaturas nuevas y la renovación de autoridades electas (Corvalán 2012, 4). En consecuencia, esta distorsión de la voluntad ciudadana, la sobrerrepresentación de algunos partidos políticos y la subrepresentación de otros, afectan la calidad de la democracia. De este modo, se explica en parte por qué Chile ostenta la mayor caída en participación electoral del mundo en los últimos veinte años (de un 90 % el año 1989 a un 60 % el 2009) (Corvalán y Cox 2012, 6-9). Al no existir verdadera competencia en el sistema electoral disminuye el interés de la ciudadanía por participar del proceso político y, en paralelo, se desprestigian las propias instituciones partidistas.

El citado autor vincula el modelo electoral chileno con las tesis de Huntington (elaboradas en los años sesenta), que pretenden generar estabilidad política a través de fórmulas que desincentiven la participación y concentren el poder en dos coaliciones. Al respecto, el "éxito" del diseño electoral resulta evidente. La original motivación que llevó a restablecer la democracia en Chile, al cabo de dos décadas, estabilizó la participación en menos de un 60 %, presentando los jóvenes chilenos la menor tasa de participación en el mundo. Mientras el promedio del electorado de dieciocho a treinta años es de un 58 % en la región, en Chile solo alcanza al 22 % (Corvalán 2011).

Quedan pendientes, por lo reciente de la reforma, ponderar los efectos que producen la inscripción automática y el voto voluntario en el modelo electoral original: si el término de la exigencia de inscribirse en los registros electorales para votar genera un aumento significativo de votantes, o bien no altera las tendencias participativas descritas.

2.4 EL DERECHO DE ASOCIACIÓN

Este derecho se encuentra regulado en el artículo 19.15 de la carta de 1980, que garantiza que todas las personas cuentan con el derecho de asociarse sin permiso previo, agregando que las asociaciones

deberán constituirse en conformidad con la ley. Esta libertad debe hacerse efectiva en cada etapa del desarrollo de una organización. Por lo pronto, habilita a las personas para que sin permiso previo constituyan entidades que persigan “fines lícitos”. A su vez, las organizaciones deberán garantizar la posibilidad de ingresar, permanecer en ellas y retirarse libremente, todo ello sin permiso previo y sin otros requisitos que los que voluntariamente se aceptaren al ejecutar alguna de dichas acciones⁵⁷.

El Tribunal Constitucional ha entendido que se derivan de la garantía protegida por el artículo 19.15 dos institutos jurídicos, a los cuales atribuye distintos alcances: el derecho de asociación en general y la regulación referida a asociaciones que deseen gozar de personalidad jurídica. En este último caso, las asociaciones deberán someterse a las disposiciones que establezca la ley⁵⁸.

En tal sentido, Viveros señala que, al no ser la personalidad jurídica un elemento de la esencia del derecho de asociación, ella actúa “como una válvula selectiva de acceso para existir y funcionar en la vida legal”. En particular, en lo que respecta a las corporaciones y fundaciones de beneficencia, estas se encuentran reguladas bajo un sistema de concesión, donde la Administración no solo determina si una organización existe o no, sino que también califica si cancela su personalidad jurídica bajo criterios que la ley establece. Viveros constata que fue justamente a través del sistema de concesión de personalidad jurídica que el Gobierno militar permitió o prohibió el funcionamiento de organizaciones de oposición. Nos encontramos en consecuencia con otro factor que puede inhibir la participación, al dejar un amplio margen de discrecionalidad a la autoridad ante la existencia de una organización (Viveros 2002, 445).

Un tema controvertido relativo a la aplicación de esta garantía constitucional de asociación se generó al momento de la tramitación de la

57 Esta idea se establece expresamente en la Constitución de 1980 al señalar que “nadie puede ser obligado a pertenecer a una asociación” (artículo 19, núm. 15, inciso 3) y se reproduce de igual manera al establecer que la afiliación sindical será siempre voluntaria (artículo 19, núm. 19); también emerge al prohibir que alguna ley o disposición de autoridad pública pueda exigir la afiliación a organización o entidad alguna como requisito para desarrollar una determinada actividad o trabajo, o la desafiliación para mantenerse en él (artículo 19, núm. 16, inciso 4).

58 Este análisis aparece en el fallo del Tribunal Constitucional, rol núm. 43, recaído sobre el proyecto de Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos, del 24 de febrero de 1987.

Ley 19.418/1989, del 30 de diciembre, que regula las juntas de vecinos y demás organizaciones comunitarias. El Tribunal Constitucional impugnó en 1991, a requerimiento de un grupo de diputados de derecha, la disposición del proyecto que pretendía modificar el artículo 36 de la citada ley, de la siguiente manera: "Sólo podrá existir una junta de vecinos en cada unidad vecinal y cada persona sólo podrá pertenecer a una junta de vecinos". El fallo del Tribunal Constitucional acogió el requerimiento señalando que "estas normas, si bien no hacen obligatorio el incorporarse a la Junta de Vecinos única, coartan la libertad de toda persona que quiera ejercer su derecho a participar en la vida nacional a través de una junta de vecinos y a formarla y asociarse con quien lo desee dentro del ámbito territorial correspondiente, creándose de esta manera un impedimento para así hacerlo y obligándose consecuentemente a que, si se quiere ejercer tal derecho, se tenga como único camino el formar parte de esa única junta de vecinos permitida". Según el mencionado fallo, "tal situación conculca la esencia misma del derecho a asociarse y a gozar de personalidad jurídica que la Constitución contempla"⁵⁹.

El Ejecutivo, por su parte, defendió la idea de establecer la existencia de una junta de vecinos por unidad vecinal. La argumentación y sentido de esta disposición, según el Gobierno, se debía a la función social que juegan las juntas de vecinos en el nivel local. La libertad de asociación no puede ser fundamento para una proliferación desmedida de juntas de vecinos por unidad vecinal. La ley debe promover que dichas organizaciones garanticen un mínimo de representatividad y así cumplan el rol social que la misma ley las llama a desempeñar. Sin embargo, la argumentación del Ejecutivo fue desechada por el Tribunal Constitucional⁶⁰.

59 Fallo del Tribunal Constitucional, rol núm. 126, del 14 de mayo de 1991.

60 Tres años después, el Tribunal Constitucional volvió a ser requerido por diputados de oposición que objetaban la nueva redacción del artículo 36 (proyecto que ya había sido aprobado por el Congreso). La nueva redacción establecía: "Para constituir una junta de vecinos se requerirá la voluntad conforme de a lo menos un 20 % de los vecinos residentes en la respectiva unidad vecinal". El Tribunal Constitucional mantuvo la primacía de la libertad de asociación sobre cualquier otro criterio. El requisito establecido por el proyecto de ley de establecer como edad mínima los dieciocho años para integrar una junta de vecinos, unido a la exigencia de un 20 % de vecinos residentes en la comuna, hacía -a juicio del tribunal- vulnerar el derecho de asociación en su esencia. El proyecto finalmente se convirtió en la aludida Ley 19.418/1989. El requisito numérico se resolvió estableciendo cifras

2.5 DEBERES Y PROHIBICIONES DEL DERECHO DE PARTICIPACIÓN

La voluntad por despolitizar al país no solo se expresó en fórmulas para desincentivar la participación, sino también en sanciones para quienes “intervinieran políticamente” en las organizaciones de la sociedad civil. Así se estableció el artículo 23 de la Constitución de 1980 que sanciona a los “grupos intermedios” y a los dirigentes que hagan mal uso de la autonomía que se les reconoce interviniendo indebidamente en actividades ajenas a sus fines específicos. Ello, junto con considerar incompatible ostentar cargos directivos de organizaciones gremiales con cargos directivos superiores, nacionales y regionales de partidos políticos.

Nos encontramos ante un “deber” constitucional. A diferencia de las anteriores cartas fundamentales, la de 1980 identifica deberes en los artículos 22 y 23. El primero se refiere al respeto a Chile y sus emblemas nacionales, el servicio militar y otras cargas personales. Mientras, la norma que comentamos desarrolla y limita el derecho de participación establecido en el artículo 1 antes citado. Al igual que los proyectos de reforma de la carta del 25, la Comisión Ortúzar tomó como referencia el artículo 48 de la Constitución italiana, pero esta vez no para desarrollar el derecho de participación, sino para condicionarlo a ciertos deberes (Silva Bascuñán 1997c, 78).

En el caso italiano, como señalamos en el capítulo IV, primer apartado, las consecuencias de considerar deberes constitucionales no van más allá de ciertas medidas administrativas (la elaboración de listas como sanción simbólica y ética a quienes no votan en una elección). Mientras, la carta chilena consideró que el Estado debe garantizar la adecuada autonomía para que las organizaciones cumplan sus propios fines específicos, y el abuso de dicha autonomía consistiría —según el texto del artículo 23— en intervenir en actividades ajenas a los fines específicos de la organización, particularmente en la actividad política. En su versión original, este artículo contemplaba que “el cargo de dirigente gremial será incompatible con la militancia en un partido político”.

Así, la Constitución de 1980 fue explícita en separar la participación ciudadana de la partidista, dejando la actividad política exclusivamente

determinadas relacionadas proporcionalmente; por ejemplo, “doscientos vecinos en las comunas de más de cien mil habitantes” (Zapata 1994, 235 y ss.).

a las personas que se dedican a ella. Las lecciones que según la Comisión Ortúzar se debían desprender de los errores de regulaciones y prácticas emanadas de la carta de 1925 quedaban neutralizadas con el artículo 23 (Vivanco 2006, 491; Verdugo, Pfeffer y Nogueira 1994, 323 y 324).

En resumen, hemos identificado cinco ejes centrales en la carta del ochenta que impactan de diversas maneras en el tratamiento de la participación ciudadana y la forma de Estado y de gobierno: régimen de gobierno, sistema electoral, concepto de representación (soberanía nacional), deberes y prohibiciones a la participación y tratamiento del derecho de participación.

Veremos cómo el reconocimiento de un mecanismo de democracia directa como el plebiscito nacional no “compensa” este déficit de participación, sino que tiene por objetivo resolver un eventual conflicto de poder entre el presidente de la república y el Congreso (por lo que tiene una incidencia marginal en la forma de gobierno).

3. El tratamiento constitucional del derecho de participación

3.1 EL DEBATE DURANTE LA ELABORACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN DE 1980

Es en este contexto restrictivo de la participación que debe entenderse su tratamiento constitucional. La carta de 1980, en su capítulo primero, reconoce el derecho de participación ciudadana. En el inciso final del artículo 1, señala el deber del Estado de asegurar la participación de toda persona con igualdad de oportunidades en la vida nacional. Dicha definición fue precedida por la revisión y debate, por parte de la Comisión Ortúzar, de anteriores regulaciones y proyectos de reforma constitucional elaborados en la materia. Esta discusión, expresada en el texto original de la Constitución de 1980, se ha mantenido hasta la fecha. Distinguiremos en nuestro análisis dos momentos: por una parte, el debate de la Comisión Ortúzar y el texto aprobado en 1980 (1973-1989) y, por otra, las reformas introducidas en el año 1989 a la carta fundamental (1989 a la fecha).

La preocupación por la relación entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil también surge como tema recurrente en el discurso de la derecha desde décadas de los sesenta. Renato Cristi sistematizó esta reflexión a través de los discursos de uno de sus principales líderes, Jaime Guzmán, dando cuenta de un pensamiento alternativo al que dominaba en el Congreso y que terminó con la reforma de 1971