

La evolución Político Constitucional de Chile.

Resumen.

1. Antecedentes:

Respecto de la evolución político-constitucional de Chile en sus aspectos principales del régimen político y de la situación electoral en los últimos 30 años, vemos los siguientes antecedentes:

- a. Desde los primeros textos, pero precisamente desde la C.P.R. de 1833, se consagró un régimen político que consagró al Presidente como la figura central. Luego hubo un cambio político hacia 1873 y se modificaron las normas, lo que siguió a un “régimen presidencial de partido”. De 1881 a 1991 hubo un autoritarismo de facto en la escena política chilena. Luego de la guerra civil, desde 1891 a 1924, los revolucionarios triunfantes establecieron un “seudo-parlamentarismo”, que significó la anulación del poder presidencial.
- b. Una nueva crisis político-constitucional condujo a la dictación, previa aprobación por plebiscito, de la C.P.R. de 1925. Uno de sus propósitos fue el cambio del sistema “seudo-parlamentario” al “presidencial”, para lo que se hizo elegible al Presidente por votación directa, el mandato se extendió a 6 años sin reelección, y para el caso de no obtener mayoría absoluta en la elección algún candidato, el Congreso Pleno debía elegir entre las 2 primeras mayorías relativas. En esta etapa no fue fácil concretar el restablecimiento del presidencialismo, de hecho, casi todos los presidentes del período debieron sortear conflictos con el Congreso y las agrupaciones partidistas.
- c. La crisis expresada también en lo social, culminó el 11 de septiembre de 1973 con el establecimiento de un gobierno de facto que significó la vigencia sólo parcial de la carta de 1925 y la sucesiva dictación de decretos leyes, seguidos por la C.P.R. de 1980, con vigencia parcial hasta 1990 y luego con plenitud, agregándosele desde 1989 en adelante 20 reformas constitucionales. El nuevo texto establecía un sistema presidencial en el que el cargo duraba 8 años, elegible por votación directa y con aplicación del sistema de segunda vuelta. Se estableció un “presidencialismo vigorizado” en el que el Presidente detentaba mayores atribuciones, incluso en lo legislativo. Las bases de la institucionalidad, fundadas en los valores de la dignidad de la persona humana, la libertad y la igualdad, etc., forman parte de las finalidades principales del régimen de gobierno, expresadas en el texto original de la C.P.R. de 1980.
- d. En cuanto a la situación electoral, la elección indirecta del presidente se mantuvo hasta 1920, y desde 1925 se incorporó la elección directa. Siempre hubo diferencias en cuanto a la composición y funciones del Senado y la Cámara de Diputados, pero desde 1925 se aplica el sistema electoral proporcional para ambos sectores del Congreso. La participación electoral entre 1925 y 1946 fue muy reducida, lo que cambió entre 1952 y 1970, debido a un mayor acceso e interés en participar en lo cívico, la obligatoriedad de la inscripción en los registros electorales y del sufragio mismo, la incorporación del sufragio femenino, la rebaja de la edad mínima para sufragar y a la ampliación del derecho a los analfabetos y no videntes.

2. Sobre el régimen de Gobierno en los recientes 30 años:
- a. La C.P.R. de 1980, el régimen de gobierno por ella consagrado y su aplicación, han experimentado importantes y frecuentes modificaciones.
No obstante, la fundamentación de los valores y principios propios de la civilización cristiano occidental, así como los deberes esenciales se han mantenido con escasos cambios. No obstante, no ha ocurrido lo mismo con la mayor parte de las materias contenidas en los demás capítulos, ni por consiguiente con la aplicación de sus disposiciones.
Así, en 1989 se eliminó el artículo 8º, continente de lo dispuesto sobre el pluralismo ideológico limitado, también han desaparecido disposiciones sobre intervención militar en la sociedad política chilena, y lo mismo con el reconocimiento del poder social y la no exclusividad del poder político, se redujo la duración del período presidencial y se suprimió la parte de composición no electiva del Senado.
 - b. Con la reforma del 2005 se termina de modificar la participación militar en el régimen político. Se establece el carácter meramente consultivo del Consejo de Seguridad Nacional, se varía su composición, siendo ahora mayormente civil y no militar, se terminó con la inamovilidad de los Comandantes en jefe de las FF.AA. y del General Director de Carabineros.
 - c. Otro de los elementos considerados en el texto original y posteriormente sustituido, fue el establecimiento de una separación entre el “poder social” y el “poder político”. Expresado el primero en el tema de las habilidades parlamentarias, precisamente en los órganos de participación llamados “Consejos Regionales de Desarrollo”, asesores del Intendente Regional y que designaban a los Alcaldes. Respecto de ello, la reforma constitucional de 1991, sobre establecimiento de Consejos Regionales, y elección popular de Alcaldes y Concejales, estableció que en cada Municipalidad habría un Concejo elegido por sufragio universal. También las normas restrictivas en materia de inhabilidades, incompatibilidades y causales de cesación de los parlamentarios fueron modificadas sustancialmente.
 - d. En relación al procedimiento de reforma constitucional, los elementos de especial rigidez fueron modificados entre 1989 y 2005 para hacer preferentemente flexible el mecanismo de reforma.
 - e. Fueron importantes las modificaciones correspondientes a la composición del Senado y más precisamente la que suprimió la institución de los Senadores incorporados, designados o institucionales.
Su establecimiento tiene antecedentes de antiguo en la evolución constitucional chilena, pero sólo fue acogida en la C.P.R. de 1980.
La crítica sustancial de ser estimada un enclave autoritario que alteraba la generación por votación popular de sus integrantes fue atenuándose, pero en definitiva, la institución se suprimió totalmente, sin que variara el número de Senadores elegidos.
 - f. Relativo a la designación de jueces de la Corte Suprema, una reforma de 1997 aumentó su número e hizo participar a los 3 poderes del Estado en su nombramiento. También se dispuso que 5 de sus integrantes fueran abogados extraños a la administración de justicia y derogó la inamovilidad en caso de edad,

de los magistrados de los tribunales de justicia, con la sola excepción del Presidente de la Corte Suprema.

- g. Correspondiente al Tribunal Constitucional, una reforma del año 2005 varió su composición y estableció la participación, por separado, de los 3 poderes estatales en la generación de los integrantes del tribunal.

Se aumentaron sus atribuciones, como por ejemplo, el control a priori de constitucionalidad de leyes interpretativas de la C.P.R., de las leyes orgánicas y de las normas de los tratados que versen sobre materias de éstas; la resolución sobre inaplicabilidad e inconstitucionalidad, entre otros. Tan extensa competencia ha permitido al Tribunal Constitucional dictar un conjunto numeroso de fallos con consecuencias políticas de consecuencias políticas de trascendencia.

- h. La explicación de estos y muchos otros cambios a la C.P.R., pueden encontrarse en la variación experimentada por las realidades políticas en los recientes 20 años, en el predominio electoral de la combinación política de “Concertación de Partidos por la Democracia” y en la acogida por la oposición, de la mayor parte del contenido de las modificaciones efectuadas.

De hecho, la ley N° 20.050 de 2005, que junto a la N° 18.825 de 1989, son las más importantes en el proceso de modificación de la C.P.R., fue el resultado de la combinación de 2 proyectos de reforma, procedentes de cada una de las grandes combinaciones políticas actuales.

- i. Todo el cambio constitucional, en lo sustancial, no ha variado el sistema presidencial de gobierno, aunque en su aplicación se le ha quitado el peso que originalmente se contempló en la C.P.R., lo que se debe principalmente porque con posterioridad a 1989, los partidos políticos representados en el Congreso recuperaron en el hecho el rol de importancia electoral, y por tanto política. Además, las reformas constitucionales que redujeron la duración del período presidencial de 8 a 6, y luego a 4 años y siempre sin reelección, indican claramente la disposición dirigida a disminuir el rol efectivo del Presidente.

Todo lo anterior explica que la relación Presidente-Congreso-Partidos políticos continúe existiendo, sólo que con otras formas, asociadas contemporáneamente a los denominados “equilibrios políticos”. En efecto, aún cuando se ha mantenido la regla de que el Presidente puede nombrar libremente a los Ministros de Gobierno y a los altos funcionarios, es un hecho que han debido efectuar tales nombramientos considerando en aquellos la representación proporcional de integrantes de los partidos políticos que forman parte de la combinación política gobernante.

- j. En los últimos 18 años ha habido estabilidad en el ejercicio de quienes ejercen el ministerio de Hacienda, muy distinto de los Ministros de Secretaría General de la Presidencia (asociado a la relación entre el Congreso y el Gobierno) y Secretaría General de Gobierno (asociado a la vinculación con la opinión pública). La inestabilidad en las carteras de Interior, Educación y Defensa pueden vincularse a variaciones o crisis políticas.

Los estudios de lo anterior indican que entre 1989 y 1997 hubo cierta estabilidad política, distinto a lo que sucedió después de 1997, que afecta el ejercicio del gobierno.

- k. Algunas modificaciones que se habían incorporado para robustecer la actividad del Congreso frente al Presidente carecen de real importancia política y jurídica, como la ampliación de la norma sobre atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados en cuanto a fiscalizar los actos de Gobierno como el derecho a interpelar a los ministros, lo que no se ha hecho muy presente, excepto por la acusación deducida y acogida en 2008, en contra del titular del Ministerio de Educación.
 - l. El gran tema de las relaciones Gobierno-Congreso-Partidos Políticos continúa vinculándose con las concepciones e intereses de las distintas fuerzas políticas y también con una eventual sustitución del sistema presidencial de gobierno por uno semipresidencial, cuestión ya planteada con alguna intensidad hacia 1990.
 - m. Asimismo, se vincula el dilema Presidente-Congreso-Partidos Políticos con la percepción que sobre el tema tiene la opinión pública y con el grado de adhesión o rechazo al rol de las principales instituciones y actores políticos.
Aún cuando no guardan directa relación con la solidez institucional, constituyen sí un factor de interés a considerar en el gran tema contemporáneo de la satisfacción o malestar ciudadano, el cual obviamente ha influido siempre en los cambios políticos.
3. Sobre la situación electoral chilena en los recientes 30 años:
- a. Es de especial interés destacar que el proceso de la reorganización de los partidos políticos y su incorporación con intensidad en la vida cívica después de los resultados del plebiscito del 5 de octubre de 1988 debe ser analizado en relación al crecimiento del cuerpo electoral y a las opiniones generales de la población.
 - b. Durante el periodo, han existido dos grandes combinaciones políticas que agruparon a diversos partidos. No obstante las diferencias, en el periodo posterior a 1990 ha existido un general acercamiento entre las colectividades, dando origen a políticas más o menos cíclicas de consensos.
 - c. Las dos grandes combinaciones políticas mencionadas han tenido estabilidad por la concurrencia de factores generales y específicos de unidad, pero también por la existencia del sistema electoral binominal, cuya finalidad fue y es la de evitar el multipartidismo y la dispersión electoral.
El sistema binominal ha recibido una constante crítica procedente de los partidos minoritarios y en particular del partido comunista. Incluso, se han presentado iniciativas de reforma dirigidas a evitar la denominada exclusión, pero no se han concretado por la negativa de los partidos opositores.
Los criterios favorables a la mantención del sistema binominal, se han apoyado en las ventajas de haber aquel, contribuido a la estabilidad política y a una necesaria unificación de las tendencias mayoritarias.
 - d. Algunas cifras correspondientes a elecciones de diputados, contribuyen al análisis.
 - e. El tema de fondo es la falta de voluntad en la participación en los procesos electorales. Lo anterior deriva del hecho muy preciso de existir niveles no menores

de indiferencia, cuando no de rechazo, hacia la actividad política, especialmente de parte de los más jóvenes.

Como forma de superar esta situación, se ha insistido en la inscripción automática de los electores, con voto voluntario.

Los argumentos a favor de esto son que, existen pocas facilidades para inscribirse por ser burocrático al sistema, que la nueva forma impediría el envejecimiento del padrón electoral y que llevaría a la ampliación del sufragio. En contra de la iniciativa, se señala que el sistema de inscripción vigente es eficiente, de fácil trámite y que lo que mayormente determina la falta de inscripción es la existencia de la obligatoriedad de sufragar que tienen los inscritos.

- f. Se ha insistido en la posibilidad de establecer el derecho a sufragio de los residentes en el extranjero. Entre los años 1991 y 2006 se han iniciado 3 proyectos de modificación de la ley orgánica constitucional sobre votaciones populares y escrutinios, y uno de reforma constitucional.

Las razones a favor de esto son, su existencia en varios estados extranjeros, la discriminación que se hace con los chilenos que residen fuera del país, la existencia de comunidad de vínculos con ellos, los aportes que podrían efectuar, etc. Las razones en contra son que, no sería una preocupación política y electoral de importancia, no consiliaría apoyo mayoritario, la imposibilidad de mantener el orden público como en Chile, las dificultades en el ejercicio de la justicia electoral, las discriminaciones en la aplicación de las normas del sistema electoral público, etc.

- g. El tema no menor de la intervención electoral, se ha agregado en los años más cercanos, singularizándola principalmente en las visitas de autoridades y funcionarios a terreno, uso de recursos fiscales en ello, publicidad fiscal, aumentos del gasto público y de las urgencias legislativas en los periodos electorales, etc.

Quienes han criticado estos procedimientos han formulado proposiciones consistentes en fortalecer la transparencia y control de los gastos electorales y de la propaganda, dictar una ley anticorrupción y tipificar como delito funcionario cualquier acto de intervencionismo electoral.

Muy recientemente, el tema ha recrudecido, expresándose criterios muy opuestos.

- h. Pertinentemente al tema tratado, se ha dado a conocer un estudio nacional de especial interés, a partir de consultas nacionales sobre el apoyo a la democracia y confianza en las instituciones.

4. Conclusiones generales:

- a. Para la comprensión de la evolución del régimen político chileno es necesario tener presente los antecedentes propios de nuestra tradición social y político-constitucional.
- b. En el periodo de los recientes 30 años se dictó y entro en vigencia la C.P.R. de 1980, que ha experimentado importantes modificaciones.
- c. Durante el periodo se han preservado sin cambios las bases de la institucionalidad, los derechos fundamentales y su protección, el sistema político presidencial, el sistema electoral y la autonomía del banco central.
- d. No obstante, el sistema presidencial no tiene el mismo peso y significado original. El presidente ha debido gobernar en necesario acuerdo con los partidos políticos representados en el congreso.

- e. Los cambios han dirigido hacia variar algunas de las finalidades de la elaboración de la C.P.R. como, el pluralismo ideológico limitado, la composición mixta del senado, la eliminación de la intervención militar en la sociedad política, la modificación de los elementos de rigidez del procedimiento de reforma constitucional, y además, reafirmando el rol de los partidos políticos y del congreso nacional, como también robustecer la justicia constitucional.
- f. Tales cambios, han sido producto de modificaciones en las realidades políticas, de la falta de tradición de algunas de las normas originales de la C.P.R., del predominio electoral de la combinación política mayoritaria y de los acuerdos políticos producidos.
- g. En materia electoral se aprecia una plena regularidad y en tal forma se han cumplido todas las etapas y procesos correspondientes. No obstante se observan precisas y crecientes señales de aumento de algunos elementos de malestar o indiferencia pública.
- h. El sistema electoral binominal en las elecciones parlamentarias ha cumplido con sus finalidades de estabilidad y de evitar la dispersión política, pero subsiste su crítica fundada a la falta de representación de los partidos políticos minoritarios y de los independientes.