

De participación y legitimidad:

Un repaso a la luz de la historia constitucional de Chile

POR

María Paz Raveau M.

Profesora investigadora Faro UDD
Doctora en Ciencias de la Complejidad Social,
Universidad del Desarrollo.
m.raveau@udd.cl

Juan Pablo Couyoumdjian

Director Programa de Economía Política, Escuela
de Gobierno UDD.
PhD. en Economía, George Mason University.
jpc@udd.cl

RESUMEN

Esta nueva edición de Faro en Debate reflexiona la correspondencia que existe entre legitimidad y participación ciudadana, y cómo los distintos procesos constitucionales que ha habido en la historia republicana chilena ofrecen lecciones que pueden servir para abordar la crisis que atraviesan las democracias representativas liberales en Occidente.

Estimados Lectores

No es ninguna novedad esgrimir que las democracias occidentales se encuentran bajo el asedio y auge del autoritarismo, el populismo y el antiliberalismo. Esta amenaza está estrechamente vinculado a la legitimidad con que cuenta el sistema –en este caso, la democracia–, entendida como la capacidad que ésta detenta para generar y mantener la creencia de que las instituciones políticas existentes son las más apropiadas para el bienestar y progreso de la sociedad.

Muchos han esgrimido la idea de que la legitimidad estaría dada, principalmente, por una mayor participación ciudadana. Situada como barómetro, habría una directa proporcionalidad entre ambos elementos. Así, se sostiene, mientras más instancias y voces participen de la toma de decisiones, mayor será la validez y mejor el estado de salud del sistema, de las autoridades o de las reglas que nos rigen. Sin embargo, cabe preguntarse si necesariamente hay una relación así entre estos componentes, o si acaso es necesario además integrar otras variables.

Al respecto, la historia constitucional chilena –no solo reciente– aborda esta correspondencia y entrega luces y lecciones en torno a ella. Como se aborda en este nuevo número de *Faro en Debate*, constituye un error suponer que una parte importante de la legitimidad de las decisiones políticas descansa sobre la base de que éstas deban contar con mayores grados de participación ciudadana.

De igual manera, cabe integrar en la balanza qué tan efectivos son dichos espacios, y cómo éstos se integran correctamente con los mecanismos propios de las democracias representativas. Dicho en otras palabras: no sólo la legitimidad es deseable en las instituciones democráticas, sino también su efectividad; esto es, que tengan la capacidad de lograr su cometido y cumplir la finalidad para la cual fueron creadas.

Para lograr que las instituciones sean no sólo legítimas, sino efectivas, se requiere además un diseño institucional bien pensado que fomente la cooperación. Resultaría un desacierto creer que sortear el asedio pasa únicamente por dotar a las decisiones de mayores instancias de participación ciudadana. Antes que ello, son las mismas instituciones, reglas y autoridades las que deben entregar respuestas y garantías para que el sistema funcione.

Pedro Villarino F.
Editor Faro en Debate

“Dicho de otra forma, no sólo la legitimidad es deseable en las instituciones democráticas, sino también su efectividad, esto es, que sean capaces de cumplir su función”.

María Paz Raveau M.



Introducción

¿Qué es la legitimidad y cómo se obtiene? Esta pregunta parece relevante, por cuanto nos permite tildar de legítima o ilegítima una acción, una autoridad, o incluso una constitución. La premisa de que la Carta Fundamental de 1980 era ilegítima abrió la puerta a dos propuestas constitucionales que resultaron rechazadas por la ciudadanía, quedándonos así regidos por una Carta Fundamental cuya vigencia y legitimidad estaría dada por el hecho de no haber resultado plausible cambiarla por otra.

La legitimidad política es un tema muy complejo, en el que se entrecruzan crisis democráticas, idearios políticos, reglas electorales, etc. Por ello, acotamos este breve ensayo a los procesos constituyentes a lo largo de la historia republicana de Chile, poniendo énfasis en los aspectos de participación ciudadana y legitimidad. Por supuesto, para ello sería necesario aclarar qué vamos a entender por legitimidad.

Reconociendo que la definición en sí misma se presta para distinciones que cruzan aspectos jurídicos, históricos y políticos, nos quedamos con la idea de Lipset (1969) según la cual “legitimidad involucra la capacidad del sistema de engendrar y mantener la creencia de que las instituciones políticas existentes son las más apropiadas para la sociedad”. Es decir, podemos asociar la legitimidad con la aprobación que la ciudadanía tiene de las normas e instituciones que los rigen. Esta definición es atinente a nuestro problema, porque la percepción de legitimidad o ilegitimidad que nos concierne - relativa a la constitución - proviene justamente de la ciudadanía.

La relación entre ciudadanía y legitimidad se fundamenta en que altos niveles de participación ciudadana funcionarían como reglas supramayoritarias, restringiendo la acción colectiva a aquellas que generan mayor consenso (Ginsburg, Elkins y Blount, 2009; Buchanan y Tullock 1962).

Sin embargo, en un contexto donde la democracia representativa está en crisis, esta participación se ha orientado hacia mecanismos de democracia directa y deliberativa, tales como plebiscitos, referendos y asambleas ciudadanas, por señalar algunos.

En Chile, las primeras voces a favor de incrementar la participación política directa de la ciudadanía surgieron también en momentos constituyentes. La idea de que el poder constituyente es verdaderamente soberano y que sin una apropiada participación pública no se puede hablar de una real legitimidad constitucional, ha ido acompañado del argumento de que todos los procesos constitucionales anteriores de nuestra historia fueron limitados, sino definitivamente antidemocráticos¹.

El argumento de Gabriel Salazar, en el sentido de que la Constitución de 1828 es la única verdaderamente democrática, por cuanto se basó en un movimiento constituyente popular (Salazar, 2006), y su defensa contemporánea en favor del asambleísmo deliberativo a nivel constitucional (Salazar, 2011) ilustran bien los alcances de esta línea de pensamiento².

La historia constitucional de Chile nos puede ayudar a estudiar el problema de la participación y la legitimidad pero mirando los resultados de la acción colectiva.

Una historia constitucional

Los primeros ensayos constitucionales chilenos del siglo XIX fueron elaborados por distintos tipos de Convenciones Constituyentes, aunque la Constitución de mayor vigencia en este periodo, la Constitución de 1833, sólo fue aprobada por el Congreso. Pero, como ha argumentado Sofía Correa, a lo largo de aquella centuria dicha Constitución ganó en legitimidad a través de un proceso de sucesivas reformas implementadas, especialmente, a partir de la década de 1870 (Correa, 2015).

Para la elaboración de lo que sería la Constitución de 1925, en abril de ese año el entonces presidente Arturo Alessandri designó una “Comisión Consultiva de Reformas Constitucionales” que, a su vez, formó dos Subcomisiones para empezar a trabajar en este tema. Es a partir del trabajo de la Subcomisión de Reformas Constitucionales que se elaboró un proyecto de Constitución, que fue revisado por la Comisión plena a fines de julio de 1925.

El texto final fue aprobado sometiéndose a un plebiscito que se debía llevar a cabo a fines de agosto de ese año. Si bien el plebiscito ratificatorio de 1925 tuvo una participación inferior al 50 % del padrón electoral, la Constitución fue ganando en legitimidad con los años. De acuerdo a algunos autores, el quiebre institucional de 1973 muestra, sin embargo, que no todo funcionaba bien en el sistema político establecido en esta Constitución (Correa, 2015).

Mucho se habló de la constitución de 1980 a raíz del plebiscito de 2020. Un argumento clave para la opción de cambio constituyente era la “ilegitimidad de origen”. Esto hace referencia a que la Carta magna de 1980 habría sido escrita bajo un régimen autoritario³, sin participación ciudadana, entre cuatro paredes y a partir de una “hoja en blanco”⁴.

Sin embargo, para Ginsburg (2014), la constitución de 1980 está – junto con las de México de 1917, la de Indonesia de 1945 y la de Turquía de 1982, entre otras – en una categoría que llama “constituciones autoritarias transformadoras”. Estas constituciones son similares a las escritas en democracia, pero con ciertos mecanismos para blindar a sus autores de la justicia en el futuro y otorgar vetos a minorías.

Por otra parte, fueron diseñadas para facilitar un retorno a una democracia electoral, aunque de forma gradual, estableciendo aspectos claves de una democracia electoral, como por ejemplo las elecciones a futuro y la independencia del Poder Judicial. La constitución de 1980 empezaría ya a ser reformada en 1989 con el fin de fortalecer el régimen democrático (Ossa, 2020).

Aunque se pudo pensar que en Chile el acuerdo constitucional de 2005 que se tradujo en la ley 20.050 de agosto de ese año, representaba la culminación de lo que había sido un proceso gradual de reformas constitucionales propuestas y aprobadas desde el restablecimiento de la democracia en 1990, ello no fue tal y en el país persistió la idea de que se debía establecer una nueva Constitución (Fuentes, 2012).

En este contexto, surgieron para las elecciones de 2013 las campañas “vota AC” (por “Asamblea Constituyente”) y “marca tu voto”, que fueron hitos claves para poner en la agenda pública la idea de una asamblea constituyente (ver <https://votainteligente.cl/organizacion/marcatuvoto>). En este contexto, la asamblea constituyente se entendió como una instancia principalmente ciudadana, a diferencia de lo que supondría, por ejemplo, una convención formada por congresistas, personas asociadas a la “clase política” o un consejo de expertos.

La entonces candidata Michelle Bachelet había recogido la idea de una nueva Constitución en su programa de gobierno para la elección presidencial del 2013. Pero si bien algunos miembros del equipo programático de Bachelet en estas materias argumentaban que el camino para esto era una asamblea constituyente⁵, otros proponían un “camino institucional”⁶. Mientras era candidata, Michelle Bachelet no se pronunció respecto de estos temas, y una vez elegida como mandataria las diferencias continuaron, pero en un contexto donde distintos sectores que apoyaban su gobierno proponían directamente la idea de una asamblea constituyente como mecanismo de participación popular (Fuentes, 2014).

Finalmente, el proceso constituyente impulsado por Bachelet II no incorporó una asamblea constituyente, y la participación ciudadana se limitó a una consulta ciudadana - individual y grupal, con distintas etapas - acerca de qué temas debía incluir la nueva Carta Fundamental. La participación ciudadana en el proceso constituyente de la ex presidente Bachelet sin duda fue importante, por ser uno de las más masivas a nivel mundial (OECD, 2017), y ciertamente un precursor de otros eventos de participación masiva en Chile (Raveau et al., 2023).

Sin embargo, su efecto en la propuesta constitucional que finalmente se envió al Congreso es incierta, por cuanto hubo una separación entre la fase participativa y la preparación misma del documento (Heiss, 2018).

En vez de abrir todo el proceso a la ciudadanía, la propuesta fue hecha a puertas cerradas por el Ejecutivo. En cualquier caso, la propuesta enviada al Congreso no prosperó. Para Lucas Sierra, ex miembro del Consejo Ciudadano de Observadores, esto tuvo que ver con el hecho de que “los partidos políticos no se involucraron ni formaron parte del diseño de toda la metodología desde un principio”⁷.

Esta recolección histórica termina con los procesos constituyentes de 2021-2022 y de 2023. A diferencia de los desarrollados con anterioridad –y en la línea de los tiempos que corren, donde la democracia directa y deliberativa están tomando fuerza⁸–, estos procesos incluyeron múltiples mecanismos de participación ciudadana: además de plebiscitos de entrada y de salida, contaron con una asamblea de ciudadanos escogidos especialmente para la discusión y redacción de la propuesta constitucional; se hicieron diálogos ciudadanos y se recibieron iniciativas populares de norma⁹.

Sin embargo, en ambos casos, el texto propuesto fue rechazado por la ciudadanía en el plebiscito de salida. Entre las causas que se esgrimen para ello, se dice que la convención constituyente de 2021-2022 no logró consensos suficientes debido a una distorsión de la representación política al interior de la convención, producto de las reglas electorales¹⁰. En lo que respecta al proceso del 2023, se aduce adicionalmente un mayor involucramiento de los partidos políticos – los que no gozan de buena reputación en Chile – y una fatiga constitucional¹¹ por parte de la ciudadanía.

Conclusión

Si bien hay una relación entre legitimidad y participación como lo entienden Buchanan y Tullock, no debemos olvidar que dicha relación también implica un trade-off entre participación y costos de alcanzar acuerdos. Dicho de otra forma, no sólo la legitimidad es deseable en las instituciones democráticas, sino también su efectividad, esto es, que sean capaces de cumplir su función (Lipset, 1969). Es decir, la relación entre participación y legitimidad en realidad debería verse como la relación entre participación, legitimidad y efectividad.

La historia constitucional chilena nos enseña que la participación ciudadana, aun cuando legitime el proceso, no entrega garantías de efectividad (prueba de ellos son los últimos tres intentos de cambio constitucional fallidos), así como tampoco lo es de que se vaya a llegar a buen puerto.

Esto es particularmente importante en el contexto actual, dado el auge de los mecanismos de democracia directa. Para lograr que las instituciones políticas sean no sólo legítimas, sino efectivas, se requiere además un diseño institucional bien pensado, y que fomente la cooperación.

Por otra parte, que los procesos que no tuvieron un origen participativo – o incluso democrático – ganen o no legitimidad con el ejercicio, da para otra discusión. Es razonable suponer que, si la legitimidad se refiere a la aceptación popular de las reglas e instituciones, los procesos de reformas sucesivas realizados por los representantes democráticamente elegidos aumenten la legitimidad. Ello, al menos, en la medida de que el sistema de democracia representativa esté, a su vez, bien legitimado. En cualquier caso, en la práctica la discusión sobre legitimidad de origen y ejercicio parece estar demasiado ideologizada como para ser fructífera.

Por último, cabe preguntarse si es a la luz de la historia que debemos evaluar los procesos constituyentes actuales y sus particularidades en materia de participación. En este punto es importante recordar que la historia nunca puede ser completamente objetiva, y que la interpretación de la misma incluye valoraciones subjetivas que son inevitables. Volviendo a nuestra discusión previa, la importancia que se le asigna a la participación popular en un momento constitucional toma un rol clave en este punto.

En la medida que los promotores de estos paradigmas examinan la historia intelectual acríticamente, nos vamos a encontrar con que la deliberación va a ser el punto de referencia (el benchmark) para considerar cualquier proceso constitucional legítimo. El problema de fondo aquí es el presentismo, que apunta a que sólo las formas actuales de hacer las cosas son válidas. En este sentido, buscar “lecciones” de la historia, incluyendo la historia intelectual, puede llevar a problemas.

Referencias en el texto

1. Juan Luis Ossa, "La nueva historia oficial", Ex-ante, 16 de junio de 2022, <https://www.ex-ante.cl/la-nueva-historia-oficial-por-juan-luis-ossa/>
2. También, El Mercurio, 3 de septiembre 2021, <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2021/09/03/1031518/cronica-constitucional-entrevista-gabriel-salazar.html>
3. Al respecto, dice Ginsburg (2014): "695 de 846 sistemas constitucionales históricos sobre los cuales tenemos datos relativos al tipo de régimen serían considerados autoritarios. Y a pesar de que vivimos actualmente en una "era de democracia", algo así como el 56% de las constituciones actualmente vigentes fueron redactadas por dictadores."
4. Esta tesis, según la cual el "círculo de hierro" de Pinochet echó por la borda la tradición constitucional y las reformas gradualistas, se encuentra en Ossa (2020). Este aspecto no parece jugar en contra de la legitimidad. Sin ir más lejos, la propuesta constitucional de 2021-2022 tenía un marcado espíritu refundacional. Aun así, un análisis de similaridad textual mostró que la constitución de 1980 respetó en gran medida el contenido de sus predecesoras. (Raveau y Garrido, 2021).
5. Fernando Atria, "El problema constitucional tendrá que resolverse por la buenas o por las malas", El Mostrador, 23 de abril de 2013; <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2013/04/23/el-problema-constitucional-tendra-que-resolverse-por-las-buenas-o-por-las-malas/>
6. Francisco Zúñiga: "Sólo si la reforma total fracasa porque la derecha la bloquea, se abrirá la posibilidad de recurrir al poder constituyente originario", El Mostrador, 17 de septiembre, 2013; <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2013/09/17/solo-si-la-reforma-total-fracasa-porque-la-derecha-la-bloquea-se-abrira-la-posibilidad-de-recurrir-al-poder-constituyente-originario/>
7. <https://www.latercera.com/la-tercera-pm/noticia/no-prospero-proceso-constitucional-bachelet-cuando-se-echo-la-borda-una-convencion-constituyente/897460/>
8. Véase, por ejemplo, Raveau y cols, 2023.

9. En el proceso de 2023 se establecieron previamente ciertos “bordes constitucionales” y se convocó a un comité de expertos para elaborar un anteproyecto constitucional, que sería luego discutido por los ciudadanos elegidos. Además, en este proceso se implementó otro mecanismo participativo, las audiencias públicas, y se innovó en metodologías de diálogos ciudadanos.

10. <https://fundacionfaes.org/por-que-fracaso-el-proceso-constituyente-chileno/>

11. <https://www.juridicasysociales.otalca.cl/?noticias=profesor-mauricio-morales-expuso-razones-que-hicieron-fallar-el-proceso-constituyente-en-chile>

Bibliografía

Lipset, Seymour M. “Social Conflict, Legitimacy, and Democracy”. En: Blondel, J. (eds) Comparative Government. Palgrave (1969) https://doi.org/10.1007/978-1-349-15318-3_7

Ginsburg, Tom, Zachary Elkins, y Justin Blount. “Does the process of constitution-making matter?” Annual review of law and social science 5.1 (2009): 201-223.

Buchanan, James M. y Gordon Tullock. The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy, University of Michigan Press (1962).

Correa, Sofía. “Los procesos constituyentes en la historia de Chile: Lecciones para el presente”. Estudios Públicos 137(2015): 43-85.

Salazar, Gabriel. Construcción de Estado en Chile (1800-1837): Democracia de los pueblos. Militarismo ciudadano. Golpismo oligárquico, Editorial Sudamericana(2006).

Salazar, Gabriel. En el nombre del poder popular constituyente (Chile, Siglo XXI). LOM Ediciones(2011).

Ginsburg, Tom. "¿Fruto de la parra envenenada? Algunas observaciones comparadas sobre la Constitución chilena." *Estudios Públicos* 133 (2014): 1-36.

Juan Luis Ossa, *Chile Constitucional*. FCE (2020).

Raveau, María P., y José de la Cruz Garrido. "El "peso de la noche": aproximaciones a la tradición constitucional chilena del derecho de propiedad." Documento de análisis 39 (2021), Facultad de Gobierno, Universidad del Desarrollo.

Fuentes, Claudio Andrés. *El pacto: Poder, constitución y prácticas políticas en Chile (1990-2010)*. Ediciones Diego Portales (2012).

Fuentes, Claudio Andrés. "Nueva Constitución: no todos los caminos conducen a la misma Roma". En: *Barómetro de política y Equidad* 10. Primer tiempo, (2014): 22-38.

OECD, *Public Governance Reviews (2017). Chile Scan Report on the Citizen Participation in the Constitutional Process*. Inf. téc. https://www.oecd-ilibrary.org/governance/chile-scan-report-on-the-citizen-participation-in-the-constitutional-process_fa0c9247-en, último acceso Julio 2024.

Raveau, María P., Juan P. Couyoumdjian, Claudio Fuentes-Bravo, y Cristian Candia, "Consideraciones sobre la democracia deliberativa y lecciones del caso chileno". *Estudios Públicos*, 171(2023): 9-40.

Heiss, Claudia. "Political participation and constitution-making: the case of Chile". En: *An assessment of the Chilean Constituent Process*. Observatorio del Proceso Constituyente de Fundación Red de Estudios para la Profundización Democrática. (2018):7-18

Faro UDD

Núcleo de Humanidades y Ciencias Sociales



Faro UDD es un centro interdisciplinario de humanidades y ciencias sociales creado por la Universidad del Desarrollo. Ha sido concebido como un espacio académico de reflexión, que busca contribuir al bienestar de Chile y sus ciudadanos, mediante la generación de contenidos sólidos, el enriquecimiento del debate público nacional, y la formación de talento académico joven, todo ello en relación con la fundamentación ética de la democracia representativa y de la sociedad libre.

 @faro_udd

 @faro_udd

 faro udd

 faro@udd.cl

 www.faro.udd.cl