

DE LA DEMOCRACIA LIBERAL A LA DEMOCRACIA CONSOCIONAL EN CHILE (1924-1973)

JAIME REYES ALVAREZ
Universidad de Chile

INTRODUCCION

La media centuria comprendida entre 1924 y 1973 transcurre bajo un signo opuesto al liberalismo parlamentario de la segunda mitad del siglo XIX. Simultáneamente se supera la neutralidad del Estado, sobre todo en materia económico-social y la atomización de la población, propia de la sociedad de clases. Entra así en crisis la contraposición Estado y Sociedad y la cadena de dualidades a través de las cuales se expresa. Entre el derecho público y el derecho privado emerge una zona intermedia de organizaciones, con estatutos particulares muchas de ellas, que transforman la fisonomía de nuestra organización social.

Es de notar que esta transformación es en gran medida extralegal, pues se impone de hecho, al margen y por encima de los moldes individualistas de la codificación y en general de la legislación vigente. Por otra parte viene a llenar precisamente ese gran espacio vacío entre el Estado y el individuo, tan elogiado por Spencer, en un párrafo que condensa muy bien los ideales de fines del siglo XIX: "Nada de corporaciones ni cuerpos agremiados, ni barreras que impidan el comercio de una localidad o de un país a otro; nada de reglamentación del matrimonio y de la familia; no más intervención del Estado en la fijación de los salarios y precios de las cosas, ni tampoco reglamentación legal de las convenciones relativas a los servicios y al 'salario'".¹

El surgimiento de un estrato intermedio entre el Estado y el individuo representa una de las transformaciones mayores y menos estudiadas del orden institucional, político y social del período.²

Vale la pena advertir que se trata de un fenómeno de articulación social, surgido desde la base misma, notoriamente al margen de estudios de tipo teórico para planificar o proponer a priori o para justificar o explicar a posteriori lo que sucedió. Antes bien, el movimiento asociativo no nació ni fue precedido por ninguna teoría que le sirviera de fundamento. Es una realidad de hecho, que se impone por sí misma con la contundente fuerza de lo que tiene vitalidad propia, sin ayuda externa. De ahí que nuestro estudio deba partir de las asociaciones mismas, a fin de mostrar cómo surgen, se multiplican y se imponen hasta transformar la sociedad política o de clases en una verdadera comunidad consocional.

ORIGENES DEL MOVIMIENTO ASOCIATIVO

Desde la segunda mitad del siglo XIX, diversos sectores de la población comienzan a organizarse y a dejar atrás el individualismo liberal. Surge una variada gama

¹ Citado por CACERES UGARTE, Marcial, *Las Sociedades de Socorros Mutuos ante la Legislación Chilena*. Santiago, 1938, p. 14.

² BRAVO LIRA, Bernardino. *El Movimiento Asociativo en Chile (1924-1973)*, en: *Política*, N° 1, Santiago, 1982, p. 32.

de asociaciones cada vez más numerosas y diferenciadas, que se interponen entre el individuo y el Estado como entidades intermedias. A su vez, muchos de estos grupos, tan pronto como han alcanzado cierto desarrollo institucional, reclaman un derecho para sí. Desbordan así el marco rígido y teórico de la distinción entre derecho público y derecho privado. Los estatutos propios de los grupos o sectores van dando lugar a que aparezca un derecho laboral, un derecho previsional y, en definitiva, un derecho gremial. A la ley uniforme para todos impuesta desde arriba, se opone la ley diferenciada, más adecuada a la situación específica de los miembros de la población que contribuye a la elevación de las condiciones de vida de los beneficiados por ella. En lo laboral se habla de derecho colectivo.

Las principales vertientes del movimiento asociativo son las mutualidades, las mancomunales, las sociedades de resistencia, los sindicatos, las cooperativas, las cámaras de comercio, los colegios y asociaciones de profesionales y las asociaciones de empresarios. Muchas de ellas consiguen agruparse, a su vez, en organizaciones de segundo y tercer grado, como son las federaciones y confederaciones.

Desde los años treinta de este siglo, el Estado abandona su neutralidad y asume un papel de creciente intervención en materia económico-social. La legislación social dictada a partir de esa fecha es demostración, por una parte, de una actitud favorable del Estado frente al movimiento, en contraste con su pasividad anterior, y, por otra, del auge alcanzado por las organizaciones gremiales.

Como no puede ser menos el tránsito de la sociedad política a la comunidad consociacional se refleja en el surgimiento de nuevas formas de representación. La amplitud del movimiento asociativo le permite romper el monopolio de la representación, por medio del sufragio, donde los grupos dominantes se sirven de la *maior pars*, es decir, la parte más numerosa de la sociedad, concebida como suma de individuos —teóricamente iguales en derechos—, y que es manejada en la práctica por los más fuertes. En cierto modo, desde los años treinta, para perplejidad de los pocos teóricos y constitucionalistas que no aciertan a explicárselo, comienza a hacer crisis el factor cuantitativo, la simple operación aritmética de contar votos, la supremacía del número.

No obstante, la mentalidad del siglo XIX es persistente. En Chile el nacimiento del movimiento asociativo no ha dejado de recibir interpretaciones ideológicas a modo del siglo pasado, en particular la sindicalización laboral. Aún en los años cuarenta Tulio Lagos y Jorge Barría, entre los autores nacionales, no conciben otro supuesto para explicar el caso chileno. Para algunos autores estadounidenses e ingleses, el sindicalismo es una reacción de protesta frente al capitalismo privado. Pero no aciertan a explicar por qué los sindicatos son más fuertes precisamente en aquellas economías capitalistas liberales, que en otros países con capitalismo de Estado. Ahí las organizaciones de trabajadores hasta hace poco han sido sólo parte de la maquinaria estatal y una mera caja de resonancia del partido dominante, sin posibilidades reales de servir a sus miembros, de representar sus intereses ante el poder. En fin, para otros, el movimiento asociativo sindical no sería más que una forma primaria de buscar una participación en los beneficios y reglas del proceso de industrialización.³

Sea ello lo que fuere, no debe separarse el origen de la rama sindical o laboral del movimiento asociativo en Chile del resto del mismo. Estos autores no perciben que nos hallamos ante las descarnadas consecuencias de desigualdad *real* entre los hombres, agudizadas por la igualdad teórica entre ellos, es decir, por la legislación uniforme para toda la población.

En las primeras décadas del siglo la sindicalización choca contra la oposición cerrada del gobierno y de las instituciones tradicionales, que temen por la

³BARRIA SERON, Jorge. *Breve Historia del Sindicalismo Chileno*. Imp. Insora, Santiago, 1967, p. 10.

estabilidad social a causa de las manifestaciones populares que origina. Los partidos políticos, que surgen en Chile en la segunda mitad del siglo XIX, permanecen al margen de las inquietudes y proyectos que inspiran a las primeras organizaciones gremiales. El factor aglutinante de la población de que ellos se sirven en esa época es el doctrinario —la polaridad católico y laico—. Ninguno, salvo el Partido Conservador, que lo hace oficialmente en 1895, reconoce la existencia de la dramática “cuestión social” hasta avanzada la primera década del presente siglo.⁴

Desde su legalización en 1924, el sindicalismo sufre la instrumentalización de los partidos políticos. Esta operó oligárquicamente, desde arriba abajo, es decir a partir de las organizaciones de segundo y tercer grado, donde perduró hasta 1973, como lo muestra el caso de la CUT, que desde sus orígenes en 1953 no fue sino una central interpartidista.

Los primeros antecedentes del movimiento asociativo sindical se dan en Santiago y Valparaíso en la segunda mitad del siglo pasado.

Un tipo de asociación diferente son las mancomunales nortinas. Son una mezcla de sociedad de resistencia y de mutualidad. La primera se fundó en Iquique en la década de los ochenta y sirvió de modelo a las demás creadas en el resto del país.⁵

El movimiento asociativo católico se inicia con la Unión Católica de Chile, el año 1883, que estructura un movimiento mutualista de inspiración cristiana. Se organizan una serie de sociedades mutuales obreras bajo la denominación de “San José”. En 1888 se forma la Liga de Sociedades Obreras de Valparaíso, que integran nueve sociedades de socorros mutuos.⁶ La divergencia con la tendencia revolucionaria de ciertas organizaciones sindicales y la inspiración de la doctrina social católica de un Ketteler, un Kolping o un De Mun, son las causas detonantes de este movimiento de asociación. Un gran estímulo fue la Encíclica *Rerum Novarum*.

Todo esto nos revela el carácter extraparlamentario y gremial del fenómeno analizado.

Luego de la Revolución de 1891, que significa el triunfo de los partidos y de la oligarquía y el comienzo de la edad de oro del liberalismo político y económico en su más cabal expresión, el mutualismo extiende su ámbito de influencia.

Entre los años 1900 y 1910, las mutualidades aumentan su número de 40 a 433, esto es, más de diez veces. Su variedad va desde las mutualidades laicas a las católicas; desde las de socorros mutuos a las de instrucción popular; desde las de recreo hasta las propiamente sindicales. Como se ve, el movimiento no respeta teóricas fronteras doctrinarias o ideológicas, sino que las desborda en su búsqueda de la solución de los problemas reales de sus afiliados.

El auge asociativo es sostenido entre 1910 y 1924, anunciando la tendencia que se evidenciará hasta 1973.⁷ Las leyes sociales dictadas tras el pronunciamiento armado que depuso a Arturo Alessandri en 1924 vinieron tanto a sancionar jurídi-

⁴ BARRIA, *Breve...*, p. 14. Un ejemplo, el del Partido Radical, puede verse en REYES ALVAREZ, Jaime. *Los Presidentes Radicales y su Partido. Chile 1938-1952*. Centro de Estudios Públicos, Serie Documentos de Trabajo. Santiago, 1989, pp. 14-15.

⁵ LAGOS VALENZUELA, Tulio. *Bosquejo Histórico del Movimiento Obrero en Chile*. Santiago, 1944, pp. 29-30. Moisés Poblete Troncoso intenta una clasificación de las primeras organizaciones gremiales surgidas en Chile, distinguiendo entre aso-

ciaciones mutualistas, organizaciones sindicales revolucionarias, sindicatos anarquistas, organizaciones obreras inspiradas en el concepto orgánico de la sociedad y que preconizan el evolucionismo para la consecución del nuevo orden social; organizaciones sociales de empleados, organizaciones profesionales de los intelectuales y asociaciones patronales.

⁶ BARRIA, *Breve...*, p. 14.

⁷ BRAVO LIRA, *El Movimiento...*, p. 40.

camente las propuestas que el primer mandatario buscaba hacer realidad desde su elección en 1920, como a retroalimentar la fuerza del movimiento asociativo.⁸

Hacia 1924 existen en el país 631 asociaciones de trabajadores dependientes. Sólo 226 tienen personalidad jurídica. Más del 50% de ellas son todavía sociedades mutuales, aglutinando a cerca de 40.000 afiliados. Estos representan a poco más del 4,5% de la población laboralmente activa. El resto de las asociaciones son en su mayoría, culturales y deportivas.

Por su parte, no son poco numerosas las asociaciones que agrupan en 1924 a los cerca de treinta mil servidores públicos.⁹ No menos de treinta asociaciones de profesionales obtienen su reconocimiento legal entre 1911-1924.¹⁰ Son en cierto modo el antecedente de los Colegios Profesionales surgidos a partir de 1925. Los comerciantes se agrupan en Cámaras de Comercio Regionales.¹¹ Por sobre estas agrupaciones están importantes federaciones, confederaciones y similares.¹² Y, por último, persisten ya tres antiguas grandes asociaciones de empresarios.¹³ Aun así, el movimiento asociativo sigue siendo, esencialmente, un fenómeno de hecho, al margen de un reconocimiento o regulación legal. El primero vendrá siempre en forma tardía y la segunda tratarán de obtenerla del poder como un estatuto de excepción a las normas generales del derecho.

Entre 1925 y 1945 el movimiento asociativo experimenta un sostenido progreso. De 421 sindicatos existentes en 1932, aumenta sostenidamente a 1.581 en 1945. En cuanto a los afiliados, las cifras van de 54.801 en 1932 a 232.714 en 1945. Hay un leve decrecimiento de las organizaciones en los últimos años, pero un incremento global del número de sindicalizados.

En 1945 se registra un total de afiliados que asciende a más del 25% de la población laboral "sindicalizable".

⁸ Ellas fueron la Ley 4.053 sobre contrato de trabajo, debida a la iniciativa del senador González Cortés, que estableció la jornada de ocho horas; restringió el trabajo de las mujeres y de los niños; creó la Inspección del Trabajo; reglamentó los contratos colectivos y concedió derechos a la mujer sobre el salario de su marido.

La Ley 4.054 de Seguro Obrero, que consagró el seguro obligatorio contra accidentes, enfermedades e invalidez para todo obrero. Además, colaboraba a la creación de la Caja de Seguro con el aporte del patrón, del obrero y del Estado.

La Ley 4.055 sobre Accidentes del Trabajo, que estableció la doctrina integral del riesgo profesional en relación con la indemnización por accidentes del trabajo. También suprimió la culpa grave como causal de exención de responsabilidad del patrón; equiparó las enfermedades profesionales a las de accidentes, extendiendo también el alcance del concepto de "patrón".

La Ley 4.056, que creó los Tribunales de Conciliación y Arbitraje y las Juntas Permanentes de Conciliación.

La Ley 4.057 sobre Organización Sindical. Distinguió entre sindicatos industriales y profesionales, otorgándoles a los primeros participación en los beneficios de la industria.

La Ley 4.058 sobre Sociedades Cooperativas.

La Ley 4.059 sobre la Caja de Empleados Particulares. Reconoció el derecho de libre asociación; estableció la obligación del patrón de formar un fondo de previsión y ahorro para cada

empleado, gratificación y feriado anual obligatorio.

⁹ Las organizaciones que destacan son la *Sociedad de Empleados de Aduana* (1910); la *Federación Obrera Ferroviaria* (1914); la *Asociación General de Profesores* (primarios) (1922); la *Sociedad Nacional de Profesores* (secundarios) (p.j. 1919); y las *Asociaciones de Empleados Judiciales de Valparaíso y Santiago*. BRAVO LIRA, *El movimiento*, p. 42.

¹⁰ Algunas de ellas son el *Instituto de Abogados de Santiago* (1915); la *Sociedad Farmacéutica de Chile* (1915); el *Instituto de Abogados de Concepción* (1918); la *Sociedad Médica de Valparaíso* (1919); la *Sociedad Colegio de Abogados de Chillán* (1919); el *Instituto Nacional de Ingenieros* (1922); la *Sociedad de Practicantes de Chile* (1922); el *Colegio de Abogados de Valparaíso* (1923) y la *Sociedad de Contadores Titulados por el Estado* (1924). *Ibid.* p. 42.

¹¹ *Vuldivia* (1907); *Magallanes* (1919); *Santiago* (1921); algunas binacionales como la *Chileno-Italiana* o la *Chileno-Alemana* (1916).

¹² Con carácter mutualista, el ya mencionado *Congreso Social Obrero de Santiago* (1900-1902); la *Federación de Sociedades Mutualistas y Unión Nacional*. Sindicales, la *Federación Obrera de Chile (F.O.CH.)* (1909); *Trabajadores Industriales del Mundo (I.W.W.)* (1919); la *Federación del Trabajo* (1919) y la *Unión de Empleados de Chile (U.N.E.CH.)* (1924). *Ibid.* pp. 42-43.

¹³ La *Sociedad Nacional de Agricultura*; la *Sociedad de Fomento Fabril* y la *Sociedad Nacional de Minería*. Además se encuentra la *Asociación Nacional del Trabajo* (1921). *Ibid.*, p. 43.

También se forman entre 1925-1945 los primeros Colegios Profesionales,¹⁴ se inicia la formación del movimiento cooperativo, se incrementan las federaciones o "asociaciones de segundo grado",¹⁵ crece la organización de los servidores públicos, fiscales y semifiscales¹⁶ y se activa el movimiento asociativo en el comercio.¹⁷

El fin de la segunda guerra mundial abre paso a la denominada "era de las superpotencias". La decadencia de Europa y la inauguración de la época de preponderancia mundial de dos naciones extraeuropeas, Estados Unidos y la Unión Soviética, obliga a las demás naciones a una definición o alineamiento estratégico-político y a una más apremiante definición ideológica en favor de una u otra superpotencia. En Chile comienza a partir de los años cincuenta la era de los partidos ideológicos, los cuales protagonizan esa definición y, con ella, no dejan de influir en el desenvolvimiento del movimiento asociativo a través de la manipulación y de la infiltración.

Entre 1945 y 1965 el movimiento asociativo se amplía cualitativa y cuantitativamente, en sus áreas sindical, agremiación profesional y cooperativismo, especialmente en este último. Agrupa a sectores más grandes y variados que los sindicatos, siendo la forma más importante de organización en el medio rural.¹⁸

Entre 1954 y 1966 se crean seis federaciones de cooperativas: de ahorro y crédito (1954); vivienda (1958); electrificación (1963); agrícolas y vitivinícolas (1966).¹⁹ La C.T.Ch., dividida desde 1946 en dos fracciones, identificadas una con el Partido Comunista y la otra con el Partido Socialista, dio paso en 1953 a la Central Unica de Trabajadores (CUT), que, con 55 agrupaciones sindicales nacionales, alberga a más de 900 sindicatos.²⁰

Los empresarios de la construcción fundan la Cámara del ramo en 1951 e ingresan de inmediato a la Confederación de la Producción y el Comercio, fundada en 1935. Desde 1961 se reconoce el derecho de los empleados públicos a constituir agrupaciones gremiales, primero de manera indirecta a través del reconocimiento de la inamovilidad de sus dirigentes y de permitir el descuento de las cuotas sociales, aunque las organizaciones no posean personalidad jurídica. En 1965 los comerciantes minoristas fundan la Confederación del Comercio Detallista.²¹

¹⁴ El *Colegio de Abogados* (1925); de *Farmacéuticos* (1942); de *Arquitectos* (1942); de *Ingenieros Agrónomos* (1944); la *Sociedad Nacional de Contadores* (1938). BRAVO LIRA, *El Movimiento...*, p. 45.

¹⁵ La *Confederación Mutualista* (1939); la *Confederación de Trabajadores de Chile (C.T.CH.)* (1936); la *F.O.CH.*; la *Asociación de Empleados de Chile*; la *U.N.E.CH.* (1924); la *Confederación General del Trabajo (C.G.T.)* (1931); la *Asociación General de Instituciones de Empleados Particulares (ANIEP)* (1935); la *Federación de Instituciones de Empleados Particulares (FIEP)* (1938); la *Confederación de Empleados Particulares (CONEP)* (1939). *Ibíd.*, pp. 45-46.

¹⁶ Federaciones Industriales de Obreros: *Metalmúrgicos* (1938); *Marítimos y Portuarios* (1939); *del Cuero y Cerviceros* (1943). Entre los empleados: *uniones de empleados de bancos comerciales*; *asociación de viajantes*; *unión de sindicatos profesionales de empleados particulares de Braden Copper Company*. Empleados fiscales: la de *Funcionarios del Trabajo* (1938); *Registro Civil, Tesorerías, Correos*. Empleados semifiscales: la *Federación Industrial Ferroviaria* (1939); la *Sociedad de Empleados de Beneficencia* (1940); la *Confederación de Sindicatos de la Caja de Seguro Obre-*

ro; la *Asociación de Profesores de la Universidad de Chile (A.P.E.U.CH.)* (1944). Cooperativas con personalidad jurídica: año 1925, seis; 1930, ciento veinte; 1945, doscientas ocho; 1947, trescientas aproximadamente. En las fiscales y semifiscales de "segundo grado" se funda la *Agrupación Nacional de Empleados Fiscales (A.N.E.F.)* (1943); la *Asociación Nacional de Empleados Municipales*. *Ibíd.*, pp. 44-46.

¹⁷ Se fusiona en 1925 la Cámara Internacional de Comercio y la Cámara Nacional de Comercio, constituyendo la Cámara Central de Comercio. Se erigen Cámaras regionales: la de Antofagasta (1925); Concepción (1927); Iquique (1927); San Antonio (1929); Tocopilla (1931). Se constituye la Confederación del Comercio Detallista (1938). En 1934 se crea la Confederación de la Producción y del Comercio, a partir de la unión de las Sociedades Nacional de Agricultura, de Fomento Fabril, Nacional de Minería y la Cámara Central de Comercio. *Ibíd.*, p. 46.

¹⁸ BRAVO LIRA, *El Movimiento...*, pp. 46-47.

¹⁹ BRAVO LIRA, *El Movimiento...*, p. 47.

²⁰ *Ibíd.*, p. 49.

²¹ *Ibíd.*, p. 50.

Hacia mediados de la década del sesenta la masa laboral subordinada total del país asciende a más de dos millones de personas. Sindicalizados están unos cuatrocientos mil trabajadores, tanto en organizaciones legales como de hecho; sean sindicales, del Estado o "libres"; lo que —restando a unos trescientos mil que laboran en el campo— le otorga al movimiento sindical una gravitación superior al 25% de la población activa. Todas las grandes empresas poseen organizaciones sindicales.

La tendencia a la afiliación se mantiene estancada en el curso de los últimos diez años previos a 1973,²² pero cobra un nuevo impulso a partir de 1965. Toman auge la sindicalización campesina, las organizaciones de trabajadores independientes y las agrupaciones de padres y juntas de vecinos, sin perjuicio del enriquecimiento del movimiento sindical y de los colegios profesionales. Es ésta también la época de una agresiva injerencia partidista en el movimiento asociativo y del intento de manipularlo incluso desde el gobierno, como ocurre entre 1964-1970 y, especialmente, entre 1970-1973. Los partidos intervienen las directivas de las diferentes asociaciones, acentuando cada vez más su influencia.

REPRESENTACION GREMIAL Y POLITICA (1924-1973)

Uno de los aspectos más importantes de la teoría constitucional es el de la participación y representación de los ciudadanos. Es, paradójicamente, uno de los menos estudiados, salvo en sus aspectos teórico-jurídicos, por lo que no es común que aparezcan soluciones novedosas provenientes de los autores que analizan el tema. En todo caso, ello no es demasiado trágico, toda vez que en el caso chileno la realidad práctica y la inquietud de los propios ciudadanos se han encargado de ofrecer alternativas, como hemos visto, perfeccionadoras de la participación y la representación.

Circunscribiéndonos al presente siglo, la Constitución de 1925 establecía como principio fundamental el de la soberanía nacional, reconociéndose a los grupos intermedios, en los artículos 25 y 94 a 100 de la Carta, el derecho a intervenir en las decisiones y asuntos públicos. Allí se consagraron las denominadas "asambleas provinciales", que nunca tuvieron existencia real. Los ciudadanos independientes, esto es, no afiliados a un partido político, sólo podían participar a través de los mecanismos de la representación electoral.²³ El municipio, que pudo haber llegado a ser una instancia de representación de intereses, no fue sino otro canal más de la representación electoral.

Largos años después de haberse promulgado la Constitución de 1925, y cuando el régimen que bajo su imperio surgió daba signos de agotamiento, una reforma constitucional, de 1971, agregó una disposición que consagró expresamente la representación de intereses.²⁴

La explicación a la no institucionalización de esta forma de representación puede encontrarse en las ideas postuladas por los constituyentes a lo largo de nuestra historia.

Visto desde otra perspectiva, ninguna de las ideas políticas en boga en Chile durante su vida republicana, desde el liberalismo clásico al marxismo leninismo,

²² BARRIA, *Breve Historia...*, pp. 45 ss.

²³ Ley 14.852, General de Elecciones, artículo 18.

²⁴ Pero, como demostración de una suerte de desconfianza del constituyente hacia otras formas de representación distintas de la electoral, preci-

só que las instituciones surgidas de la representación de intereses "en ningún caso" podrían arrogarse el nombre o representación del pueblo, ni intentar ejercer poderes propios de las autoridades del Estado.

pasando por el liberalismo romántico, el neoliberalismo, el socialismo democrático y el socialcristianismo, concibieron en los hechos como viable otra forma de representación que la electoral.

Sin embargo, pueden anotarse algunas iniciativas de orden político o académico que buscaron, en el plano teórico, ofrecer alternativas a la representación electoral. A lo menos su existencia es prueba de las inquietudes que planteó la insuficiencia de esta forma de representación. Una de ellas es la del Grupo Estanquero; también pueden mencionarse algunos grupos castrenses que tuvieron participación e influencia en el período que va desde 1924 a 1932. Su inspiración ha sido calificada como de un "nacionalismo tradicionalista" y recibieron el influjo de los pensamientos corporativos de origen español, portugués, italiano y húngaro. Les ayudó a adquirir una mayor convicción acerca de las nuevas ideas la crisis institucional del país en esos años. En todo caso, no plantearon derechamente la instauración de la representación funcional.

Otro intento de consagrar un régimen corporativo de manera integral en Chile es el que realizó el dirigente político Agustín Edwards Mac Clure. Confeccionó un proyecto de reforma constitucional que establecía la elección parcial del Senado por Asambleas Provinciales, que presentó a la dirigencia superior del Partido Liberal. También elaboró Edwards un proyecto de Ley de Corporaciones, como complemento de la reforma constitucional que propiciaba. No tuvo, sin embargo, mayor receptividad en el seno de su colectividad; al contrario, recibió críticas.

Arturo Alessandri es otro connotado dirigente a quien le cupo participación en el intento de proponer alternativas de representación en Chile. Sus iniciativas están volcadas en sus mensajes presidenciales y en el proceso de discusión de la Constitución de 1925.²⁵ Durante su segunda presidencia no realizó propuestas en este sentido, pudiendo anotarse tan sólo la simpatía que mostró por las acciones emprendidas por las "Milicias Republicanas", de tendencia nacional-socialista y corporativista.

Otra propuesta de signo corporativo es la que hace en los años treinta del presente siglo el padre Guillermo Viviani y, paralelamente, el Movimiento Nacional-Socialista de Chile. Este postulaba en materia política el establecimiento de un Estado Corporativo, en que las corporaciones —organizadas según las diversas actividades— reemplazarían a los partidos políticos.

El denominado "nuevo" Grupo Estanquero fue otra fuente de propuestas alternativas a la representación electoral. Dio a conocer sus iniciativas en su órgano de prensa propio, "Estanquero". Se ha dicho de este conglomerado que ha configurado la concepción más completa y doctrinariamente coherente de todas las que hubo hasta 1973 de representación funcional. Criticaban a los partidos políticos por su falta de representatividad y definían sus proposiciones como "nacionalistas e integradoras", señalando que la idea de establecer en Chile un régimen funcional se parecía, más que al Corporativismo de Estado, al régimen de Asociación o Gremialismo.

Políticos como Guillermo Izquierdo Araya y Florencio Durán Bernalles también ocupan un lugar entre los pensadores que se inquietan con el problema de la representación. Este último planteó en una oportunidad una moción para establecer el sufragio familiar.

Jorge Alessandri es autor de un proyecto de reforma constitucional que le daba al Senado un carácter mixto, como había planteado alguna vez su padre, "en

²⁵ Para él el Senado debía cumplir un papel moderador y contralor, pero sin facultades políticas, incorporando en su seno a connotados repre-

sentantes de las diversas actividades nacionales, a fin de contribuir a una mayor perfección de la tarea legislativa.

parte representativo del electorado del país” y “en parte representativo de algunas importantes funciones de la nación”.

Durante su gobierno, Eduardo Frei trató de conseguir la aprobación de leyes que institucionalizaban la representación funcional en Chile. Una de ellas fue la Ley 16.880 sobre Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias; otra fue la indicación para crear –con rango constitucional– el Consejo Económico y Social, y una moción de varios diputados del Partido Demócrata Cristiano destinada a incorporar al catálogo de las garantías individuales el derecho a la participación de los grupos intermedios.

Finalmente, cabe mencionar al Movimiento Gremialista surgido en la segunda mitad de la década del sesenta, que postulaba el principio de Subsidiariedad del Estado, a fin de permitir que cada organización que surgiera en la sociedad cumpliera sus fines propios de manera autónoma, sin injerencia de partidos políticos, del Estado o de otras entidades. Finalmente los principales dirigentes del movimiento gremialista han terminado formando un partido político.

LA REPRESENTACION ELECTORAL (1924-1973)

Este fue un período de expansión cuantitativa de la representación electoral, incorporándose a ella a nuevos contingentes de electores –como las mujeres, los mayores de dieciocho y menores de veintitún años y otros–, y de inestabilidad, en cuanto se ensayaron, teniendo como su origen esta forma de representación, fórmulas de gobierno con programas y líneas de pensamiento muy disímiles entre sí. Las causas de esta inestabilidad son múltiples y, paradójicamente, una de ellas es la expansión del electorado.

A partir de la consolidación del régimen de gobierno presidencial, en 1933, surge una serie de partidos, que vendrán a disputar la primacía a los tradicionales. La mayoría de los nuevos partidos nacen como escisiones de los antiguos,²⁶ produciéndose la generalidad de las divisiones luego de una elección parlamentaria, lo que hizo nacer a muchas colectividades con una representación electoral falsa o, mejor dicho, usurpada. Provenía del partido madre que abandonaban. La falta de una legislación sobre partidos políticos, que sólo se vino a dictar, muy tardíamente, en 1971, hizo imposible combatir este arraigado hábito partidista.

El pluripartidismo afectó la representatividad de las colectividades principales, entre 1933 y 1973, haciéndola fluctuar fuertemente en períodos breves de tiempo. Hasta la década de 1950 predominaron en el panorama electoral los partidos Conservador, Liberal y Radical. A partir de entonces y hasta 1973 el predominio se lo disputarán los partidos Comunista, Demócrata Cristiano y Socialista, a los que se agregará el Partido Nacional, que nació en 1966 de la fusión de los partidos Conservador y Liberal.²⁷

La participación electoral de los ciudadanos se da entre 1933 y 1973 a través de estos partidos, que monopolizan la representación política. En este lapso se abrieron paso las más disímiles tendencias programáticas, que los partidos hicieron suyas y trataron de llevar a cabo desde el gobierno.

²⁶ Son los casos de los Radicales Socialistas, los Socialistas Auténticos, los Radical Democráticos, los Socialistas Populares, los Agrarios, los Falangistas y demás.

²⁷ Para una evolución de los porcentajes de

votación obtenidos por los partidos políticos entre 1933 y 1973, véase URZUA VALENZUELA, Germán. *Historia Política Electoral de Chile (1931-1973)*. Colección Documentos de Chile, Santiago, 1986, pp. 5 ss.

Hubo de manera regular, sin contar las municipales, elecciones parlamentarias en 1932, 1937, 1941, 1945, 1949, 1953, 1957, 1961, 1965, 1969 y 1973. Presidenciales se realizaron en los años 1932, 1938, 1942, 1946, 1952, 1958, 1964 y 1970.

Entre los años 1930 y 1970 la población de Chile se incrementó de 4.200.000 a 9.700.000; el electorado creció de 388.000 a 3.539.000 personas. En 1930 el porcentaje de inscritos en los registros para sufragar alcanzaba sólo al 23,3% de la población con derecho a voto. La situación hacia 1970 había cambiado radicalmente, registrándose un porcentaje del 82,3% de inscritos. El electorado, en los años treinta, apenas superaba el siete por ciento de toda la población del país, con poco más de trescientos mil electores. En 1970, representaba al 44,1%, con más de cuatro millones y medio de votantes.

Del análisis de estas cifras puede deducirse el cambio cualitativo que también experimentó, junto al cuantitativo, el comportamiento del electorado chileno en el período.

Las modificaciones a la legislación cumplieron, en este terreno, un papel preponderante, pues a través de ellas se fue institucionalizando una fisonomía electoral inédita en el país. En 1934 se dictó la ley 5.537 que autorizó el voto femenino para las elecciones municipales, así como para los extranjeros domiciliados en el país. En 1941 se dictó la ley 6.834 General de Elecciones, que entregó el control y vigilancia de los comicios a las Fuerzas Armadas.

En 1949 se dictó la ley 9.292, que consagró el voto femenino para todas las elecciones, con lo que la masa electoral se incrementó considerablemente, alterándose también la composición del sufragio en las siguientes elecciones. Esta fecha es coincidente con el momento en que los partidos, en particular los que hasta entonces habían sido los predominantes –conservadores, liberales y radicales–, pierden el control del electorado, que comienza a inclinarse por las opciones que representan los caudillos suprapartidarios, como son Alessandri e Ibáñez, o bien las agrupaciones de nuevo cuño –comunistas, demócratacristianos y socialistas–. El año 1958 se dictó la ley 12.889, que estableció la cédula única y dispuso el cierre de todas las secretarías políticas y el término de los actos de propaganda electoral veinticuatro horas antes de cada elección. Esta modificación legal cumplió un valioso papel en la lucha por terminar con la práctica del cohecho, para ese entonces ya centenaria, si bien no se tradujo en una alteración sustancial de las tendencias electorales. En 1970 se dictó la ley 17.284 que, modificando la Constitución, dio derecho a voto a los analfabetos. Ella se complementó, más tarde, con las disposiciones de la ley 17.628 que reglamentó el sufragio de este tipo de electores.

Hay quienes han denunciado, no sin buenas razones, que este incremento explosivo, por así llamarlo, del número de electores fue presa ya no del cohecho sino de la influencia de la prensa, un factor muy determinante en el desenvolvimiento electoral a partir de los años cincuenta.²⁸

La gravitación de la inscripción electoral, representativa de esta forma de participación, en la conciencia colectiva llegó a ser enorme, si bien para cuestiones tan ajenas a la representación misma como la exhibición de dicha inscripción en el otorgamiento formal de ciertos actos jurídicos.

Sin embargo, la masificación del electorado no redundó en una participación mayor y más efectiva de éste en la conducción de los destinos del país. En efecto, los partidos políticos, que eran los que canalizaban dicha participación desde su nacimiento a mediados del siglo XIX, mantuvieron ese monopolio en su

²⁸ RODRIGUEZ GREZ, Pablo. *El Mito de la Democracia en Chile*, tomo I, 1833-1973. EVES Ediciones, Santiago, 1985, p. 177.

favor, aunque no vieron incrementado el número de sus militantes en un porcentaje siquiera lejanamente semejante al que se producía en los registros electorales. Tampoco cambiaron la composición interna de sus dirigencias ni la forma oligárquica de generarlas, ajenas a cualquier criterio de participación y legalidad efectivas. Hacia los años sesenta el número de militantes de los partidos alcanzaba a sólo un 7% del electorado, reduciéndose aún más, al 5%, en la década de 1970. Por tanto, de los cuatro y medio millones de inscritos en 1973, tan sólo 225.000 se encontraban afiliados a los partidos políticos. Esto explica la volubilidad, por falta de manejo eficaz, que evidencia la conducta del electorado entre 1933 y 1973.

Una serie de prácticas y de factores contribuyeron a hacer más manipulable aún al electorado en el período indicado. Una de ellas fue la explotación de los medios de comunicación, en especial de la prensa, que estrechó de esta forma la relación entre poder político y poder económico.²⁹ Quienes podían mantener un medio de comunicación podían ejercer influencia política electoral.

Por otra parte, y ante la imposibilidad de los partidos de contar con un número cuantioso de militantes, se organizaron verdaderas "maquinarias" o "empresas electorales", que administraban, con recursos monetarios externos a los partidos mismos, incluso de origen extranjero tratándose de los partidos extraparlamentarios —comunista, demócratacristiano y socialista—, las campañas municipales, parlamentarias y presidenciales. El aporte llegó a provenir, en la última década que terminó en 1973, desde centros de poder conectados directamente con las superpotencias, de donde eran dirigidos los partidos entonces predominantes. Tal situación no pudo sino generar una inevitable dependencia de los representantes chilenos, no ya ante sus electores, sino que ante sus "proveedores". Esta cuestión fue prácticamente imposible de superar, especialmente si se considera que la política chilena había tenido desde antes una tendencia internacionalista, que la hacía dependiente de los acontecimientos ocurridos en el exterior.

El monopolio de la representación electoral que ostentaron los partidos políticos mantuvo y agravó lo que se ha dado en llamar el "partidismo", que antepuso los intereses particulares de las colectividades políticas a los intereses generales del país.³⁰ Este se mantuvo durante todo el régimen hasta 1973.

²⁹ Significativas resultan las expresiones vertidas en 1964 por Jorge Prat Echaurren, en pleno auge del manejo publicitario de la política, quien en un discurso ante el Partido de Acción Nacional, en que renunciaba a su postulación presidencial, señalaba: "Yo sé que esto que estoy diciendo importa algo muy duro para todos nosotros. Es posible que vosotros os sintáis defraudados en muy caras esperanzas. Es lo que más me duele. No me interesan los demás. No me interesa esa opinión pública que todavía ha sido impermeable, en buena parte, a nuestra manera de pensar, que todavía sigue necesitando aquel vehículo oprobioso que es el dinero y la publicidad para dejarse influir".

³⁰ Eduardo Frei, en una de sus obras, denunciaba a este respecto: "Los partidos tal como funcionan hoy en Chile, son los primeros factores en el desprestigio de la democracia y contribuyen a hacer imposible toda labor constructiva. Se podría hacer una antología de las curiosas anécdotas y los pequeños incidentes que forman la trama de nuestro cotidiano existir. Alguien ha dicho que se vive ya muchos años de un régimen de compadres; porque parece que las leyes se aplicaran por

excepción. Como es escasa la población, todos se conocen, todo se mueve por influencia, no hay quien no esté adscrito en la clientela de este nuevo patriciado y cada parlamentario tiene una pequeña corte y ésta, a su vez, como en un microscópico sistema planetario, mantiene sus satélites. Los ministros y funcionarios gastan el noventa por ciento de su tiempo en atender a diputados, amigos u "hombres de influencia". La tramitación de puestos es una función civil. La inestabilidad que resulta de la continua carrera electoral, impide labores silenciosas y calificadas. Junto al Congreso funcionan los pequeños congresos de partido, ante los cuales tiemblan los que han logrado un cargo de responsabilidad, y en una cadena sin fin, las múltiples asambleas, a través del país. Se ha perdido hasta el sentido de las instituciones: los municipios constituyen pequeñas asambleas deliberantes, donde se reparten las mismas influencias, en su relativa proporción... Los organismos que se establecen por la Constitución dan la manera práctica de que (la opinión de los partidos) se escuche con oportunidad. Pero si los partidos no se contentan con esto y establecen miles de pequeños parlamentos y cada parlamentario quiere in-

EPILOGO

La influencia ejercida por los dirigentes partidistas llevó al intento de absorber a los cuerpos intermedios. Los partidos eran los únicos que tenían la llave del Congreso para dar solución institucional a los problemas del país. A través de ellos pasaban las modificaciones legales que podían abrir paso a los cambios que los cuerpos intermedios reclamaban. Sindicatos, gremios, colegios profesionales, federaciones estudiantiles, juntas de vecinos y demás, fueron cayendo bajo el influjo partidista.³¹ De diversas maneras las asociaciones gremiales fueron presionadas por el partido o combinación de partidos que se hallaba en el poder. Y aun antes, pues el primer antecedente fue la campaña presidencial iniciada en 1963. Allí una de las tareas fundamentales a que se abocaron los partidos en pugna fue la de conquistar las directivas de las asociaciones gremiales, laborales y locales. De ahí para adelante la penetración partidista en el movimiento asociativo se agudizó, lo que no fue sino una forma más de reconocer la gravitación que éste había alcanzado en la vida del país.

En 1966 se realizó el primer intento del poder estatal de absorber, por la vía administrativa, a las agrupaciones. Ese año se modificó el reglamento de concesión de personalidad jurídica, apareciendo los primeros "estatutos tipo" para concederla. Por este medio se buscó presionar, con ciertos resultados, a los interesados impidiéndoles constituir otros tipos de asociaciones que no estuvieran dentro de dicho "estatuto tipo". Hasta 1971 las únicas organizaciones que cabía constituir sin limitaciones en el ordenamiento jurídico eran las sociedades civiles y comerciales con fines de lucro. Todo esto abrió el campo para las discriminaciones administrativas en las oficinas del aparato del Estado.

Esta situación llegó a su punto más extremo a fines del Gobierno de Salvador Allende, donde la presión alcanzó niveles máximos. No era para menos, pues el gobierno marxista (1970-1973) buscaba implantar en el país una sociedad socialista, en que Estado y Sociedad se confunden en beneficio del primero, sin dejar cabida a organizaciones intermedias autónomas.

tervenir indirectamente en la acción ejecutiva, se pierde toda posibilidad de trabajo, y reinará la peor anarquía... El parlamentarismo ha fracasado y con mayor razón será ruinoso la intervención de los partidos en la dirección del Estado. Si el Congreso, que es un órgano con vida legal y limitado en sus funciones, tiende a reducir su preocupación en los detalles ejecutivos, resulta enormemente disparatado que queden sometidos a la presión de las asambleas o directivas políticas. Pueden enjuiciar la tarea de un gobernante, propagar una idea, defender su posición política; pero querer intervenir en la gestión de un gobierno es lo más absurdo que puede suceder. Y es lo que estamos sufriendo. El parlamentarismo y la capacidad ejecutiva nos dejaron el saldo de cuarenta años de inutilidad. Cuando el mundo entero abandona este régimen, nosotros hemos inventado uno peor: el partidismo". FREI MONTALVA, Eduardo. *Aún es tiempo*. Santiago, 1942, pp. 66-70.

³¹ El sindicalismo fue disputado por comunistas, socialistas, demócratacristianos y radicales. Concretamente, la CUT (Central Unica de Trabajadores) fue capturada por el Partido Comunista: "En Chile, como lo reveló en 1963 Volodia Teitelboim, en el Congreso del Partido Comunista de Martínica, la Central Unica de Trabajadores fue organizada por el Partido Comunista, agrupando a "obreros, campesinos, empleados, funcionarios, comunistas, socialistas, radicales, católicos, independientes o sin partido, a los trabajadores de todas las tendencias e ideologías" (Revista *Principios* 100, 1964, p. 152). "Ya en septiembre de 1964, en una conferencia internacional realizada en Moscú, el delegado chileno podía jactarse de que el Partido Comunista contaba con la CUT entre sus organizaciones de masa (Revista *Principios* 104, 1964, p. 50), y al año siguiente, el órgano teórico del Comité Central proclamaba que la CUT era el más fuerte baluarte (Revista *Principios* 107, 1965, p. 12). Demócratacristianos y nacionales, en la década del sesenta, ejercían influencia en colegios profesionales y organizaciones empresariales, respectivamente.

Así las cosas, no extrañó que una parte de las asociaciones terminara por convertirse en un instrumento último de defensa de los derechos de sus miembros, y de la población en general, contra el proyecto revolucionario del gobierno. Inesperadamente, las asociaciones cobraron un papel protagónico cuando la combinación de partidos que ejercía el poder trató de usar la legalidad para imponer, desde arriba, un Estado totalitario. Se destacan en este punto el paro del 13 de octubre al 2 de noviembre de 1972,³² y el paro de 1973, que se mantuvo hasta la deposición de Allende por las Fuerzas Armadas y Carabineros, el 11 de septiembre de ese año.

Una de las primeras medidas de ese nuevo gobierno fue disponer la disolución de todos los partidos políticos. Subsistieron, sin embargo, al derrumbe del régimen las entidades gremiales.

³² Se le conoció como "El paro de los camioneros" y agitó una serie de reivindicaciones gremiales. Primitivamente lo suscribieron la Confederación de Dueños de Camiones de Chile; la Confederación del Comercio Detallista Establecido y de la Pequeña Industria de Chile; la Cámara Central de Comercio de Chile; la Confederación Nacional Unica de la Pequeña Industria y el Artesanado; la Confederación Nacional de Asentamientos y Cooperativas de Reforma Agraria; la Confederación Nacional de Pequeños Agricultores de Chile;

la Confederación Nacional de Trabajadores Agrícolas de Provincias Agrarias Unidas; la Sociedad de Fomento Fabril; el Consejo Provincial Bancario de Santiago; la Cámara Chilena de la Construcción; el Comando Unido de Colegios Profesionales en conflicto; el Frente Nacional de Profesionales; la Federación de Estudiantes de la Universidad Católica de Chile; la Confederación Nacional de Choferes de Taxis de Chile, y la Federación de Trabajadores de la Enseñanza Particular. Posteriormente adhirieron otras asociaciones.