

## PUEBLO Y REPRESENTACION EN LA HISTORIA DE CHILE

*Bernardino Bravo Lira*  
Academia Chilena de la Historia  
Universidad de Chile

“Representar es hacer manifiesto por mediación de un ser presente, una realidad invisible e imperceptible”, Carl Schmitt, *Verfassungslehre*, 1928.

“...el cabildo es y representa al pueblo y tiene la potestad suya, como su cabeza; porque aunque en toda la congregación universal residía fue transferida y reside en los cabildos, que pueden lo que todo el pueblo junto”. Hevia Bolaños, *Curia Filipica*, Lima 1603, 1, 7.

“...la verdadera causa de la diferencia entre los antiguos y los nuevos gobiernos está en que la intervención oficial, inspiraba elevados propósitos políticos, favorecía la elección de ciudadanos honestos y patrióticos, y la elección libre en nuestros días, maleada por el mercado de votos, es inescrupulosa en las negociaciones”. Zegers, Julio, *¿De quién es la culpa?*, en *El Ferrocarril*, Santiago, dic. 1904.

“...la sociedad del presente está estructurada en organizaciones, porque ni los objetivos individuales ni los colectivos pueden conseguirse en ella más que a través de organizaciones. Por consiguiente, a la mediación de los partidos se añade la mediación de las organizaciones como canal de acceso de la sociedad a la participación en las decisiones públicas”. Cea, José Luis, *La representación política y social en la nueva Constitución de 1980*, en *Revista de Ciencia Política* 2, Santiago 1982.

La corte es, sin duda, cosa del pasado. No obstante, todavía en el Chile de hoy mucha gente conserva una visión un tanto cortesana de la vida pública. Lo que no es infrecuente entre políticos de oficio. Lo reducen todo al mundo o mundillo oficial u oficioso en que ellos se mueven a sus anchas.

Allí se habla mucho acerca del pueblo. Más todavía, en nombre del pueblo. Pero, en el hecho, se lo trata, ni más ni menos que como a remotos telespectado-

### ABREVIATURAS

- RCHHD *Revista Chilena de Historia del Derecho*, Santiago 1959, publicación en curso.
- RDP *Revista de Derecho Público*, Santiago 1966, publicación en curso.
- REHJ *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos*, Valparaíso 1976, publicación en curso.
- REP *Revista de Estudios Políticos*, Madrid 1941, publicación en curso.
- P *Política*, Santiago 1981, publicación en curso.
- ZSRG *Zeitschrift der Savigny-Stiftung f. Rechtsgeschichte*, Weimar, publicación en curso.

res. Se da por sentado que los únicos actores políticos efectivos son los que operan desde adentro y desde arriba, vale decir, monocráticamente, como el presidente, u oligárquicamente, como los partidos. A lo más, se añaden otros que actúan, también desde arriba, pero desde fuera, como el clericalismo y el militarismo<sup>1</sup>.

Pocos se fijan en el hombre común y corriente, que se desenvuelve en plena calle, ajeno en general, al círculo de los poderosos, y que tiene sus formas de actuar propias, menos visibles, pero no menos efectivas, porque vienen de abajo y no operan de modo directo, sino por medio de representantes.

Hora es ya de fijarse en esta mayoría —casi totalidad, por mejor decir— no tan silenciosa ni impotente, como algunos suponen. Diversos estudios han llamado la atención sobre ella.

La bibliografía actual se remonta a los años 1940. El primero en destacar el papel político del pueblo fue Jaime Eyzaguirre, en su *Fisonomía histórica de Chile*. Allí habla de dos poderes contrapuestos, el del gobierno y el del pueblo<sup>2</sup>. Pero fue por sobre todo Meza Villalobos, en *La conciencia política chilena durante la monarquía*, quien planteó directamente el tema<sup>3</sup>. Después de él lo abordaron autores como Javier González en sus estudios sobre la alternativa y el concepto de representante popular<sup>4</sup>, Manuel Salvat acerca de los representantes de la república<sup>5</sup>; o Fernando Campos, sobre el sufragio<sup>6</sup>. Ultimamente diversos autores han estudiado el movimiento asociativo y los procesos electorales hasta la caída de Allende<sup>7</sup>.

A raíz de estos sucesos se ha despertado el interés por el papel del pueblo. Testimonio de ello es la nueva historia de Chile que ha comenzado a publicar

<sup>1</sup> Sobre los actores políticos BRAVO LIRA, Bernardino, *Régimen de gobierno y partidos políticos en Chile 1924 - 1973*, Santiago 1978. El mismo, *Historia de las Instituciones políticas de Chile e Hispanoamérica*, Santiago 1986. El mismo, *El presidente en la Historia de Chile*, Santiago 1986. Ultimamente, el mismo, *Régimen de gobierno y democracia en Chile 1924 - 1973*, cuaderno de Ciencia Política 18, Santiago 1988. El mismo, *Raíz y razón de los partidos en Chile*, en *El Mercurio* 21 mayo 1989, *Raíz y razón del militarismo en Chile*, ibid., 7 junio 1989, y *Raíz y razón del clericalismo en Chile*, ibid., 23 junio 1989.

<sup>2</sup> EYZAGUIRRE, Jaime, *Fisonomía histórica de Chile*, México 1948.

<sup>3</sup> MEZA VILLALOBOS, Néstor, *La conciencia política chilena durante la monarquía*, Santiago 1958. El mismo, *La actividad política del reino de Chile entre 1806 y 1810*, Santiago 1959. El mismo, *Los orígenes de la cultura política de los chilenos*, en P. 3, Santiago 1983.

<sup>4</sup> GONZÁLEZ ECHENIQUE, Javier, *Un estudio de influencias doctrinarias de la independencia: El concepto de diputado o representante popular 1910 - 1828*, en *Historia* 6, Santiago 1967. El mismo, *Notas sobre la "alternativa" en las provincias religiosas de Chile indiano*, ibid. 2, 1962 - 63.

<sup>5</sup> CAMPOS HARRIET, Fernando, *Historia constitucional de Chile*, Santiago 1956, 3ª parte, cap. II, ordenamiento electoral, ahora, actualizado en el mismo, *El sufragio en Chile 1810-1980* en P. 6, Santiago 1984. El mismo, *Estudios sobre el sufragio en Chile indiano*, en RCHHD, 10, Santiago 1984.

<sup>6</sup> SALVAT MONGUILLOT, Manuel, *Los representantes de la república*, en RCHHD 6, Santiago 1970.

<sup>7</sup> CHAPARRO, Patricio, *Actores sociales y políticos en el quiebre del sistema político democrático chileno*, en *Estudios Sociales* 25, Santiago 1980. CEA EGAÑA, José Luis, *Representación política y social en la nueva constitución*, en *Revista de Ciencia Política* 2, Santiago 1982. BRAVO LIRA, Bernardino, *Imagen de Chile en el siglo XX. Cultura, Sociedad e Instituciones*, Santiago 1988. Wehlan James R., *Out of the Ashes, death and transfiguration of democracy in Chile 1833 - 1988*, Washington 1989.

Sergio Villalobos, en la que intenta poner al pueblo en primer plano. Sin embargo, rechaza en bloque los aportes de la investigación desde los años 1940. Lo tacha de aristocratizantes<sup>8</sup>. Lo que, al parecer, revive la imagen residual del pueblo, propia de la Ilustración. Para ella el pueblo no es el conjunto de los componentes del cuerpo social: los mayores, medianos y menores de que hablan, por ejemplo, las Partidas. Antes bien, contrapone pueblo a minoría ilustrada y, por lo tanto, lo reduce a la parte más inculta y más numerosa de la población. En este sentido, el pueblo es la mayoría, una masa anónima, gente ruda e inculta, incapaz de comprender toda suerte de reformas. En suma, un elemento pasivo y retardatario en la vida de la sociedad.

Hace falta, pues, superar esta visión depresiva del pueblo. Determinar sus formas de actuación política. Vale decir, la representación. Sólo a la luz de ellas podrá determinarse el verdadero papel en cada época.

Este es un tema apenas explorado en los estudios sobre historia política de Iberoamérica. Sin embargo, al hacer caso omiso de él, se corre el riesgo de dejar afuera al pueblo, es decir, de hacer una historia política —valga la paradoja— sin pueblo, como, en efecto, ha ocurrido. Detrás de esto parece estar una supervivencia, tardía pero tenaz, de la mentalidad ilustrada, para la que, como vimos, pueblo es sinónimo de ignorancia y rudeza, vale decir, un factor pasivo, obstáculo para los afanes reformadores del gobierno y de la minoría ilustrada.

La presente aproximación al tema aspira a abrir camino a su estudio. Con ella queremos rendir homenaje al Prof. Aníbal Bascuñán Valdés, fundador de la que se ha llamado escuela chilena de Historia del Derecho, disciplina de la que se alejó para dedicarse a la ciencia política. Nuestro tema apunta al trasfondo histórico que sustenta a la vida y a las instituciones políticas.

## INTRODUCCIÓN

### *Pueblo y agrupaciones intermedias*

El pueblo está muy lejos de ser ese recurso retórico del que no pueden prescindir los políticos en sus discursos. Es un actor real. En Chile, como en el resto de Iberoamérica, hay momentos críticos en que salta a primer plano. Por ejemplo, en 1655, cuando un cabildo abierto depone en Concepción al presidente Acuña y Cabrera, o en 1823, cuando una Junta de Corporaciones fuerza en Santiago a O'Higgins a dejar el poder, o, no hace mucho, en 1973, cuando las organizaciones gremiales presionaron hasta conseguir la deposición de Allende.

No cabe desconocer la potencia con que el pueblo organizado, a través del cabildo, de la Junta de Corporaciones, o de las entidades gremiales, irrumpe en el escenario político. Lo hace sin pedir permiso a nadie, con la fuerza elemental de un cataclismo. Ciertamente, esto no es lo normal, porque estos cuerpos y organizaciones tienen su radio de acción propio, ni político ni doméstico. Ocupan un lugar intermedio, como a veces se dice, entre la familia y el gobierno. Pero esta misma posición puede dar pie para que se conviertan en grupos de presión y, en ocasiones, en factores políticos decisivos. De hecho, estas agrupaciones han conse-

<sup>8</sup> VILLALOBOS RIVERA, Sergio, *Historia del pueblo chileno*, 3 vols., hasta ahora, Santiago 1983 ss.

guido en Chile lo que, en su atomización, nunca logró el electorado: liberar a la patria del mal gobierno.

### *La representación y actuación política del pueblo*

Vale la pena adentrarse en este terreno, apenas explorado, de las formas de actuación política del pueblo. Desde luego, tiene su propio modo de obrar. Sea que se lo considere orgánicamente —como comunidad, articulada por grupos menores y, por tanto, con vida y jerarquía propia— o que se lo mire, al modo individualista —como ciudadanía, constituida por una suma de individuos aislados y, por tanto, manejable desde arriba por los gobernantes o dirigentes partidistas—, el pueblo nunca actúa por sí mismo. Es imposible que lo haga. Ninguna colectividad, formada por muchos miembros, puede actuar como tal, directamente, sin acudir a un representante. A lo más, sus miembros pueden tomar una decisión por sí, pero para ejecutarla necesitan ineludiblemente de un agente o representante. Hablar al respecto de delegados del pueblo no pasa de ser una ficción jurídica o una figura literaria, como tales, propias del reino de lo ficticio, más bien que del mundo real. El representante puede delegar, pero él mismo es un delegado. Por lo demás, el propio Rousseau sostiene que la voluntad general no puede ser representada<sup>9</sup>.

Ahora bien, la representación está sujeta a considerables variaciones<sup>10</sup>. Cambian sus formas, pero cambia también el propio representado, la configuración institucional del pueblo mismo. Para esclarecer cómo se representa a otro es menester saber quién es el representado. Esto es lo que nos proponemos hacer aquí en el caso de Chile, dentro de los límites forzosamente breves del presente estudio.

### *Representación abreviada y representación mayoritaria*

Las formas de representación fundamentales que encontramos en Chile a lo largo de sus cinco siglos de historia son dos: una cualitativa y otra cuantitativa. De más está decir que ambas son de origen europeo y tienen una larga historia en el Viejo Mundo. La primera descansa sobre la *sanior pars*, o sea, la parte más sana de la comunidad. Es decir, se toma a esta parte como representativa del

<sup>9</sup> ROUSSEAU, Jean Jacques, *Le contrat social* 3, 15. FREUND, Julien, *L'essence du politique*, París 1965, cito 3<sup>a</sup>. ed. 1981, p. 327 ss.

<sup>10</sup> Sobre la representación en sus diversas formas hay una caudalosa bibliografía. SCHMITT, Carl, *Römischer Katholizismus und politische Form*. 2<sup>a</sup>. ed. 1925. El mismo, *Verfassungslehre*, 1928, cito 3<sup>a</sup>. ed., Berlín 1957, trad. castellana. LEBHOLZ, Gerhard, *Das Wesen der Repräsentation*, Berlín 1929, nueva ed., Berlín 1960. VOEGELIN, Eric, *The new Science of Politics*, Chicago 1952, trad. castellana, Madrid 1968. ELSENER, Ferdinand, *Zur Geschichte des Majoritätprinzips (Pars Maior und Pars Sanior)*, en ZSRG, Kan. Abt. 42, 1956. SCHEUNER, Ulrich, *Das rēpresentative Prinzip in der modernen Demokratie*, en *Festschrift f. HUBER, Hans*, Berna 1961, ahora en Rausch ut infra. KRUGER, Herbert, *Allgemeine Staatslehre*, 1964. Post, Gaines, *Studies in medieval Legal. Thought Public law and the state 1100-1322*, Princeton 1964. RAUSCH, Heinz (ed.) *Zur Theorie un Geschichte der Repräsentation un der Repräsentativ-verfassung*, Darmstadt 1968, contiene un estudio de 16 especialistas aparecidos entre 1929 y 1967. HOFMANN, Hasso, *Repräsentation, Studien zur Wort und Brigriffsgeschichte von der Antike bis ins 19. Jahrhundert*, Berlín 1974. D' ORS, Alvaro, *El problema de la representación política* en RDP 28, 1980. CAMPI, Alessandro, *Las transformaciones del Estado colectivo-representativo. Un análisis del caso italiano* en P. 11, 1987.

todo<sup>11</sup>. Lo que equivale a hacer primar lo mejor sobre la mayoría, la calidad sobre el número. Es una forma de representación abreviada o gremial en la que el representante es miembro del grupo o gremio que representa. Lo que cuenta es su cualificación personal, que lo distingue entre los demás, no lo común con todos, lo indiferenciado. Así, se estima más representativo de la familia al buen padre que al que lo es sólo de nombre, pues abandona el hogar o maltrata a su mujer y a los hijos. Igualmente, entre los trabajadores se tiene por más representativo al competente y cumplidor que al ineficiente e irresponsable. Entre los diversos estados, al clérigo, que por profesión se dedica a las cosas de Dios, que al laico, que se dedica a ocupaciones terrenas; al militar, que por profesión tiene a su cargo la seguridad de la patria, que al civil que se dedica a su propia profesión u oficio y, en fin, al noble, que sirve con su persona y bienes a la patria, que al común, que sólo hace un servicio pecuniario, a través de los impuestos. Dentro de las diversas ocupaciones, el que tiene cierta calificación como la que acreditan, por ejemplo, estudios y grados universitarios, precede al que carece de ella.

La representación cuantitativa, en cambio, se funda en el número, en la *maior pars*. Se toma a la mayoría como representativa del todo<sup>12</sup>. La cantidad prevalece sobre la calidad. Lo genérico, común a todos, sobre lo personal de cada uno. Es muy simple, mecánica. Basta contar. Es una forma de representación anónima o electoral que no exige nada en común entre representante y representado. Cualquiera puede representar a cualquiera, aunque ambos sean extraños entre sí, aunque el representante no sea miembro del grupo o gremio del que forman parte sus representados. Así, no hay nada que pesar y sopesar. Todos son iguales. Lo que equivale a nivelar hacia abajo. A prescindir de cuanto sobresalga de la altura moral e intelectual de cada persona. No se va más allá de lo genérico, de lo mínimo común a todos: la nuda naturaleza humana. La calidad, que es siempre atributo personal, no cuenta para nada. De esta suerte, en la representación electoral llevada a sus últimas consecuencias, cada hombre es un voto. Se equipara el hombre honrado con el malhechor. Lo mismo ocurre con el sabio y el ignorante, con el noble y el común, con el eclesiástico y el laico, con el militar y el civil o con el artista y con el hombre sin mayores dotes. Todos quedan reducidos igualmente a una mera cifra.

### *Tres grandes momentos en la historia de Chile*

A la luz de estas formas de representación, pueden distinguirse tres grandes momentos en la historia de Chile. Uno primero, que va desde el siglo XVI hasta el XIX, en el que prevalece la representación gremial o abreviada por lo mejor, vale decir, *sanior pars*. Otro momento en que bajo la acción de la Ilustración y del liberalismo en el siglo XIX, se imponen nuevas formas de representación electoral o mayoritaria, por la mayoría, vale decir *maior pars*. Finalmente, un tercer mo-

<sup>11</sup> MOULIN, Léo, *Sanior et maior pars* en *Revue historique de droit français et étranger*, 36, París 1958, con bibliografía. ELSENER, RAUSCH, HOFMANN y D'ORS, nota 10.

<sup>12</sup> GIERKE, Otto von, *Über die Geschichte des Majoritätsprinzip* en VINOGRADOFF, Paul, *Essays of Legal History*, Oxford 1913. PIRENNE, Henri, *Les origines du vote à la majorité dans les assemblées politiques* en *Bulletin de la Société d'Histoire Moderne et contemporaine*, 9, Bruselas 1930. MOULIN, nota 11, ELSENER, RAUSCH, HOFMANN y D'ORS, nota 10.

mento en el siglo XX, en el que rebrota la representación diferenciada por la *sanior pars* y se yuxtaponen ambas formas, la electoral y la gremial.

Ahora bien, las formas de representación prevalecientes en cada época guardan relación con la conformación institucional del propio pueblo representado. Así, a cada una de esas etapas corresponde una conformación institucional del pueblo muy definida. Por una parte, está la comunidad política o república, constituida por grupos menores y de personas de distinta condición. Por otra, tenemos la sociedad de clases, compuesta por una suma de individuos iguales entre sí. Finalmente, nos encontramos con una comunidad consociativa, articulada por sectores y actividades diferenciados entre sí y por personas que gozan también de estatutos excepcionales.

Examinemos, aunque sea muy someramente, los tres momentos decisivos.

## I

### *Comunidad política y representación gremial*

“Cualquier república bien concertada requiere que sus ciudadanos se apliquen y repartan a diferentes oficios, ministerios y ocupaciones”. Así entienden “unos en las labores del campo, otros en las artes liberales y mecánicas y otros en los tribunales a juzgar y defender las causas y pleitos. Así también en primer lugar conviene y es necesario, que según la disposición de su estado y naturaleza unos sirvan, que son más aptos para el trabajo y otros gobiernen y manden, en quienes se halle más razón y capacidad para ello”. Solórzano Pereira, *Política Indiana*, 2, 6, 5.

La expansión española y portuguesa en América tuvo carácter fundacional, no colonial. No se limitó a establecer núcleos de europeos, en determinados puntos del continente, al margen de las poblaciones indígenas. Antes bien, abarcó inmensos territorios y numerosos pueblos. Lo cual se logró gracias a dos instituciones fundamentales: la corona y la ciudad. Así, se ve a los conquistadores, una y otra vez, tomar posesión de los territorios y fundar en ellos ciudades. Por la toma de posesión tierras y pueblos se incorporan a la monarquía. Pero este sometimiento sólo se hace efectivo en cada porción del territorio mediante la fundación de la ciudad<sup>13</sup>.

La ciudad no es un simple conjunto de casas o viviendas. Es, ante todo, una comunidad o república, cuyos miembros son los vecinos y cuya cabeza es el cabildo. Dentro de la ciudad y de su territorio hay una serie de instituciones civiles y eclesiásticas, con vida propia: parroquias, gremios, corporaciones y demás<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> BRAVO LIRA, Bernardino, *Situación Jurídica de las tierras y habitantes de América y Filipinas bajo la monarquía española* en REHJ 11, Valparaíso 1986, ahora en su *Derecho Común y derecho propio en el Nuevo Mundo*, Santiago.

<sup>14</sup> Sobre la ciudad indiana hay una inmensa bibliografía, SOLANO, Francisco y otros, *El proceso urbano desde sus orígenes hasta principios del siglo XIX*, en *Revista de Indias* 33-34, 1973-74, da cuenta de unos dos mil títulos. El mismo (coordinador), *Historia y futuro de la ciudad hispanoamericana*, Madrid 1986. Sobre las instituciones urbanas, abundante información, BAYLE, Constantino, *Los cabildos seculares en América*, Madrid 1952. TORO GARLAND, Fernando, *El cabildo de Santiago en el siglo XVI*, Santiago 1955 (a multicopia).

El marco territorial trazado desde arriba por la corona, y el local, construido en el terreno mismo por cada ciudad, fueron el punto de partida para la formación de las patrias americanas. En el interior de este espacio conviven la minoría europea y la mayoría indígena. Entran en contacto, comparten una misma suerte y forjan una cultura común. Así cobra forma, paso a paso, una comunidad política indiana, muy distinta de la europea o de los grupos indígenas que concurren a darle vida. Compuesta por europeos e indígenas, criollos y mestizos, negros, mulatos, zambos y demás, fue marcadamente heterogénea. Pero por sobre sus diversidades de raza, costumbre, mentalidad y creencias, todos fueron vasallos de un mismo rey. A este título el monarca jugó un papel muy destacado en la configuración de los reinos indios. No aplastó las diferencias, sino luchó para impedir los abusos a que ellas daban lugar contra los más débiles. El rey cumple así un doble papel: de factor aglutinante de la población indiana y de protector de cada uno en lo suyo<sup>15</sup>.

A su vez, a partir del cabildo como cabeza de la ciudad, se institucionalizó la representación del país entero, constituido por un conjunto de ciudades. El alma de esta representación son los conquistadores y sus descendientes. Dentro de la ciudad y del país, ellos son los más interesados en hacer valer las franquicias y libertades del vecindario o de todo el reino. No se detenían ante nadie para hacerlas efectivas, ni ante el propio rey. Sabían muy bien que ellos y sus antepasados habían ganado estos reinos para la monarquía. Se sentían acreedores del rey, ya que debían su posición a sus propios esfuerzos o de sus antecesores y no a liberalidad del monarca<sup>16</sup>.

Así, no extraña que en los siglos XVI y XVII la participación política del pueblo fuera muy acusada. Tanto que Eyzaguirre acude para explicarla a los conocidos términos de Vásquez de Mella, soberanía política y soberanía social. Al poder político del monarca se opone el poder social de la nobleza indiana. Eyzaguirre hace ver que su raíz está en la propia conquista, la cual "no fue obra de la corona, sino del pueblo, y éste, muy consciente del valor de su tarea, se halla resuelto más que nunca a afianzar sus franquicias y libertades"<sup>17</sup>. Nótese que aquí no se habla de derechos. Este lenguaje etéreo —igual para todos los hombres y para todos los tiempos— es posterior, difundido por los teóricos del siglo XVIII. Así, el cabildo de Santiago exige a Valdivia y luego a sus distintos sucesores en el gobierno, hasta la independencia, respeto no de unos derechos abstractos, sino de unos bienes muy concretos: "todas las libertades, franquicias, privilegios, gracias y mercedes que su Majestad manda se guarden e que gocen los caballeros hijodalgos y todas

---

SALVAT MONGUILLOT, Manuel, *Legislación emanada del cabildo chileno en el siglo XVI*, en RCHHD 5, 1969. DOMÍNGUEZ COMPAÑY, Francisco, *Estudios sobre las instituciones locales hispanoamericanas*, Caracas 1981. PORRAS MUÑOZ, Guillermo, *El gobierno de la Ciudad de México en el siglo XVI*, México 1982. CLEMENTI, Hebe, *La Frontera en América*, Buenos Aires 1985.

<sup>15</sup> PIETSCHMANN, Horst, *Staat und staatliche Entwicklung am Beginn der spanischen Kolonisation Amerikas*, Münster 1980. BRAVO LIRA, Bernardino, *La monarquía moderna en Europa y en Iberoamérica. Paralelo institucional*, en el mismo, *Poder y respeto a las personas en Iberoamérica, siglos XVI al XX*, Valparaíso 1989.

<sup>16</sup> MEZA VILLALOBOS, *La conciencia*, nota 1.

<sup>17</sup> EYZAGUIRRE, nota 2. Cito ed. Santiago 1973, p. 63.

las otras personas que descubran e conquisten y pueblen tierras nuevas”<sup>18</sup>. Los conquistadores y sus descendientes no tenían mentalidad de colonos. Nada más lejos de ellos. Estaban demasiado conscientes de que no debían sus libertades y franquicias al rey, sino a sus propios hechos, mediante los cuales habían ganado y sustentado estas tierras para la monarquía.

Hasta el siglo XVIII florecen dentro de las ciudades cuerpos y corporaciones que tienen un papel relevante en la vida pública. Son principalmente gremios y cofradías. Pero las hay también más prominentes, como los dos cabildos, el de la ciudad y el del obispado. En casos extraordinarios, su actuación política es relevante. Entonces se convoca a un cabildo abierto o a la Junta de corporaciones. Como su nombre lo indica, el primero amplía el concejo con la gente principal de la ciudad, desde el presidente y el obispo, los oficiales reales, hasta prelados de las religiones y demás. Se trata, pues, de una representación política cualitativa y orgánica. Tuvo su último momento culminante en los críticos años de la independencia<sup>19</sup>. De un cabildo abierto salió en 1810 la Junta gubernativa. Otro elevó a O'Higgins al mando supremo en 1817 y, según vimos, una Junta le exigió dejarlo.

Pero este fue el canto de cisne de la actuación política de las antiguas corporaciones. Desde el siglo XVIII la Ilustración y el liberalismo acentúan el papel del gobierno a costa del pueblo. Se mira a esas agrupaciones como un obstáculo para la acción reformadora de los gobernantes o para la libre iniciativa de los individuos. En consecuencia, se lucha por imponer desde arriba una legislación uniforme para toda la población<sup>20</sup>. Esta igualdad ante la ley es una de las metas de la codificación y del constitucionalismo. Ya no se piensa en dar a cada uno lo suyo —*sum cuique tribuere*—, sino, más expeditivamente, en dar a todos lo mismo. Se abaten las diferencias estamentales y se avanza hacia una sociedad de clases, que rechaza toda otra diferencia que la económica<sup>21</sup>.

## II

### *Sociedad de clases y representación electoral*

“La famosa afirmación de Rousseau de que los ingleses sólo son libres en el momento de la elección, resultaría la crítica más acertada de los modernos Estados representativos”. Jellinek, Georg, *Allgemeine Staatslehre*, 1900, 3, 17.

“La representación popular, especialmente en los Estados democráticos, es una especie de oligarquía”. Jellinek, Georg, *Allgemeine Staatslehre* 1900, 3, 17.

<sup>18</sup> Cabildo de Santiago, *acta de instalación* 11 marzo de 1541, en MEDINA, José Toribio, *Colección de historiadores de Chile y documentos relativos a la historia nacional*, 51, vol. Santiago, 1861 y ss., 1 p. 68.

<sup>19</sup> MEZA VILLALOBOS, nota 1.

<sup>20</sup> STUKE, Horst, *Bedeutung und Problematik des Klassenbegriff* en ENGELHARDT, ULRICH, SELLIN, VOLKER y STUKE, Horst, *Soziale Bewegung und politische Verfassung*, Stuttgart 1976. QUARITSCH, Helmut (ed.) *Von der ständischen Gesellschaft zur bürgerliche Gleichheit* en *Der Staat*, cuaderno 4, Berlín 1980.

<sup>21</sup> GONZÁLEZ ECHENIQUE, nota 4, estudia esta transición.

Con este nuevo esquema clasista se impone también desde arriba una nueva forma de representación basada en la *maior pars*. Su expresión institucional es el electorado y las elecciones. A menudo se las califica de populares. Pero esto no pasa de ser un modo de decir. Hasta mediados del siglo XX el electorado es muy reducido. Se compone sólo de varones, a los que se les exige cierta instrucción e independencia económica. Después el derecho a voto se amplía. Pero hay algo que no se altera, que permanece constante. En el hecho, las elecciones son siempre manejadas desde arriba, hasta 1891 por el presidente, desde entonces hasta 1973, por los dirigentes partidistas, que constituyen uno de los núcleos más cerradamente oligárquicos del país. Ellos determinan los candidatos y los hacen elegir. Los votantes apenas tienen otro derecho que el de preferir entre los que se le presentan<sup>22</sup>. Esto no es un hecho o corruptela, sino el fundamento mismo de esta forma de representación. En derecho, ella reposa precisamente sobre el sometimiento incondicional de los electores al elegido, aunque no voten, aunque voten por otro. Así, pues, el ciudadano puede, a lo más, hacerse la ilusión de que es soberano, por un instante, cuando, cada cierto tiempo, se le admite a depositar un sufragio. Pero eso no quita que en la práctica, durante todos los días de su vida, no sea otra cosa que un sumiso dependiente de los que, con o sin su voto, se erigen en representantes suyos.

De esta suerte, la política se convierte según el decir de Feliú Cruz, en "el deporte de la oligarquía"<sup>23</sup> y el *ethos* republicano mediante el cual ella fundamenta su predominio llega a su apogeo.

Naturalmente, esta representación electoral no tiene nada de chilena. Es tomada y copiada del extranjero, donde, por lo demás, no ha dejado de presentar inconvenientes, a veces graves. Fácilmente deriva hacia la corrupción y puede ir a parar en el totalitarismo. La ley del número es inconciliable con toda cualificación. Ya no se pesan razones. Sólo se cuentan votos. Al efecto, el del analfabeto vale tanto como el del sabio. En estas condiciones, los votos son abundantes y baratos, fáciles de comprar al precio de favores o de dinero. Bien lo advirtió, ya en el siglo XVIII, en Inglaterra, ese mago de las elecciones que fue Walpole. Suya es la máxima, un tanto despiadada, pero válida hasta hoy: "cada hombre tiene su precio". Por este camino, plutocracia y oligarquía se salen al encuentro. Así, fácilmente se pone en marcha un sórdido remolino de intereses inconfesables que se retroalimenta a sí mismo<sup>24</sup>. Hasta el siglo XIX se creía que éste era el mayor peligro. Pero hace apenas 50 años la vía electoral permitió implantar el totalitarismo nazi<sup>25</sup>. Al paso que es también el que emplean los demás totalitarismos actuales,

<sup>22</sup> YRARRÁZAVAL LARRAÍN, José Miguel, *El presidente Balmaceda*, 2 vol., Santiago 1940, vol 1, hace un análisis de las prácticas electorales. CAMPOS HARRIET, nota 5. COLLIER, Simón, *Ideas y política de la independencia chilena 1808-1833* (Cambridge 1967), trad. castellana, Santiago 1977. VALENZUELA J., Samuel, *Democratización vía reforma. La expansión del sufragio en Chile*. Buenos Aires 1985. BRAVO LIRA nota 1. VIAL CORREA, Gonzalo, *Historia de Chile*, 3 vols. aparecidos, Santiago 1981 ss. URZUA, VALENZUELA, Germán, *Historia política electoral de Chile 1931 - 1973*, Santiago 1986.

<sup>23</sup> FELIÚ CRUZ, Guillermo, *Un esquema de la evolución social de Chile en el siglo XIX*, apéndice a *La abolición de la esclavitud en Chile*, Santiago 1942, p. 279.

<sup>24</sup> LÓPEZ-AMO MARÍN, Angel, *El poder político y la libertad*, Madrid 1952.

<sup>25</sup> BRACHER, Karl Dietrich, *Die Nationalsozialistische Machtergreifung*. Berlín 1960, NOLTE, Ernst, *Der Faschismus in seiner Epoche*, Munich 1963, trad. castellana, Barcelona 1970.

las democracias populares de la Unión Soviética y sus satélites. Por algo nacional-socialismo y socialismo internacional coinciden en esta predilección por la representación electoral<sup>26</sup>.

En Chile esta forma de representación no condujo nunca a tales extremos. En su época de apogeo, entre los años 1870 y 1950, sirvió para consolidar el predominio de la oligarquía<sup>27</sup>. Luego entró en declinación debido a diversos factores, tales como: violenta expansión del electorado, incapacidad de los partidos para retener su manejo y concurrencia de otras formas de representación de tipo gremial<sup>28</sup>.

Aunque parezca una paradoja, la representación electoral alcanzó su mayor significación mientras el electorado fue reducido. Hasta mediados del siglo XX fue extremadamente pequeño<sup>29</sup>. Las elecciones se regularizaron en Chile a partir de 1831 bajo la dirección del presidente que selecciona los candidatos y los hace elegir. Desde los años 1870 el número de inscritos aumenta en forma sostenida, pero al mismo tiempo moderada, de suerte que el presidente pudo mantener el manejo de las elecciones populares sin grandes tropiezos hasta la revolución de 1891. A contar de entonces este manejo pasa a los partidos, que, a su vez, seleccionan a los candidatos y los hacen elegir en forma indiscutida hasta los años 1950. Los inscritos que en 1873 eran 49.000 sobre 2 millones de habitantes, es decir, 2,44%, pasan a ser un 5,15% en 1888: 134.000 sobre una población de 2,6 millones. Bajo el predominio de los partidos el electorado aumenta más lentamente aún, de suerte que en 1925 llega tan solo a 302.000 inscritos sobre 3,9 millones de habitantes, esto es, un 7,7%. En 1949 el número de inscritos alcanza a 592.000 dentro de una población de 5,9 millones de personas, vale decir, un 9%.

Entonces se rompe este ritmo moderado de ampliación del cuerpo electoral. En 1952 con el voto femenino los inscritos suben bruscamente a 1,1 millón sobre 6,3 millones de habitantes, o sea, un 17%. Esto es más de lo que los partidos pueden resistir. Desde entonces las elecciones comienzan a escapárseles, como sucede en la del presidente de ese año. La progresión del electorado continúa sin detenerse hasta alcanzar al 38,3% de la población en 1971, con 3,7 millones de inscritos sobre 9,8 millones de habitantes. Los antiguos partidos parlamentarios —conservadores, liberales y radicales— decaen, en tanto que los nuevos extraparlamentarios —comunistas, demócratacristianos y socialistas— intentan ganar al electorado para sus planificaciones globales<sup>30</sup>. Acaban así con el multipartidismo, lo que acentúa el rechazo a los partidos y empuja a la población a defenderse mediante las agrupaciones y la representación gremiales. En este clima se suspenden indefinidamente en 1973 las llamadas elecciones populares que venían celebrándose regularmente desde 1831.

La declinación de la representación electoral no es un hecho aislado. Es un síntoma del ocaso de la sociedad de clases y del liberalismo parlamentario. Poco

<sup>26</sup> TALMON, Jacob L., *The Origins of totalitarian Democracy*, Boston 1952, trad. castellana, México 1950. UNGER, Aryeh L. *Totalitarian Party. Party and people in Nazi Germany and Soviet Russia*, Londres-Nueva York 1974.

<sup>27</sup> BRAVO LIRA, nota 15.

<sup>28</sup> BRAVO LIRA, nota 1.

<sup>29</sup> Para esto y lo que sigue, ver nota 22.

<sup>30</sup> GÓNGORA DEL CAMPO, Mario, *Ensayo sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX*, Santiago 1981, hay reedición 1988.

a poco el individuo sacude el aislamiento y da vida a nuevas agrupaciones de diverso orden. La población deja de ser una masa anónima pasivamente sujeta al gobierno y se articula por sectores y actividades capaces de hacer sentir su peso al gobierno. Frente a la representación electoral, que los partidos se esfuerzan por manejar desde arriba, surge una representación gremial, que opera desde abajo. De este modo, Chile encuentra una forma de escapar al deslizamiento de la representación electoral del liberalismo al totalitarismo<sup>31</sup>.

### III

#### *Comunidad consociativa y doble representación electoral y gremial*

“Cada grupo, de acuerdo con su capacidad de presión, pretende exigir del país más de lo que éste puede dar; sin importarle el bien común de toda la nación cada uno pretende obtener ventajas con desmedro de otros que no tienen la misma fuerza para negociar. Y siempre encuentran quienes apadriñan sus exigencias sectoriales en desmedro del bien colectivo”, Frei, Eduardo, *Sexto mensaje del presidente de la república al inaugurar el período de sesiones ordinarias del Congreso Nacional*, Santiago 1970.

En el siglo XX Chile ha optado por otro camino. Ha sabido alejarse del liberalismo sin sucumbir al totalitarismo. No fue fácil abrir esta ruta y es significativo que ella se deba más a hombres de empuje, libres de intereses electorales, que a políticos de mentalidad colonial, para los cuales no cabe otra cosa que girar en la órbita de alguna potencia o corriente de pensamiento dominante. Esa gente con espíritu creador de todos los estratos sociales, desde operarios hasta empresarios, dio vida a nuevas formas de representación gremial. Lo que permitió en Chile realizar una experiencia inédita, la de yuxtaponer los dos tipos de representación.

El vuelco se inicia a fines del siglo XIX. Agricultores, industriales, mineros, comerciantes, artesanos y obreros comienzan a constituir agrupaciones propias. Ignorado, en general, bajo el régimen parlamentario, este movimiento asociativo se legaliza a partir del pronunciamiento armado de 1924. En el medio siglo siguiente proliferan sindicatos, colegios profesionales, cooperativas, cámaras de comercio, asociaciones patronales, sin olvidar las llamadas organizaciones comunitarias. Las nuevas formas de asociación abarcan todos los medios sociales: obreros y empresarios, empleados y profesionales, intelectuales y deportistas. Se recompone así un estrato intermedio cada vez más ramificado interpuesto entre las personas concretas y los gobernantes, que es incomparablemente más potente y denso que el de los siglos XVII y XVIII<sup>32</sup>.

Al articularse la población por sectores y actividades renace bajo nuevas formas la representación gremial. Gracias a ella la población deja de ser una masa de individuos aislados frente al poder, sumisos ante *la ley* uniforme para todos, impuesta desde arriba soberanamente por los gobernantes. Ahora, cada grupo, suficientemente fuerte, reclama *su ley*, diferenciada según la situación de sus miem-

<sup>31</sup> Ver nota 7.

<sup>32</sup> BRAVO LIRA, Bernardino, *El movimiento asociativo en Chile (1924-1973)*, en P. 1, Santiago 1982. El mismo, *Historia de las instituciones*, nota 1. El mismo, *Imagen de Chile*, nota 6.

bros. Con ello se abren nuevos caminos de elevación de sus condiciones de vida para vastos sectores, medios y populares.

Los partidos intentan, no sin éxito, manipular esta forma de representación concurrente, como sucede, por ejemplo, con la Central Unica de Trabajadores (CUT) 1953-73, que desde su nacimiento no fue sino una organización interpartidista. Los mismos partidos no se interesan, en cambio, por la suerte de quienes carecen de organización y representación propia, como son los marginados, a quienes dejan hundirse en la miseria<sup>33</sup>.

De su lado, la representación cualificada sirve, a veces, de correctivo al partidismo y hasta prevalece frente a él. Ya en los años 60 *gremialismo* se convierte en antónimo de partidismo. En los 70, cuando los políticos de partidos se las arreglan para entregar el poder al marxista Allende, son los dirigentes y organizaciones gremiales quienes movilizan a la población para su autodefensa, hasta lograr la deposición del presidente.

Este desenlace es de por sí muy elocuente. Coincide con una tendencia dominante en Europa Occidental, después de la segunda guerra mundial. Allí prosperan, junto a las electorales, formas de representación diferenciada, a las que se ha dado en llamar consociativas. Estas han llegado a ser tanto o más importantes que las electorales, como lo muestran, por ejemplo, los pactos de la Moncloa en la España postfranquista<sup>34</sup>. Se habla de neocorporativismo y no faltan autores estadounidenses, como Wiarda, que sostengan que éste tiene sus raíces y responde mejor a la mentalidad iberoamericana que las formas electorales, que no terminan de arraigar entre los pueblos de habla castellana y portuguesa<sup>35</sup>.

<sup>33</sup> Sobre el costo social del gobierno de partido en el presente siglo en Chile, RODRÍGUEZ, Pablo, *El mito de la democracia en Chile*, 2 vol., Santiago 1985-86. BRAVO LIRA, Raúl y razón de ser de los partidos políticos, nota 1. El mismo, *El costo social del gobierno de partido*, en *El Mercurio* 15 de octubre 1989.

<sup>34</sup> GIACOMETTI, Zaccaria, *Demokratie und Rechtsstaat*, Festgabe f. Zurich 1953. KAISER, J.H., *Die Repräsentation organisierter Interessen*, Berlín 1956. CHARELLI, F., *Il Consiglio Nazionale della Economia e del Lavoro*, Milán 1957. PÉREZ BOTIJA, Eugenio, *El consejo de economía en Francia*, Madrid 1960. MYRDAL, Gunnar, *El Estado futuro* (Yale U. Press 1960), México 1961. WÖSSER J., *Die ordnungspolitische Bedeutung des Verwandsens*, Tubinga 1961. FRAGA IRIBARNE, Manuel, *El sindicalismo como fuerza política*, en REP 115, Madrid 1961. KEY V.O., *Política, partidos y grupos de presión* (Nueva York, 1942), Madrid 1962. ESTEBAN, Jorge, *La representación de intereses y su institucionalización: los diferentes modelos existentes*, REP 155, 1967. El mismo, *La representación política y su variante la representación de intereses* (tesis), Madrid 1967. MAC RAE, Kenneth, *Consociational democracy*, Toronto 1974. ZAMPETTI, Pier Luigi y otros, *La participación en el mundo político*, trad. castellana, Madrid 1970. Los mismos, *Società civile e partecipazione politica*, Milán 1970. LIJPHART, Arend, *Democracy in plural societies*, Nueva Haven 1977. VON KLAVEREN, Alberto, *La democracia consociativa como modelo de convergencia política: la experiencia europea*, en *Estudios Sociales* 36, 1983. FERNÁNDEZ DE LA MORA, Gonzalo, *Neocorporativismo y representación* en P. 9, 1986. ORNAGHI, L., *Stato e corporazione*, Varese 1984. OFFE, Claus, *L'attribuzione dello status publicus ai gruppi d'interesse* en BERGER, S., *L'organizzazione degli interessi nell'Europa occidentale* (Nueva York), trad. italiana, Bolonia 1983.

<sup>35</sup> WIARDA, Howard J., *Teoría e ideología corporativa: un paradigma de desarrollo latinoamericano* en *Estudios Sociales* 24, Santiago 1980. Ver también PIKE, Frederick B. (ed.) *The new corporatism Social-political structures in the iberian world*. Notre Dame-Londres 1974.

A propósito de la Italia de la segunda postguerra ha podido decirse: "El Estado electivo-representativo aparece como una cáscara vacía, sin poder real. En su seno han proliferado progresivamente hasta hacerse políticamente independientes una multiplicidad de grupos sociales organizados. En sus manos, o mejor dicho en la de sus 'líderes' y consecuentemente en las de sus leales seguidores, está hoy la política"<sup>36</sup>.

Según esto no es extraño lo sucedido en Chile. También aquí la polaridad Estado-sociedad y el predominio de la representación electoral tuvo su hora. Sucedió a la contraposición rey-reino y al predominio de la representación gremial. Pero fue sucedida, a su vez, por una comunidad consociativa, en la que representación electoral y representación gremial se conjugan entre sí.

### *Conclusión*

A estas alturas cabe preguntarse por la significación de esta secuencia de las formas de representación en Chile en tres tiempos bien marcados: predominio de la representación gremial, luego de la electoral y, por último, combinación de ambas.

Sin duda, se trata de un asunto capital. Detrás de la representación está el poder. Como dice Schmitt: "la lucha por la representación es siempre una lucha por el poder político"<sup>37</sup>.

Así tenemos que Chile cobra forma histórica como una comunidad política. Mientras ella subsiste, la representación se concentra en un núcleo dirigente, formado primero en torno a los beneméritos de Indias en los siglos XVI a XVIII y luego en torno a la minoría ilustrada en los siglos XVIII y XIX.

Esta minoría fortifica su posición dentro del país en la medida en que en el curso de la segunda mitad del siglo XIX la comunidad política se transforma en una sociedad de clases. En este contexto, surgen los partidos políticos que permiten a la minoría dirigente consolidarse como una oligarquía y manejar desde arriba las llamadas elecciones populares.

Esta sociedad de clases entra en declinación a partir de los años 1930 y con ella el predominio de la oligarquía y de la representación electoral. Por su parte, la población se organiza, desde abajo, por sectores y actividades en forma cada vez más consistente. El auge de este movimiento asociativo en todos los estratos de la sociedad obliga a los dirigentes partidistas a compartir la representación con los dirigentes gremiales, de entidades y organizaciones.

Esta experiencia chilena es en muchos sentidos notable y merece un estudio detenido. Desde luego, no fue comprendida por los políticos de partido, que rechazaron la acción gremial como una interferencia dentro de un campo que ellos creían monopolio suyo. Ahora es imposible negar su potencia y significación. Ante todo, se aparta de los grandes modelos liberal y totalitario, basados ambos en la representación electoral. Por otra parte, esta experiencia no es producto de la imitación extranjera, sino de la propia vitalidad institucional. Como tal, ofrece un modelo para otros países, una alternativa frente al dilema liberalismo-totalitarismo, que no por falaz es menos angustioso. En fin, esta experiencia está respal-

<sup>36</sup> CAMPI, nota 10.

<sup>37</sup> SCHMITT, *Verfassungslehre*, nota 10, p. 212.

dada, en cierto modo, por una afinidad con Europa, muy propia de Iberoamérica, expresión de la auténtica comunidad cultural entre el Nuevo y el Viejo Mundo.

Pero, por sobre todo, esta experiencia chilena se halla vigente, no es una bonita teoría, sino una realidad tangible. Por eso sería insensato contrariarla, ignorarla, más aún, destruirla. No tendría sentido sacrificarla ni en aras de una vuelta al pasado, monopolio de la representación electoral, ni de la implantación de modelos foráneos, tal vez afortunados en otras latitudes, pero siempre difíciles de adaptar en países que no son jóvenes como el nuestro, con sus cinco siglos de historia a cuestas.