

REVISTA REALIDAD.

AÑO 2 N° 3.

AGOSTO 1980. -

ARTÍCULO

LA DEFINICION CONSTITUCIONAL

Por JAIME GUZMAN E.

- ANALISIS CONCEPTUAL DEL PROYECTO DE LA JUNTA DE GOBIERNO
- UNA OPCION DEMOCRATICA MODERNA Y RENOVADA
- PRINCIPALES DISPOSICIONES POLITICAS, ECONOMICAS Y SOCIALES DEL NUEVO TEXTO CONSTITUCIONAL

La aprobación por parte de la Junta de Gobierno del proyecto definitivo de nueva Constitución Política de la República que será sometido a plebiscito, hace útil intentar un análisis de la inspiración fundamental que se desprende de su contenido, reseñando las principales disposiciones en que dicha concepción queda reflejada. No es éste pues un artículo que pretenda ser exhaustivo ni estar dirigido a especialistas. Aspira sólo a clarificar para un público no especializado, lo que a nuestro juicio constituye la médula del texto aprobado por la Junta de Gobierno. Deliberadamente tampoco se extiende este artículo al tema de la transición, ya que sin desconocer la importancia del cómo y el cuándo Chile haya de alcanzar la plena vigencia del nuevo régimen constitucional, parece prioritario un estudio en torno al contenido mismo de éste.

Desde luego, cabe constatar que el pensamiento gubernativo sobre la materia data de los inicios mismos del actual Gobierno. No es extraño entonces que tanto el anteproyecto elaborado por la Comisión Constitucional que presidiera don Enrique Ortúzar, como el informe o anteproyecto preparado por el Consejo de Estado, tuviesen entre sí una coincidencia sustancial en casi todas sus líneas gruesas, sin perjuicio de las naturales —y en algunos casos significativas— divergencias propias de un estudio de esta naturaleza, y de la absoluta independencia de juicio con que trabajaron ambos organismos.

Ello habrá debido sin duda facilitar el análisis y resolución final de la Junta de Gobierno sobre la materia, ya que si bien el proyecto aprobado por ella representa una construcción jurídica singular y orgánica, y contiene modificaciones de importancia respecto de ambos anteproyectos, se inserta en la común inspiración conceptual que liga a éstos entre sí y con el texto que será sometido a plebiscito. Ello permite afirmar que el proyecto definitivo y oficial responde a las inquietudes y al marco de un debate público sobre el tema surgido hace ya dos años, cuando se publicó el anteproyecto de la Comisión Constitucional, y que se ha visto intensificado desde la evacuación y simultánea publicidad del informe que emanara del Consejo de Estado, a principios de julio último.

Es evidente que las fórmulas concretas que en cada etapa se han propuesto arrojan diversidades, todas las cuales en materia constitucional revisten innegable trascendencia. Pero casi sin excepción, se trata de aproximaciones distintas hacia un mismo y común objetivo, siendo además muchas y muy importantes las normas que se han mantenido idénticas desde la Comisión Constitucional hasta la Junta de Gobierno, pasando por el Consejo de Estado.

I. UNA NUEVA DEMOCRACIA

De estas observaciones preliminares fluye que la vertiente doctrinaria más importante del proyecto definitivo de nueva Constitución aparece representada por el pensamiento expuesto por el Presidente Pinochet en sus principales intervenciones públicas, y particularmente en sus Mensajes Presidenciales de cada 11 de septiembre y en su documento de Orientaciones Generales sobre el tema, que dirigiera a la Comisión Constitucional a fines de 1977, desarrolló todos de la Declaración de Principios suscrita por la Junta de Gobierno en marzo de 1974.

Se advierte asimismo que en cuanto al fortalecimiento del presidencialismo y a las relaciones entre el Jefe del Estado y el Congreso, han gravitado decisivamente las ideas sustentadas por don Jorge Alessandri desde la época de su Gobierno. Similar juicio se desprende del tratamiento del proyecto hacia la ecuación entre libertad y responsabilidad que el proyecto final busca para el ejercicio periodístico.

Se entronca así la mejor tradición republicana chilena, con una tal resolución creativa para responder a los desafíos que la realidad mun-

dial y la experiencia chilena nos plantean, que cabe hablar con propiedad de una nueva Constitución para una nueva democracia.

No significa esto la absurda pretensión de inventar un sistema político inédito, sino la voluntad de comprometer eficazmente a nuestra futura democracia con los valores de la libertad, la seguridad, el progreso y la justicia, abandonando la básica neutralidad que al respecto caracterizara al régimen institucional chileno hasta septiembre de 1973. Fue precisamente esa neutralidad la que permitió que nuestra democracia sirviera como instrumento útil a sus enemigos, que se valieron de ella para favorecer los antivalores inversos: el totalitarismo y el estatismo, que culcan o cercenan la libertad; el terrorismo y la violencia subversiva, que atentan contra la seguridad; y la demagogia que conspira contra el progreso económico y la justicia social. Colocar ahí el acento y el bistori ha sido la tónica que caracteriza todo el proyecto hacia una nueva Carta Fundamental.

A. LA OPCION DEMOCRATICA

Desde luego, cabe insistir en que la configuración de una nueva democracia, por profunda que sea su originalidad, supone algo esencial, que es la opción de la democracia como forma normal de gobierno para el futuro de Chile. Ello constituye un imperativo de nuestra tradición e idiosincrasia, al margen de las cuales todo proyecto institucional resulta ilusorio o efímero.

Aunque casi nadie renuncia hoy al apelativo de demócrata, ha quedado progresivamente en claro que hay quienes en Chile propician esquemas contrapuestos a la médula democrática, en cuanto sistema de gobierno.

Sin procurar una descripción completa de todos sus elementos, la democracia se distingue a nuestro juicio de las demás formas de gobierno por dos rasgos fundamentales:

1) **La generación de las autoridades políticas por el pueblo, admitiendo como sistema preferente para ello el sufragio universal**, ya que con todos los inconvenientes y vacíos que éste presenta, no se ha descubierto otra forma menos imperfecta para recoger periódicamente la voluntad política popular.

Como lo señalamos en un trabajo dedicado específicamente al tema (publicado en el primer número de esta revista), la realidad socio-cultural juega un papel decisivo para agravar o atenuar los defectos e insuficiencias del sufragio universal. Asimismo, su combinación con otros medios para generar

ciertas autoridades políticas, siempre que sean complementarios y no predominantes, parece conveniente para el sistema institucional y factible en cuanto a su aceptación ciudadana. Pero las tesis que en cambio propician sustituir el sufragio universal como mecanismo predominante para generar el poder político, han demostrado concluyentemente en este debate constitucional su ausencia de formulaciones concretas que sean viables, y que brinden razonables garantías de ofrecer menores inconvenientes doctrinarios o prácticos.

El proyecto constitucional establece la elección por sufragio universal y directo del Presidente de la República (con "segunda vuelta" si ningún candidato obtiene la mayoría absoluta), de alrededor del 70 por ciento del Senado y de la totalidad de la Cámara de Diputados.

Se reserva sólo una minoría del Senado, fluctuante entre la cuarta parte y un tercio, para una generación diferente al sufragio universal, y en virtud de la cual accederían a la Cámara Alta personalidades que hayan desempeñado las más relevantes funciones de nuestra vida republicana. La generación variada y múltiple ideada por el proyecto para ellos, asegura que sean representantes de la

tradicción cívica chilena, y no una cuota de "senadores del Presidente", ni de ningún otro origen exclusivo. Confluyen en su designación la Corte Suprema, el Consejo de Seguridad Nacional y el Jefe del Estado, en acertado equilibrio, y requiriéndose calidades y exigencias muy precisas y elevadas para ser nominados. Ninguna autoridad ni órgano adquiere una influencia excesiva en el Senado a través de esta designación.

La legitimidad de tales senadores como exponentes del ser y de la voluntad nacional resulta indiscutible, y su carácter moderador y experimentado representará un valioso paliativo frente a las inevitables deficiencias de los pronunciamientos ciudadanos masivos. Además, su condición minoritaria dentro del conjunto, deja suficientemente nítida la opción democrática a la que es inherente el sufragio universal, al mismo tiempo que lo hace aceptable para nuestra opinión pública, que difícilmente compartiría ir más lejos en la materia.

2) El otro factor esencial al régimen democrático de gobierno es admitir la existencia de un pluralismo ideológico en la generación del poder.

Veremos más adelante la exigencia objetiva de aceptar que dicho pluralismo requiere de ciertos límites mínimos. Pero el hecho de que

El proyecto constitucional aprobado por la Junta de Gobierno contiene modificaciones importantes respecto de los anteproyectos presentados por la Comisión Constitucional y por el Consejo de Estado.



la discrepancia propia de toda convivencia humana, tiende a articularse en diferentes ideologías —más o menos estables según los casos— constituye una realidad ineludible para sociedades donde no impera ya la unidad de fe, propia por ejemplo de la cristiandad medioeval.

Es efectivo que el sentido nacional requiere fortalecer los objetivos comunes que fluyen de pertenecer a una misma comunidad, pero ello debe equilibrarse con el reconocimiento del conflicto ideológico y social, como expresión propia de la discrepancia política. Sólo la imposición de un régimen totalitario podría pretender obviar el pluralismo ideológico en la generación del poder.

Consecuencia natural de dicho pluralismo ideológico es la aceptación de los partidos políticos como conductos válidos para la participación política ciudadana. El nuevo modelo constitucional los contempla expresamente como expresiones del derecho de asociación. Pero aparte de contener normas que circunscriben su acción sólo al ámbito que les pertenece y de otras que exigen la publicidad de sus militantes y prohíben su financiamiento de origen foráneo, agrega disposiciones taxativas para evitar que la ley pueda volver a convertirlos en el futuro en canales monopólicos que obliguen a los ciudadanos a escoger sólo entre ellos, aun cuando en el hecho pudieran carecer de efectiva representatividad. Para lograrlo, se consagra constitucionalmente la plena igualdad entre los partidos y los independientes en todas las elecciones, incluidas en forma especial las de parlamentarios. El ideal para reforzar este objetivo habría sido definir en el propio texto constitucional el sistema preciso para elegir a los congresales, sea optando por la fórmula sugerida al respecto por el Consejo de Estado o por otra. Pero el que ello deba determinarlo una ley orgánica constitucional, de rango superior a la ley común y más exigente en los quórums para modificarla, unido a la explícita exigencia de igualdad recién enunciada entre las candidaturas independientes y las de partidos, parecen suficientes para evitar cualquier forma de monopolio o privilegio que el legislador pudiera intentar establecer en el futuro en favor de estas últimas, hipótesis que además se prohíbe genéricamente en forma expresa en el artículo que se refiere a los partidos políticos.

Si bien dicho criterio arriesga una excesiva atomización de las posiciones representadas en el Parlamento, él responde al innegable distanciamiento que la opinión nacional ha

sentido hacia los partidos en las últimas décadas, y otorga la posibilidad de que elementos independientes afines se agrupen sólo para las elecciones, con reales expectativas de triunfo. La verdadera representatividad de los parlamentarios se obtiene poniendo así en jaque al poder de las directivas partidistas, las cuales no tendrán otro medio de éxito que conseguir una efectiva interpretación de los anhelos ciudadanos. Se avanza así hacia la flexibilización de los partidos políticos, tantas veces graficada por el Presidente Pinochet al propiciar que ellos sean corrientes fluidas de opinión, y no maquinarias monopólicas y oligárquicas de poder.

B. CRITERIOS DESCARTADOS POR LA OPCION DEMOCRATICA

La opción democrática antes descrita desestima varias alternativas planteadas durante el debate constitucional:

1) **En primer término quedan descartadas las fórmulas corporativistas**, que propugnan radicar la generación del poder político en los organismos gremiales y regionales.

Como lo hemos señalado en oportunidades anteriores, el error básico de dicho sistema consiste en creer que el bien común se identifica con la suma de los intereses particulares. Aparte de su no superada dificultad práctica para proponer una estructura concreta de representación nacional medianamente objetiva, resulta innegable que un Parlamento corporativo o "funcional", elegido por las agrupaciones gremiales y regionales, dejaría sin voz ni influencia alguna a los vastos sectores ciudadanos carentes de capacidad organizativa. Las leyes serían entonces el fruto del compadrazgo entre los intereses más fuertes, y el verdadero bien común quedaría necesariamente preterido —siempre y por definición— en beneficio de intereses parciales. Se aplicaría la vieja sentencia de que el corporativismo da representación a todos los intereses, menos a uno: el interés general o bien común. Es efectivo que hay autoridades generadas por sufragio universal, que terminan corrompiéndose al servicio de intereses de grupo contrarios al bien común. Pero ello ocurre por distorsión, al paso que en el corporativismo sucedería por definición. Y mientras lo que ocurre por distorsión es remediable, lo que acontece por definición no lo es.

El corporativismo encierra además el inevitable fomento de la politización de los órganos intermedios de la comunidad, cuya autono-