

GENERACION, ORGANIZACION Y EJERCICIO DEL PODER EN

LA FUTURA INSTITUCIONALIDAD DE CHILE

Alejandro Silva Bascañán.

Discurrir en este momento de la historia de Chile en torno a la "generación, organización y ejercicio del poder en su futura institucionalidad", no puede menos de llevar implícito el fervoroso anhelo de que las Fuerzas Armadas logren cumplir su patriótica promesa de restablecer perfeccionándola aquella que fue quebrantada, de modo que, levantadas las restricciones impuestas a las libertades públicas y reconstituído el cuerpo electoral, llegue a quedar la ciudadanía en condiciones de pronunciarse acerca de un nuevo marco constitucional. Para tal hipótesis nos parece legítimo preferir, dentro del ideal democrático, la convocatoria a una Asamblea Constituyente cuya labor sea eventualmente confirmada por la posterior decisión del electorado.

Sentados tales presupuestos, se muestra, asimismo, lógico, a nuestro juicio, pensar en que las decisiones de la comunidad nacional guardarán armonía con los rasgos que fue manifestando a lo largo de su evolución, recogerán la experiencia adquirida en ciento setenta años de existencia independiente y se inspirarán en la filosofía cristiana luminosamente expuesta en las enseñanzas del magisterio católico como son, por ejemplo, las contenidas en la Constitución Apostólica Gaudium et Spes y recientemente aplicadas para nuestras naciones en el Documento de Puebla.

La necesidad de un gobierno impersonal fue instada por Portales, el organizador de nuestro sistema republicano y la inclinación a rechazar el autoritarismo y no entregarse a los carismas mesiánicos, quedó traducida en múltiples ocasiones, como al abdicar O'Higgins en 1823, al ser vencido Balmaceda en 1891 y al someterse el General Ibáñez con fidelidad al principio democrático en su segunda administración.

La superación del predominio aristocrático, comprensible en los inicios de la existencia libre, por una dirección asumida cada vez más efectivamente por la propia sociedad gobernada, se va afirmando en diversas etapas que en obsequio a la brevedad pueden simbolizarse en las cumplidas en los años de 1874, 1891, 1925, 1925, 1938 y 1970.

El propósito de mantener a las Fuerzas Armadas en la altísima misión que les corresponde, tanto en relación al respeto del ordenamiento jurídico como en la preservación de la tranquilidad interna y de la seguridad exterior, se ha expresado con tal elocuencia a lo largo de su historia que permite esperar para ellas en el futuro una posición que, inspirada en esa convicción colectiva, acoja modalidades que convengan a la diversidad de las circunstancias que rodean hoy el resguardo de esos valores.

Con lo dicho queremos reconocer la poderosa e indiscutible vocación democrática del pueblo chileno, la cual impone la aceptación inicial en la nueva Carta de que la soberanía, en cuanto facultad para adoptar las decisiones supremas en orden al interés general, le pertenece real y efectivamente a él mismo y no a un concepto puramente abstracto, como lo es la nación, susceptible de ser definido y concretado a su conveniencia por quienes, accidentalmente en posiciones de influencia colectiva, identifican sus propios caprichos, pasiones, intereses o por lo menos puntos de vista, con los de la sociedad política.

La Constitución del porvenir, al incorporar el principio de la soberanía popular, deberá explicar con claridad que no le atribuye a ese postulado otro alcance que el de posibilitar la efectiva primacía del concepto de bien general que tenga mayor acogida en el seno de la colectividad nacional, de modo que condene la omnipotencia de las mayorías y exija, en todo momento, el respeto y protección de los derechos fundamentales de la persona humana y de los entes colectivos que ella sostiene. Sentándolo así desde la partida quedará fuera de validez toda norma que desconozca o atropelle las superiores exigencias del orden objetivo y se privará de valor a los actos que expresen las doctrinas del voluntarismo y del positivismo jurídico.

Sobre tales cimientos se reconstruirá una sociedad verdaderamente pluralista, no sólo porque en su seno conviven multitud de fuerzas sociales, cuya espontaneidad de formación, dirección y actividad se aseguran, sino porque admite que se preparen y configuren en su interior diversas representaciones del bien común deseable y luchan organizadamente unas y otras por conquistar adhesiones, que enriquecen el esfuerzo hacia la superación y concurren a llegar a formar el consenso en aspiraciones fundamentales.

Estimamos que la futura institucionalidad recogerá un proceso

madurado en largo suceder cívico en torno a la distinción de la esfera propia del poder político de la que corresponde a lo que ha venido a llamarse "poder social", ambos ricamente manifestados antes de 1973. Piénsese, por una parte, en la extensión y perfeccionamiento del cuerpo electoral, integrado por casi toda la población adulta habilitada y de sus expresiones características en siglo y medio de combate a la intervención gubernativa y a la venalidad y, por otra parte, en el firme y vigoroso desarrollo de una riquísima estructura social que comprende infinidad de formas organizativas, como establecimientos culturales y docentes, sociedades mutuales, federaciones gremiales y sindicalistas, asociaciones deportivas, corporaciones benéficas, colegios profesionales, juntas de vecinos, centros comunitarios de la más diversa índole.

Es evidente que esos cuerpos surgidos en el seno de la colectividad, con miras a perseguir en favor de ella o de sus integrantes sus respectivos objetivos, como medios de desarrollo y de perfeccionamiento, no deben ser interferidos por las organizaciones partidistas, las que pretenden a su turno configurar y encauzar la dirección del interés general de la comunidad nacional toda. Cranto tienda a distinguir una y otra necesaria expresión de la existencia social, lo político y lo que no lo es, debe traducirse en la normatividad del porvenir, sin exageraciones, por cierto, que pugnen con la unidad sustancial del fenómeno humano y colectivo.

No podemos pensar, por lo dicho, que la próxima Carta Fundamental imponga un determinado partido político o prohíba el pluralismo partidista o permita simples corrientes de opinión -que por su carácter inorgánico, transitorio, parcial e irresponsable son incapaces de dar solidez a la gestión cívica- o estructure la generación del poder público estatal y confíe la orientación de su actividad a los entes sociales, formados para desarrollar tareas específicas. Si el bien común no se identifica con el particular de ninguna persona o grupo, ni consiste en la agregación de esos intereses exclusivistas parciales, ¿cómo van los cuerpos intermedios, ellos solos, a definir y representar adecuadamente el interés general?

El pluralismo de los partidos políticos está, a nuestro entender, profundamente arraigado en la idiosincrasia chilena y su pueblo perfectamente preparado tanto para seguir aprovechando los aspectos positivos de su experimentación como para introducir los cambios que disipen los efectos negativos que también puso, sin duda, de relieve. Difícilmente po-

drán negarse con razón los progresos que en esa materia fue recogiendo la legislación nacional y los que se anunciaban como consecuencia del laudable texto incorporado mediante la reforma constitucional de 1971, la cual debió completarse con el estatuto general que tal precepto preveía.

Nos parece que se ha formado en el país un vigoroso consenso en cuanto a que en una próxima etapa deben imponerse reglas claras que conduzcan a exigir el respeto del ideal democrático en el seno mismo de las colectividades partidistas, el manejo responsable de ellas y el reconocimiento público de sus fuentes de financiamiento.

Los partidos políticos son imprescindibles para favorecer, sin monopolios ni exclusivismos, la generación de los órganos fundamentales del poder público y dar orientación y disciplina cívica, para que se forme y exprese el sentir del pueblo. Si se organizan partidos en torno de principios opuestos al juego limpio que debe ser la democracia, sostienen propósitos incompatibles con la subsistencia y, con mayor razón, si realizan actividades que traducen tales propósitos, deben quedar al margen del ordenamiento jurídico, pero ello no por disposiciones directas y nominativas contenidas en los preceptos constitucionales o legales, ni menos por simples decisiones de las autoridades administrativas, sino en virtud de sentencias dictadas por una jurisdicción que, por su origen y por el procedimiento que ante ella se siga, por el procedimiento que ante ella se siga, por ejemplo, ante un Tribunal Constitucional, den cierta garantía de seriedad e imparcialidad.

Es, a nuestro juicio, evidente que en la selección del personal gobernante, en la formulación del ordenamiento institucional y en la decisión de grandes cuestiones de la vida pública, se habrá de recurrir al sufragio universal, en votación directa y secreta, a través de consultas periódicas, libres e informadas.

Cumple reconocer que ni el llamado aspecto relacional o dogmático de la materia constitucional, ni en el propiamente institucional u orgánico, partirá del cero el trazado de la futura institucionalidad, porque ni siquiera los críticos más acerbos de nuestro pretérito, deberían negar la consistencia de los fundamentos que se fueron sentando a lo largo del devenir independiente. ¿Cómo se explicaría de otro modo la formación de valores colectivos que constituían el orgullo chileno y por cuya preservación tan denodadamente luchó?

La Constitución de 1833, como los documentos que la precedieron, registraba ya, con los rasgos individualistas propios de la época, numerosas libertades y derechos que se ampliaron en la reforma de 1874, se re-  
mozaron con algunas breves pero sustanciales prescripciones en 1925, se pu-  
sieron al día en el llamado Estatuto de Garantías de 1971 y se revisaron  
por la llamada Comisión Ortúzar, a base de cuya obra se promulgó el Acta  
Constitucional N° 3 de 1976 y se formuló el anteproyecto que en estos días  
está aún en manos del Consejo de Estado. Bastará, nos parece, suprimir de  
las Actas determinados preceptos que se explican sólo por la situación ex-  
cepcional en que se dictaron.

El constituyente tendrá que ser muy cuidadoso al contemplar  
las situaciones excepcionales que funden restricciones extraordinarias al  
régimen normal de las libertades públicas, tanto a fin de dar atribuciones  
bastantes a la autoridad para enfrentar las diversas emergencias, como pa-  
ra limitarlas a los respectivos requerimientos y prevenir los abusos de los  
funcionarios.

El régimen de garantía y protección de los derechos Fundamen-  
tales de la persona humana y de los grupos, debe contemplarse en forma que  
resulte eficaz, tanto para evitar las demasías del legislador como los atro-  
pellos de los ejecutores de la ley. De otro modo, las exigencias ineludibles  
del orden objetivo se convierten en formulaciones puramente programáticas  
de las tablas constitucionales, y los compromisos asumidos por el país, en  
las declaraciones universales y regionales, en los pactos, convenciones y  
tratados que le obligan, resultan atropellados con riesgo para el presti-  
gio y la convivencia internacional.

Concebimos un Poder Judicial que ejerza tutela efectiva de  
los derechos de los ciudadanos, que no pueda excusar su prescindencia de  
acción en carencia de facultades y esté en condiciones de imponer en sus  
sentencias la interpretación de la ley positiva que mejor resguarde la jus-  
ticia natural y el orden moral.

Entrando a la órbita de lo directamente orgánico de la norma-  
tividad constitucional, procede registrar el consenso que parece haberse  
producido sobre la convivencia de introducir la segunda vuelta para la elec-  
ción del Presidente de la República, si en la primera jornada ningún ciuda-  
dano conquista la mayoría absoluta de los sufragios válidamente emitidos.

Se muestra difícil abandonar el dualismo cameral vivido desde 1822 y privar al común de los ciudadanos del derecho de elegir por lo menos a los integrantes de una de las dos asambleas legislativas. Se impondrá, sin duda, en su oportunidad, un libre debate para conocer hasta qué punto es compartido el sueño de algunos de dar origen corporativo por lo menos a una de las dos cámaras o la pretensión de otros de integrar siquiera parte de una de las dos ramas con personeros que hayan ejercido algunas altas funciones en la vida colectiva.

Parece afirmarse la convicción de que, si se mantienen dos cámaras emanadas del electorado, ya en relación a la población, ya considerando la representatividad regional, ha de configurarse una función colegisladora diversa para una y otra, haciendo, por ejemplo, puramente revisora la tarea de la segunda cámara, en términos de que siempre se imponga la voluntad de la primera, dentro de requisitos que traduzcan firmeza decisiva, frente a la otra y al Jefe de Estado.

Estimamos que la reforma de 1970 introdujo sabias y promotoras reglas en el proceso de elaboración de las leyes, las que, por desgracia, en razón de las circunstancias, no alcanzaron a producir los efectos beneficiosos llamados a generar, y que por ello, habrán de ser reproducidas en la nueva ordenación institucional.

En relación al estatuto de los parlamentarios, son de celebrar tanto las disposiciones que contribuyeron a darle la mayor competencia e independencia en el desempeño de sus labores y los mantengan alejados de las fuerzas que pueden ejercer sobre ellos la mayor presión, como las que eviten que intervengan en la dirección política cuerpos y órganos constituidos para objetivos funcionales, especializados o parciales. No creemos, sin embargo, que pueda impedirse el acceso a los cargos políticos a personas dotadas de conocimiento de los problemas y de experiencia en el manejo de los hombres, adquiridos precisamente en otras actividades sociales, porque, entonces, no llegarán a formar los cuadros directivos de la vida nacional dirigentes eficientemente preparados.

En cuanto al régimen de las relaciones entre el Ejecutivo y el Congreso, quienes sienten entusiasmo por el parlamentarismo, en razón de su lógica democrática, tendrán que reconocer la preferencia que prevalece

en el país en favor del gobierno presidencial, Ello obliga, como resultado de su aplicación entre nosotros, a que se analicen las facultades otorgadas al Presidente de la República. Es natural que cuando sirve como Jefe del Gobierno prevalezca su criterio sobre el de la Cámara, pero cuando lo hace como Jefe del Estado, en resguardo de los valores nacionales máximos indiscutibles, no debería imponerse su particular punto de vista si es adverso al criterio de una mayoría sustancial de los representantes del pueblo que, dadas las formalidades con que se rodee y la oportunidad en que se expresa, represente verosímelmente el sentir nacional. En tal coyuntura se explica la eventual consulta al electorado por parte del Jefe del Estado para que defina la voluntad del país.

En el orden de la organización territorial, la voluntad del constituyente habrá, a nuestro juicio, de propender a que se viva no sólo una efectiva desconcentración administrativa, sino una auténtica descentralización, de modo que los consumidores de los servicios locales puedan expresar sus necesidades, opinar sobre la forma de resolverlas, escoger a quienes los representan y vigilar y hacer responsables a sus órganos. Problema trascendental que habrá de resolverse será el de si la integración de los órganos unipersonales o colegiados de la administración local deriva directamente del común de los ciudadanos o provenga de las organizaciones funcionales locales, pero, en este caso, de aquellas que sean consecuentes con el principio democrático.

Una reflexión sobre las causas de la crisis sufrida por nuestra democracia, practicada con entera espontaneidad patriótica, al margen de pasiones, prejuicios y simplificaciones infecundas, inspirará en todas las materias las mejores soluciones.

No cabe desconocer que nuestro sistema institucional parecía consistente y vigoroso si se ponderan expresiones de innegable mérito, como la regularidad en la sucesión del mando; la normalidad en las consultas electorales periódicas con intervención de casi toda la población habilitada adulta; el nivel de cultura consecuente a un largo y enérgico esfuerzo educativo expresado en el escaso analfabetismo, en la afición a la lectura, en la vitalidad universitaria, en la obtención de dos Premios Nobel de Literatura; el grado de ascendiente y de prestigio alcanzado en la comunidad internacional; la densidad del fenómeno de socialización, tal como lo

definiera S.S. Juan XXIII en Mater et Magistra y concretada en la rica, pujante y variada estructura social.

Pues bien, es manifiesto que esos mismos progresos generaron fuertes presiones sobre los órganos del poder público, que no se mostraron en condiciones de procesar y satisfacer la cantidad, diversidad e intensidad de los requerimientos, por escasez de los medios al alcance de un aparato estatal, llamado incesantemente a intervenir cada vez en mayores aspectos de la actividad social, pero impotente para proporcionar todos los servicios que le confiaban y las promociones que se le exigían. La esfera de los inputs era en extremo superior a la de los outputs que representaban las decisiones logradas y necesidades atendidas, siguiendo el lenguaje de Easton.

¿Cómo tratar de esa necesaria adecuación de las exigencias de la sociedad gobernada con las posibilidades de que dispone la organización estatal?

Mucho puede en tal sentido esperarse de la práctica del principio de la subsidiaridad del poder público, en cuanto éste no debe sustituirse a los cuerpos intermedios en las tareas que pueden en mejor forma ejecutarse por ellos y que por su naturaleza no le corresponda asumir a él mismo.

Pero esa confianza en la acción de los cuerpos intermedios tiene que expresarse en forma que el ordenamiento jurídico no sólo permita su existencia, sino que los respete en el cumplimiento de sus finalidades y en la selección de los dirigentes a quienes les sean encomendadas.

En el seno de los entes sociales está llamada a vivir la democracia; ésta no puede proyectarse en la dirección del interés general si no constituye una modalidad genérica característica de todas las expresiones de existencia colectiva, en forma que cada persona integrante de las respectivas sociedades parciales participe constantemente en la búsqueda y en la realización de sus particulares objetivos, elija sus cuerpos directivos y haga responsable a ellos de su desempeño.

Es indispensable que las decisiones de los órganos de autoridad pública se adopten dando oportunidad de escuchar a los representantes

autorizados de los diversos sectores que vayan a experimentar sus defectos.

Tal es el fundamento, por ejemplo, del establecimiento de un Consejo Económico, Social y Cultural, que puede servir de órgano de consulta y de preparación de las medidas legislativas o de los planes de desarrollo.

Esas y otras medidas deben contemplarse para evitar que los cuerpos intermedios, en la imposibilidad de hacerse oír oportunamente por cauces adecuados y responsables, se transformen en grupos de presión que pretendan obtener determinaciones inspiradas en sus intereses exclusivistas, con sacrificio de las convivencias colectivas.

Pensamos que no será difícil encontrar fórmulas institucionales apropiadas en un país que tuvo amplia experiencia, muchas de las cuales iban preparándose justamente a través de la comprensión de los daños que esa presión irresponsable producía.

Santiago, Mayo de 1980.-

ASB/mpdr.