

MEMORANDUM SOBRE NUEVA INSTITUCIONALIDAD DEMOCRATICA.

1. Plantearse el tema de la nueva institucionalidad democrática para Chile es reflexionar en abstracto sobre un régimen político ideal que recoja las más modernas concepciones de la Ciencia Política y del Derecho Público. Es tratar de concebir el mejor régimen democrático posible o viable en la circunstancia histórica que vive Chile. Es partiendo de la actual realidad, de la experiencia histórica de los últimos treinta años y de la ponderación de las tendencias predominantes de la sociedad chilena, que debe pensarse cualquier proyecto para que sea viable.

Y es también evidente que el nuevo régimen político sólo podrá llamarse "democrático" y ser pacífico, sólido y estable, si es fruto de un verdadero consenso nacional, lo que supone lograr el más amplio acuerdo posible entre los chilenos sobre sus bases fundamentales.

2. Entendida así la tarea, ella obliga a considerar y procurar conciliar a lo menos los siguientes factores condicionantes :

a) nuestra concepción de la democracia, que parte del reconocimiento del derecho del pueblo a gobernarse (autonomía del cuerpo político) y de los derechos de la persona humana. Lo cual supone que el gobierno se genere por la voluntad del pueblo y éste participe ampliamente en el ejercicio del poder, y que existan mecanismos que aseguren la plena vigencia de los derechos humanos;

b) La tradición política institucional chilena. Este país tiene más de ciento cincuenta años de historia constitucional caracterizada por algunos rasgos constantes o casi permanentes y por una evidente continuidad. No se trata de inventarlo todo de nuevo, ni de prescindir de instituciones arraigadas en la conciencia nacional, ni de menospreciar lo que ha sido bueno o eficiente. Así como la Constitución de 1925 nació como reforma a la de 1833 y ésta, a su vez, fue aprobada también como reforma a la de 1828, la nueva Carta Fundamental ha de constituir una reforma a la de 1925, manteniendo de ella no sólo el sistema general, sino todo lo que no necesite ser modificado en razón de la experiencia y de las nuevas realidades;

c) Los defectos, vicios y vacíos que la experiencia histórica ha puesto en evidencia en el régimen político chileno, especialmente los que condujeron a su crisis. Este es, precisamente, el factor determinante de la necesidad de establecer una nueva institucionalidad y, por lo tanto, debe ser el que señale las materias o rubros en que es preciso modificar las normas e instituciones precedentes o crear otras nuevas para evitar esos defectos, precaver esos vicios y llenar esos vacíos; y

d) los cambios operados en la composición de las fuerzas sociales y políticas del país y en las preocupaciones y tendencias de la comunidad nacional, elementos cuya adecuada ponderación es indispensable para dar vida a un nuevo orden democrático y para que éste sea perdurable.

3. Lo primero es, por consiguiente, hacer el diagnóstico de las principales fallas de que adoleció nuestro anterior régimen democrático y

que es preciso corregir, sin perjuicio de considerar, además, los perfeccionamientos que puedan introducirse para hacerlo más justo y eficiente.

El análisis de la experiencia vivida bajo la vigencia de la Constitución de 1925, especialmente en sus últimos dos decenios, pone de manifiesto las siguientes fallas fundamentales :

a) El sistema no requería el respaldo de la mayoría para gobernar ni facilitaba la formación de mayorías estables de gobierno, haciendo posible la imposición de la voluntad de la minoría.

Varias causas concurrían a ello:

- la distribución del cuerpo político en numerosos partidos -nunca menos de seis- y el fraccionalismo de ellos;
- el sistema de elección del Presidente de la República, que permitía su designación por el Congreso Nacional cuando no hubiera obtenido el respaldo de la mayoría absoluta del electorado;
- el mecanismo de formación de las leyes, que en definitiva permitía al Presidente de la República imponer su voluntad con el apoyo de un tercio más uno de una de las Cámaras;
- el sistema de generación del Parlamento, que por la renovación parcial del Senado y larga duración de sus mandatos, determinaba una superposición de realidades políticas distintas, y por la mantención del censo de 1930 para la elección de diputados, distorsionaba la representación de la voluntad real del país;
- la falta de correspondencia entre los períodos del Presidente de la República, diputados y senadores; y
- la confusión en el Presidente de la República de las funciones de Jefe del Estado -Presidente de todos los chilenos, símbolo de la unidad nacional- y de Jefe del Gobierno -líder del sector gobernante-;

b) La ausencia de mecanismos institucionales para encausar la participación de las fuerzas económico-sociales en los problemas del Poder, lo que las llevó a interpenetrarse con los partidos políticos, con la consiguiente confusión de planos, y a agudizar su actuar como grupos de presión;

c) La ausencia de resguardos o mecanismos de defensa frente al peligro que entraña la acción de sectores o tendencias totalitarias que valiéndose de la democracia se propusieron destruirla;

d) un sistema administrativo excesivamente centralizado, burocrático, politizado, recargado de controles paralizantes y cerrado a la participación de la comunidad;

e) ausencia de mecanismos democráticos de planificación nacional y regional de la actividad económica y social del país, capaces de amarrar la voluntad de la mayoría nacional tras determinadas metas durante cierto período;

f) falta de adecuada consideración del rol de las Fuerzas Armadas en la vida institucional, económica y social del país; y

g) anacronismo de un sistema judicial que quedó demasiado chico y atorado para las necesidades del país y que, por lo mismo, resulta ineficiente e inaccesible para la mayoría de la población.

4. Frente a estos problemas, se hace evidente la necesidad de buscar medios para que el régimen político cumpla, principalmente, las siguientes condiciones :

partido que se separen de él deben perder su cargo.

Todo Partido Político, para su reconocimiento como tal, y toda organización social con personalidad jurídica, para poder presentar candidatos a cargos de elección popular, debería contener en sus Estatutos la adhesión formal y solemne a las bases fundamentales de la convivencia democrática, como son el reconocimiento y vigencia de los derechos humanos, la generación de las autoridades por voluntad popular y su renovación periódica por el mismo medio, la aceptación de las decisiones de la mayoría, el respeto a los derechos de la minoría y el rechazo y renuncia a la violencia. Consecuencialmente, los hechos -incluso declaraciones- que importen trasgresión a este compromiso, debieran ser sancionados como delitos contra la convivencia democrática.

7. En cuanto al Poder Legislativo, creemos conveniente mantener el sistema bicameral; una Cámara de Diputados que represente a la población y un Senado que represente, en parte, a las Regiones y en parte, a las principales funciones.

La Cámara de Diputados estaría integrada por un número fijo de miembros - entre 100 y 150 - elegidos en votación directa por los ciudadanos en agrupaciones o colegios, de manera que cada uno elija un mínimo de dos y un máximo de cuatro diputados, todo en relación a la población. Se usaría el sistema proporcional, pero el Partido Político que no obtuviera a lo menos el 5% de la votación nacional no elegiría y los que le correspondiera se repartirían entre las demás listas, sacando una nueva cifra repartidora. Los candidatos independientes deberían obtener un alto porcentaje para ser elegidos.

El Senado estaría integrado por 42 senadores y por las personas que hayan sido elegidas Presidente de la República. Cada región en que se divide actualmente el país, las provincias de la Región Metropolitana y el Área Metropolitana, elegirían dos senadores, por votación directa. Resultarían elegidos los candidatos que obtuvieren las dos más altas mayorías, siempre que sus votos representen a los menos el 40% de los sufragios válidamente emitidos. En caso contrario habría segunda vuelta. Los otros 14 senadores serían elegidos por la Cámara de Diputados entre las personas propuestas en terna por las organizaciones nacionales representativas de las funciones consideradas más importantes.

Tanto el Senado como la Cámara de Diputados durarían cuatro años y se renovarían totalmente en elecciones simultáneas.

La Cámara de Diputados tendría la atribución exclusiva de pronunciarse sobre la idea de legislar en todo proyecto de ley y sería normalmente Cámara de origen. El Senado actuaría generalmente como Cámara revisora. Se procuraría simplificar los mecanismos para la formación del acuerdo entre ambas Cámaras.

8. El Presidente de la República sería elegido en elección popular directa, duraría 8 años en su cargo y sería el Jefe del Estado. Para ser elegido, debería obtener más de la mitad de los sufragios válidamente emitidos. Si no lograra esa mayoría, se procedería a una segunda vuelta. El Presidente no podría ser reelegido dentro de los ocho años siguientes a la expiración de su período.

El Jefe de Gobierno sería el Ministro de Gobierno, nombrado por el Presidente de la República con acuerdo de la mayoría de la Cámara de Diputados, que duraría 4 años en el desempeño de su cargo. Este Ministro de Gobierno sólo podría ser removido por el Presidente de la República, sea por propia iniciativa o en virtud de un voto de censura constructivo de la Cámara de Dipu-

a) que facilite la formación de mayorías estables de gobierno. Se trata de obtener que los gobiernos, a la vez que sean representativos de la voluntad mayoritaria del pueblo, gocen de la estabilidad indispensable para su eficacia;

b) que contemple no sólo la expresión de las diferentes tendencias existentes en el seno del pueblo, sino también la de los distintos intereses económico-sociales, mediante cauces de participación adecuados para unas y otros;

c) que precava el peligro de destrucción del sistema por la acción de tendencias y grupos anti-democráticos;

d) que resguarde debidamente los superiores intereses de la seguridad nacional; y

e) que haga del Estado, no un instrumento de designación ni un mero árbitro de intereses contrapuestos, sino un coordinador de las organizaciones sociales, económicas y culturales, de carácter unificador e integrador.

3. La primera cuestión que se plantea al tratar de concebir ese régimen, es escoger entre una base democrática política, estructurada a través de partidos, o una base democrática funcional, estructurada a través de gremios u organizaciones económico-sociales.

Categorícamente nos pronunciamos por lo primero, sin perjuicio de la participación institucional que estimamos necesario reconocer a las organizaciones económico-sociales en la elaboración y aprobación de los planes nacionales y regionales de desarrollo, en los organismos de administración económico-social, en la administración comunal o local y en funciones de asesoría a los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

6. Precisado lo anterior, creemos que los Poderes Ejecutivo y Legislativo deben generarse por sufragio universal. El cuerpo electoral debe estar constituido por todos los chilenos mayores de dieciocho (o de veintidós) años.

El Presidente de la República debe elegirse por la mayoría absoluta de los ciudadanos sufragantes. Si ningún candidato obtiene esa mayoría, debe procederse a una segunda vuelta. Cuestión discutible es si ésta debe circunscribirse o no a las dos más altas mayorías de la primera rueda.

En cuanto a la generación del Parlamento, el sistema electoral y el régimen de los partidos deben orientarse a encauzar la opinión en grandes corrientes, facilitando la constitución de mayorías sólidas y dificultando el fraccionamiento partidista.

Para esto se considera necesario :

a) limitar el sistema de representación proporcional mediante la exigencia de un porcentaje mínimo nacional (alrededor de un 5%) para que un partido pueda elegir parlamentarios;

b) dividir el país en colegios electorales relativamente pequeños, en relación con su población, cada uno de los cuales elija en lo posible no más de tres representantes; y

c) reglamentar el régimen de los partidos políticos, fundamentalmente con los objetos de democratizar su dirección, reforzar su disciplina y dificultar su fraccionamiento. Los parlamentarios elegidos por un

dos, siempre que en este último caso el Presidente de la República no resuelva disolver el Congreso Nacional y llamar a nuevas elecciones.

Al Presidente de la República correspondería la representación externa del Estado, la dirección superior de la Administración Pública y de las Fuerzas Armadas, la designación de los Ministros de la Corte Suprema y, con acuerdo del Senado, de los Embajadores y del Contralor General de la República, la facultad - ya señalada - de nombrar y remover al Ministro de Gobierno y de disolver el Congreso Nacional cuando no acepte la censura de éste a dicho Ministro, y la convocatoria a plebiscito y referendum en los casos de reforma constitucional y en los demás que la Constitución contemple.

Al Ministro de Gobierno correspondería designar a los Ministros de Estado que integrarán su Gabinete, que serán de su exclusiva confianza; ejercer la potestad reglamentaria, conducir las relaciones exteriores, presentar proyectos de ley, mantener el orden público y la paz interna, proponer al Presidente y a la Cámara de Diputados declaración de regímenes de emergencia, manejar las relaciones con el Parlamento y realizar los actos necesarios para el Gobierno del Estado.

9. Existiría un Consejo Económico Social, integrado por representantes de las organizaciones nacionales de ese carácter, que tendría las siguientes funciones :

- a) intervenir en la elaboración y aprobación del Plan Nacional de Desarrollo;
- b) dar su opinión en todas las leyes sobre materias económico-sociales; y
- c) asesorar al Gobierno y al Parlamento en materias de su incumbencia.

10. La Administración Comunal debiera estar a cargo de Municipios generados por las organizaciones representativas de la comunidad local y con carácter no político-partidista.