

1170

PONENCIA SOBRE REGIMEN POLITICO

RAUL ESPINOZA FUENTES

Ningún gobierno de dictadura, por muy débil que sea la base social que lo sustenta, puede terminar si no existe una fuerza que sople sobre él. Si no existe esa fuerza la dictadura no terminará, por muchos que sean los errores o abusos que cometa, y se prolongará por tiempo indefinido.

Por otra parte, pocas personas estarán dispuestas a luchar porque la dictadura termine si no existe una clara alternativa de sustitución de ella por otro tipo de gobierno, si los partidos democráticos no se ponen de acuerdo acerca del régimen político que habrá de reemplazarla y un programa básico al cual habrá de sujetarse la acción del nuevo gobierno. Si no existiese ese acuerdo fundamental y la dictadura llegara a terminar, solamente quedaría como alternativa el caos y tal vez una guerra social que nadie desea.

Por eso, la iniciativa que han tomado algunas personas para que los sectores mayoritarios democráticos se pongan de acuerdo acerca de un proyecto de una nueva constitución, reviste una importancia que no se puede exagerar, pues ese acuerdo constituirá una alternativa concreta al gobierno de dictadura, que sin duda podrá agrupar a todos los sectores democráticos que desean restaurar un Estado de Derecho.

Conviene, entonces, comenzar por definir lo que es un régimen democrático, aunque para algunos esto pudiera constituir un lugar común o algo elemental. Esto, porque aunque muchos dicen ser "democráticos", hablan de una democracia protegida, o autoritaria, o funcional, o popular, y hasta la dictadura militar pretende ser democrática. Fuerza es, por lo tanto, definir lo que a nuestro juicio es una democracia.

La Democracia envuelve dos ideas o aspectos, que deben ir siempre unidos y que tan importantes son el uno como el otro.

En primer término, Democracia significa el gobierno de la mayoría; no es Democracia el gobierno de un sector, por muy amplio que sea, aunque represente a vastas capas sociales, si no tiene como base de sustentación a la mayoría del cuerpo electoral. Un sector minoritario no tiene derecho a constituirse en gobierno por sobre la mayoría : por el contrario, es ésta la que debe asumir el Gobierno.

Pero el requisito anotado no basta para caracterizar un régimen democrático, pues de ser así, habrían constituido democracias el fascismo y el nazismo, que en ciertas épocas tuvieron el apoyo de la mayoría. La democracia supone, en segundo término, el respeto a un conjunto de principios que el hombre ha venido elaborando, extendiendo y perfeccionando desde tiempos remotos, no sin largas luchas y sufrimientos. En forma muy breve podríamos decir que esos principios se refieren al establecimiento de un Estado de Derecho, esto es, regido por normas obligatorias para gobernantes y gobernados, y no por el arbitrio de un autócrata; a la elección popular de los gobernantes y limitación temporal de su mandato; a la división de los poderes del Estado, y al respeto a los derechos humanos, derechos del hombre, garantías individuales, o como quiera llamárselos. Estos derechos del hombre se refieren a la igualdad ante la ley, libertad de opinión, de conciencia, de asociación, de reunión, derecho al trabajo, a la salud, a la seguridad social, a la huelga, a participar activamente en la vida social, cultural, política y económica, etc. Entre estos principios está muy especialmente el respeto a las minorías, ya sean políticas, religiosas, raciales o culturales. El respeto a las minorías conlleva no solamente la idea de tolerar su existencia, sino fundamentalmente el derecho a expresarse, en todos los medios de difusión, a difundir sus ideas y a llegar a ser, eventualmente, mayoría. El derecho que no puede tener una minoría es el de gobernar o de obstaculizar al gobierno legítimo.

Estas ideas democráticas deberán inspirar todo el nuevo sistema constitucional.

En primer término, la soberanía y el Poder Constituyente pertenecerán al pueblo, y la Constitución establecerá que ningún sector ni persona podrán atribuírselo. Los ciudadanos tendrán el derecho a participar en la elaboración, ejecución y control de las decisiones en materia política, económica, social y cultural, en la forma que establece la Constitución y la ley. Esta participación ciudadana se referirá especialmente a la elección democrática de todos los Organos del Poder; derecho a elegir y a ser elegido; derecho a asociarse en partidos políticos, en todos los partidos que el pueblo quiera constituir; ejercer su participación en juntas de vecinos, centros de madres, sindicatos, cooperativas, y en las empresas donde laboran, en la forma que señale la Ley; y, en general, disfrutar de todos los derechos y garantías

que establece la Constitución y que someramente hemos enumerado más arriba.

El respeto a la Constitución y a la Ley será indiscutible, por parte de gobernados y gobernantes; si se considera que los **textos constitucionales y legales** habrán sido establecidos o modificados por las mayorías democráticas.

Creemos que deberá mantenerse un sistema tripartito de división de los poderes : un Ejecutivo, un Legislativo y un Poder Judicial, sin perjuicio de establecer otros Organos que podrán o no denominarse Poderes, como una Contraloría General u otros. El poder concentrado en una persona o grupo de personas o en una asamblea, - conduce al abuso y a la tiranía. Ya lo dijo Montesquieu : el poder corrompe y el poder absoluto corrompe absolutamente.

El Poder Legislativo, encargado de elaborar las leyes, podría estar radicado en una sola asamblea, o en dos cámaras, como existía anteriormente. En esa Asamblea estarán representados todos los partidos cuyos votos los permitan, conforme a la ley, elegir - parlamentarios. Estos gozarán de inviolabilidad por las opiniones y los votos que emitan en el desempeño de sus cargos.

En la elaboración de las leyes participará también el Presidente de la República, en la forma que señale la Constitución Política.

En la discusión y aprobación de las leyes, si existiere discrepancia entre el Presidente de la República y el Parlamento, - deberá prevalecer la opinión mayoritaria de este último. Habrá de - terminarse con las martingalas que permitían imponerse al Ejecutivo, mediante un manejo de los votos, con el acuerdo de un tercio del Parlamento. Muchos de los abusos, errores y fracasos experimentados en el pretérito tuvieron su origen, en parte no pequeña, en esas triquiñuelas.

El Presidente de la República deberá ser elegido directamente por el pueblo. Si en una primera elección ningún ciudadano obtiene la mayoría absoluta, deberá recurrirse a una segunda vuelta pues, indudablemente, es más democrático que sea el propio pueblo quién decida entre las dos personas que han obtenido las más - altas mayorías. Esta forma se revela de gran conveniencia pues así el mandatario tendrá realmente el respaldo de la mayoría absoluta del electorado, lo que lo investirá de mayor ascendiente y autoridad para imponer la disciplina democrática.

El Presidente de la República podrá ser separado de sus funciones por la mayoría absoluta del Parlamento. Podría establecerse la norma de que, en caso de grave conflicto entre el Presidente y el Parlamento, aquél tendría la facultad de disolver la Asamblea o las Cámaras y convocar a nuevas elecciones : pero en caso de que el Presidente perdiera la elección, quedaría separado de su cargo y el nuevo Gobierno elegiría al nuevo Mandatario.

Para fundamentar las normas que se acaban de exponer es oportuno referirse a algunos de los errores cometidos en el pasado próximo : los últimos gobiernos, y también el gobierno de la Unidad Popular, incurrieron en el error político y democrático de pensar - que podrían gobernar con el apoyo de una minoría y en contra del - parecer de la mayoría. A crear este error contribuyeron varias normas de la Constitución Política, que pudieron funcionar en el siglo pasado, cuando Chile constituía una República oligárquica, pero que no podrían conciliarse con una República democrática en que las clases medias y los trabajadores habían entrado al escenario político. Nos referimos a las normas muy importantes de que era posible que un ciudadano fuera elegido Presidente de la República con una votación de poco más de un tercio del electorado; de que pudiese seguir gobernando con el apoyo de un tercio del parlamento, necesitándose los dos tercios del Senado para separarlo de sus funciones; y de que era posible, en virtud de ciertas martingalas contenidas en el procedimiento de formación de las leyes, que el Primer Mandatario hiciera valer su criterio en los vetos, por sobre el pensamiento de la mayoría del Parlamento. Todas esas normas fundamentales de la Constitución Política contribuyeron a formar el convencimiento errado de que era posible gobernar, y aún introducir cambios políticos, económicos y sociales, sin conquistar previamente el apoyo de las mayorías, infringiendo así una norma democrática fundamental. La dura realidad demostró que no es así, puso en evidencia, una vez más, que la superestructura legal, cuando ya está anticuada, cuando no está conforme con la realidad actual, es aventada y despedazada por ésta.

Todo aquello nos confirma que, si tenemos un pensamiento democrático, debemos ser consecuentes con él y someternos al mandato de las mayorías. Si estimamos que esas mayorías están equivocadas - pues pueden estarlo - lo que procede es convencerlas, conquistar sus conciencias.

En la base de un sistema democrático se encuentran indudablemente los Partidos Políticos. Sin desconocer la importancia que en forma incuestionable tienen las Juntas de Vecinos, Centros de Madres, Cooperativas, Sindicatos y otras organizaciones sociales que el pueblo utiliza para el estudio y solución de sus problemas y colaborar en la gestión de los gobiernos, los Partidos Políticos juegan un papel principal.

La antigua Constitución Política no se preocupó mayormente de los Partidos y solamente contenía algunas referencias de paso a su existencia. Sería menester, en la nueva institucionalidad democrática, dictar un Estatuto de los Partidos Políticos, que contenga su organización, les señale sus obligaciones y derechos, asegure una gestión democrática de sus directivas las que, por tanto, tendrían una autoridad indiscutible para imponer una seria disciplina a sus militantes y parlamentarios y otras personas que desempeñen cargos de representación popular. Por ejemplo, un parlamentario que abandona su tienda política debería perder su representación y ser reemplazado por la persona que designara la directiva de su Partido.

Refiriendonos siempre a los Partidos Políticos, fuerza es recordar que una de las graves fallas del régimen democrático anterior fue la atomización política, esto es, la existencia de numerosos pequeños partidos que hacían muy difícil la tarea de gobernar.- Se plantea, así, la absoluta necesidad de que se formen grandes conglomerados políticos, a fin de que una mayoría homogénea y estable pueda desarrollar y cumplir un programa definido y coherente. En este orden de ideas, sin perjuicio de que el pueblo tenga la más completa libertad para formar los Partidos Políticos que desee, es perfectamente posible, conveniente y justo que el sistema electoral contemple resortes o mecanismos que incentiven a la población a canalizarse en grandes Partidos. La segunda vuelta en la elección de Presidente de la República, si en la primera no obtiene la mayoría absoluta; la segunda vuelta en la elección de parlamentarios y regidores que en la primera tampoco hubieren obtenido más de la mitad de los votos, segunda vuelta que estaría limitada a los candidatos que en la primera hubieren obtenido más del 10% de la votación, la elección simultánea de Presidente de la República, Parlamentarios y Regidores, a fin de que el Gobierno tenga una mayoría que le permita administrar, la norma de que el Presidente, Parlamentarios y Regidores duran por el mismo plazo de cuatro o cinco años en sus funciones; y otras normas semejantes que podrían adoptarse, contribuirían a dar una gran estabilidad al sistema.

Un régimen político basado en la existencia de grandes corrientes de opinión, organizadas y disciplinadas, permitiría pensar en un sistema parlamentario, en que estuvieren separadas las funciones de Jefe del Estado y Jefe del Gobierno, éste como líder de una mayoría que persigue el cumplimiento de un programa determinado y, aquél, un poco por encima de las fracciones, como moderador del sistema.

El Poder Judicial también deberá concebirse como un organismo democrático, y si bien no parece conveniente que los jueces sean elegidos directamente por el pueblo, por razones que no es del caso analizar en esta breve exposición, los jueces que integran la Corte Suprema sí deberían ser designados por el Parlamento, no en forma vitalicia sino por un período determinado. La Corte Suprema podría renovarse por mitades, cada vez que se elige un nuevo Parlamento. El resto de la Judicatura podría ser designado por la propia Corte Suprema, mediante un sistema de ternas o quinas que podría estudiarse.

Es indispensable, también, la reorganización del Poder Contralor. La Contraloría General debe ser exclusivamente un órgano de control de las actividades del Poder Ejecutivo, sin que pueda tener funciones administrativas. A vía de ejemplo, podríamos decir que la Contraloría lleva actualmente la Contabilidad de la Nación, función administrativa que no debiera corresponderle pues mal podría controlar la forma en que se administra la Contabilidad si es la misma Contraloría quién ejerce esa función. Solamente las labores de auditoría competirían al Organismo Contralor.

El Contralor General sería designado también en forma democrática, no en el sentido de que sea elegido directamente por el pueblo, sino por el Parlamento, en quien la Nación delega esencialmente la soberanía. La designación no sería vitalicia, sino por un período determinado. El Contralor sería responsable ante el Parlamento, quién podría separarlo del cargo cuando perdiera su confianza.

Los jueces y así también el Contralor, si bien podrían pertenecer a un Partido Político, no debieran participar activamente en la política.

Otra idea básica que también debe ser contemplada en la Constitución es la de la participación de los militares en la vida política y social de la Nación. La realidad ha demostrado que los militares no son ni pueden ser neutros y, en consecuencia, debe asegu-

rarse su participación en igualdad con los civiles. El único derecho que jamás podrán tener es el de participar con sus armas en la política, pues ello los transformaría en un partido armado que no tendría contrapeso ni alternativa, o sea, la negación misma de la democracia.

Como decía frecuentemente Portales (citado por Encina - Castedo, Tomo II pág. 918 Editora Zig - Zag, año 1956) "para mantener la libertad de los pueblos y la independencia del gobierno, debe hacerse entender al soldado que su oficio es pelear contra los enemigos de la nación y no discutir con la espada desnuda las cuestiones políticas."

Si todos tenemos un criterio en verdad democrático, de respeto a la voluntad de las mayorías y a los derechos del hombre, no debería haber ningún inconveniente en la solución de cualquier problema político o social, pues ella estaría entregada a la decisión de la mayoría democrática. La minoría, como hemos dicho, tendrá derecho a existir, a ser respetada, a expresarse y difundir sus ideas, y a constituirse eventualmente en mayoría; pero deberá a su vez respetar las decisiones de la mayoría, sin que le sea permitido obstaculizar las labores de un gobierno legítimo.

REF/mcv.-