



Center for Inter-American Relations

# Public Affairs

PROYECTO DEMOCRATICO Y NUEVA

INSTITUCIONALIDAD

Jose Antonio Viera-Gallo

Septiembre 1980

Prepared for presentation at

DEMOCRACY IN CHILE

Bellagio, Italy

October 27-31, 1980

Discussion paper: Not to be  
quoted or reproduced in any  
form without written permis-  
sion from both the author and  
the Center for Inter-American  
Relations.



Hablar de la nueva institucionalidad política no es algo nuevo. Casi desde el momento mismo del golpe militar se puso en marcha un debate teórico y político destinado no tan sólo a criticar la anormalidad jurídica imperante, sino también a elaborar las normas y principios básicos que deberían inspirar un Estado de derecho. Se abrió paso la idea de la recuperación de la democracia. En numerosas ocasiones, personas provenientes de distintas tradiciones culturales se han juntado para intercambiar sus puntos de vista. El llamado Grupo de los 24 - que aglutina a juristas y figuras políticas del arco democrático nacional - constituye la más cabal expresión de lo que afirmamos. Se ha ido configurando en el país un consenso democrático explícito fundado en una reflexión crítica sobre el pasado y en el propósito de recuperar las mejores tradiciones libertarias de Chile. Con ocasión de la realización del último referendun, ese grupo se transformó en la práctica en un punto de referencia para toda la oposición y sus trabajos sirvieron para mostrar al país de que existe una alternativa institucional al proyecto del régimen militar.

Nuestras reflexiones sobre la democracia en Chile se inscriben, pues, en ese proceso de debate y lucha política, en ese esfuerzo común de elaboración intelectual. Presuponen el conocimiento de las conclusiones a que se ha ido llegando en esas instancias. Pretenden ser un aporte al proceso de formación de una conciencia histórica nacional nueva, de una voluntad política transformadora capaces de operar eficazmente en la superación de la dictadura, abriendo paso a formas inéditas y superiores de convivencia social.

## I.- El problema histórico de la democracia

Mucho se ha insistido en diversos documentos que los derechos humanos deben ser el principio ordenador de una nueva institucionalidad democrática en Chile. Es evidente que cuando se habla con tal reiteración de los derechos humanos es porque ellos han perdido vigencia en la sociedad y se lucha por restablecer su imperio. En el fondo se ha perdido la razón de ser última de la sociedad. Entonces, los intelectuales tratan de reproponer los principios básicos del ordenamiento social, de colmar la distancia que media entre la proclamación abstracta de los derechos humanos y la vida de los ciudadanos, espacio en el cual se han desarrollado formas antiguas y nuevas de violencia. El Estado en Chile ha perdido consistencia ética y se ha transformado en un aparato de dominación sin vinculación con el derecho y la justicia, aparato que no es sino una caricatura del Estado. La autoridad ha sido sustituida por el poder. Más allá del consenso que tal poder pueda alcanzar, el régimen adolece de una crisis de legitimidad.

Al levantar el ideal de los derechos humanos, además de formular una dura acusación al sistema vigente, se intenta establecer sobre nuevas bases la dialéctica constitutiva de la politicidad: por una parte el individuo, en su proceso permanente de objetivación, por otra la universalidad objetiva del Estado. Se busca que los individuos se universalicen trascendiendo su particularidad, transformándose en sujetos de derecho y no anulándose en la totalidad social o en la separación antinómica entre la ley abstracta y general y la vida real. Se trata a la vez de lograr la consagración jurídica de cier



tos valores y la creación de condiciones sociales que hagan posible su vigencia.

Es este un problema del Estado moderno. Abandonada da la racionalidad clásica que establecía una correspondencia entre las normas de la sociedad política y la legalidad inmanente del cosmos, surge en la época moderna, junto con la industrialización y el capitalismo, la necesidad de encontrar una nueva justificación ética del Estado. ¿Cómo establecer un Estado donde los individuos, junto con negar su libertad particular en cuanto arbitrio anárquico y autárquico, la recuperen en la universalidad de la ley? El problema no puede resolverse únicamente en la esfera de "lo político, en el discurso sobre el ciudadano y las formas de gobierno, pues la base de la sociedad moderna se encuentra en la esfera de la producción, en el trabajo para satisfacer las necesidades, en la acumulación de sus productos. Una simple armonización de intereses a nivel del sistema político, que dejara intacta la conflictualidad en la esfera de la sociedad civil, sería ilusoria y engañosa; pero, por otra parte, resulta ilusoria la idea de una armonización de los intereses de la sociedad civil que hiciera innecesario el Estado, perdiendo éste su consistencia como cuerpo separado de la sociedad y el derecho dejara de ser norma general de tipo abstracto. El fundamento del Estado debe provenir tanto de la esfera propiamente política como de la sociedad civil. La dificultad está precisamente en esa dicotomía típica de la sociedad moderna. Mientras la tradición liberal insiste en reducir los problemas de la democracia a la esfera puramente política,



el pensamiento socialista pone el acento en la resolución de los conflitos de la producción descuidando los principios que deben informar la vida estatal o intentando una especie de simbiosis entre socialización de la economía y liberalismo político.

Que nos encontramos frente a una carencia de los modelos institucionales vigentes no es un misterio para nadie. La Comisión Tri-lateral habla de una crisis de gobernabilidad de las democracias occidentales, incapaces de recoger y dar respuesta a las crecientes demandas de las masas. El tipo de Estado surgido en Europa después de la última guerra y en EE.UU. con el New Deal, así como el populismo en América Latina, muestran síntomas evidentes de agotamiento frente a la crisis económica, el impacto de la tercera revolución científico-tecnológica y la politización de enormes masas humanas, hasta hace poco pasivas, tanto a nivel nacional como internacional. Han surgido "nuevos sujetos" de la vida política y las formas y mecanismos de mediación han dejado de ser eficaces. Es evidente, por otra parte, que el sistema político imperante en los países del socialismo hasta ahora realizado, también presenta fuertes contradicciones. Los recientes sucesos de Polonia son una prueba palpable. Desde otra perspectiva, un tipo de cesarismo tercer-mundista, común a muchos países que vienen saliendo del período colonial, no puede ser considerado ni como un ejemplo a seguir ni como una expresión madura de la democracia. Para no hablar de las formas nuevas de autoritarismo, desde el neo-liberalismo hasta las diversas formas de militarismo o fascismo. Nos encontramos, pues, ante la necesidad de re-pensar la democraciatanto en lo referente a sus fundamentos teóricos como en cuanto a su expressión institucional. Estamos ante una manifestación más de una crisis



paradigmática. Los derechos humanos constituyen, sin duda, uno de los tantos derroteros posibles para volver a concebir la democracia.

Ello es particularmente difícil porque el Estado moderno es tá enfrentado a nuevos desafíos. Uno de ellos es el de la soberanía o autonomía nacional. Si es evidente que desde siempre las relaciones internacionales han actuado - activa y pasivamente - sobre la vida política interna de las naciones, no lo es menos que el surgimiento de las empresas trasnacionales en cuanto expresión de la trasnacionalización de la vida económica, política y cultural, plantea nuevos interrogantes a los Estados-nacionales. El hecho de vivir una sola historia, más allá de las profundas diferencias culturales, nos coloca ante el hecho desconcertante de que el poder no radica más en forma última y exclusiva en el Estado ( la imagen de la Bastilla en 1789 o del Palacio de Invierno en la revolución rusa). Existe una red compleja de relaciones que ligan al Estado con la sociedad civil y con el sistema internacional, de manera que el poder decisional del Estado se inserta en una articulación más compleja. Por eso Gramsci hablaba de un cambio radical en la estrategia política del movimiento obrero europeo, que debía pasar desde una guerra de movimiento a una guerra de posiciones. Pero ello no sólo es válido para lo que tradicionalmente se llama la conquista del poder, sino sobre todo para su ejercicio. El Estado-nación ha pasado a ser un nivel intermedio entre el proceso de complexificación de la sociedad civil y el consiguiente resurgimiento de los sentimientos autonomistas o separatistas y la trasnacionalización de la economía y la creación de poderes supra-nacionales. En lo referente al capital trasnacional, es más fácil denunciar su prepo



tencia que imaginar y poner en práctica mecanismos adecuados de control, que devuelvan al Estado su poder contractual.

También existe una fuerte interrelación entre el Estado y la economía, de manera que el gobierno se transforma cada vez más en gobierno de la economía. El Estado-liberal arbitral es un recuerdo del pasado. Incluso las tendencias neo-liberales con un claro contenido anti-estatál ( el anarco-capitalismo), para poder reducir la intervención directa del Estado en la economía, se ven obligadas a postular un reforzamiento de las funciones represivas del Estado. La idea weberiana de la legitimidad legal-racional, objetiva y burocrática, como fundamento del Estado moderno, ha perdido vigencia. La transformación de los mecanismos reguladores del mercado ha tenido profundos efectos en el campo institucional. El Parlamento ha perdido su carácter central del sistema político, el Ejecutivo se ha independizado y aun privatizado. La ley pierde terreno en favor de la Administración. El reforzamiento de un polo administrativo-industrial, autónomo respecto del Parlamento ha puesto en crisis el sistema democrático. Crece el "sotto-gobierno" de carácter corporativo. No es que el Estado se reduzca a un "grupo de gerentes", sino que la economía penetra la política desnaturalizando las instituciones de la democracia liberal.

Al mismo tiempo se produce una difusión de la política en la sociedad. El proceso de modernización y de creciente especialización supone un desarrollo de múltiples organizaciones sociales que van articulando el consenso extendiendo el campo de la política. Baste pensar en la importancia decisiva del desarrollo de los sistema de comu-



nicación y, en general, toda la función científica y cultural: el rol privilegiado de la universidad. Lo rprivado se ha vuelto motivo de debate público. El movimiento feminista es un ejemplo claro. A esa mayor complejidad corresponde una expansión de la burocracia, de tal manera que resulta inimaginable la vida individual sin una referencia permanente al Estado.

Este desarrollo estatl presupone un creciente proceso de especialización de las competencias, de adquisici<sup>ión</sup> de capacidades técnicas, sin la cual la sociedad moderna no podría funcionar. De aquí el peligro de la tecnocracia. El impacto que ya se comienza advertir de la microelectrónica y la biogenética en la sociedad es enor me, pues al sustituir el trabajo humano en la producción y en los ser vicios y al controlar crecientemente la reproducción misma de la sociedad y su relación con la naturaleza, todo ello mediante una alta sofisticación científico-tecnológica, se corre el riesgo de considerar las decisiones estatales como opciones técnicas, de expropiar el contenido mismo de la política. ¿ Estaremos entrando en el período de la "administración de las cosas" ? ; Cuántos peligros encierra esa concepción tecnocrática! ; Cómo compatibilizar la participación política de los ciudadanos con la especialización científico-tecnológica, cuando además se tiende a desarrollar una manipulación profesionalisante de la misma política ? Frente a la respuesta negativa del Esta do ante la emergencia de nuevos sujetos, necesidades y deseos políticos, cunde en ciertos lugares un conformismo que postula un ilusorio regreso de los ciudadanos a su vida privada, debido a la sensación creciente de que los individuos no son capaces de influir decisivamente



te en el funcionamiento del Estado.

Estas nuevas circunstancias afectan también - y en forma decisiva - a los partidos políticos, instrumentos por excelencia organizadores del consenso, columna vertebral del Estado moderno. Los partidos ven disminuída su capacidad de creación político-cultural y, por lo mismo, la posibilidad de sintetizar a nivel estatal las demandas sociales, articulándolas en un proyecto histórico. Cada vez aparece con más fuerza y claridad las disfuncionalidades existentes entre los partidos políticos y los movimientos y organizaciones sociales. Ya no es posible pensar en el tipo de partido monolítico y vertical, verdadera vanguardia de los movimientos sociales, capaz de determinar, casi por sí solo, el curso de los acontecimientos. El jacobinismo político está en crisis. De allí que los partidos tiendan a refugiarse en la esfera estatal abandonando la sociedad civil a su suerte, identificándose con el Estado, pero con ello no hacen sino que acrecentar el divorcio entre "el palacio" y el pueblo. Los partidos no pueden ser sustituidos validamente, pero para cumplir su función deben re-pensar su relación con la tradición cultural de la cual cobran inspiración y su relación con las organizaciones sociales y el Estado, de tal manera que puedan efectivamente ser a la vez canales de expresión de las reivindicaciones sociales y mecanismos decisionales de gobierno. Para lo cual deben secularizarse definitivamente.

Dentro de este cuadro complejo de transformaciones, debemos concebir la democracia para Chile. Sería arcaico concebirla como expresión del orden cósmico; sería ilusorio pretender reducirla a una simple forma de gobierno inspirada en el principio de las mayorías y



las minorías, a la categoría del ciudadano elector. Resultaría absurdo rechazar la llamada "democracia formal" o representativa en nombre de una "democracia sustancial" que de hecho predicara una identificación mecánica del Estado y de los individuos, de tal manera que los problemas específicos de la política y del derecho perderían su razón de ser. La democracia fundada en los derechos humanos, en cambio, exige un proceso global de transformación de la sociedad y del Estado que establezca mecanismos de articulación económica y política a través de los cuales los individuos van reconociendo en la ley su propia socialización, de tal manera que se pudiese desarrollar una dialéctica fluida entre la sociedad civil y el Estado. Se trata de reconocer los conflictos y articularlos en un proceso de realización humana, en el cual el Estado recupere legitimidad. Hay que poner los fundamentos de un Estado democrático en una sociedad también democrática.

Ello contradice la pretensión del régimen dictatorial chileno de fundar en la libertad de mercado ( más abstracta que real) el autoritarismo político, vaciando de contenido la categoría del ciudadano y los derechos de los trabajadores. La alternativa es un profundo proceso democratizador de la economía, la política y la cultura que tenga su expresión en un Estado de derecho. Los derechos humanos deberían ser el punto de encuentro entre la esfera política y la liberación económica, en su triple acepción de libertades públicas, inmunidad personal y satisfacción de las necesidades básicas. La nueva institucionalidad deberá consagrar jurídicamente esta visión, que no es arbitraria, sino que nace de nuestra realidad histórica.



## II.- Bloque histórico y democracia

Para poner en marcha un proceso de democratización resulta indispensable la conformación de un nuevo bloque histórico capaz de oponerse al bloque dominante. La inmensa mayoría de los chilenos debe confluír en la formación de un poderoso movimiento social y político que se presente como alternativa viable a la dictadura. Para ello hay que superar el esquematismo de la idea de "clase contra clase". No se trata de desconocer la dinámica de las clases sociales en la política, sino de analizar concretamente sus relaciones y no recurrir a modelos abstractos de aplicación universal. Característica del bloque histórico es precisamente su complejidad, tanto de los grupos sociales que lo componen como de las diversas matrices ideológicas que concurren a formar el nuevo "sentido común" democrático, que a través de la mediación de los intelectuales, debe transformarse en conciencia histórica y voluntad colectiva. También son complejos los medios a través de los cuales el bloque histórico se va formando. No se trata de una simple alianza entre partidos políticos, sino de un crecimiento de la sociedad civil, de la expansión de una forma de ser y percibir el mundo, de la confluencia de fuerzas sociales y culturales en torno a una nueva racionalidad. A nivel político se va configurando un área de consenso en torno a ciertas ideas-fuerzas, como la de los derechos humanos. La perspectiva del bloque histórico es la sustitución de una cierta hegemonía político-cultural en decadencia, por una nueva capacidad de dirección de la sociedad.

En Chile, pese a la existencia de una crisis de representatividad de los partidos políticos, se ha ido constituyendo en estos



años un bloque histórico de renovación democrática, a través del cual se expresan en forma convergente sectores sociales, agrupaciones y personas muy diversas, sin un concierto previo, conquistando progresivamente espacios de libertad. Cunde y se desarrolla un nuevo sentido común democrático que tiene, sin embargo, que vencer el impacto del discurso oficial autoritario, la lógica del mercado y el consumismo, el conformismo fundado en el miedo y la dispersión social. En la formación y explicitación de ese sentido común ha cabido un papel destacado a la Iglesia y a los intelectuales, que han alimentado la conciencia nacional con valores alternativos señalando caminos nuevos de acción. Los artistas también han sabido romper el "realismo" y, como dice uno de ellos, "intervenir los lugares comunes" abriendo posibilidades a que emerja el verdadero sentido de las cosas. Se trata de una intelectualidad autónoma respecto de los partidos, aunque muchos de sus representantes participen activamente en alguna organización política, que tiene como marco de referencia orgánico el movimiento democratizador.

Para hacer una referencia a las clases sociales, creemos que al bloque histórico renovador deben concurrir los obreros, el campesinado, las capas medias, el sub-proletariado y los empresarios con sentido nacional. Esta afirmación permanece todavía en un nivel demasiado general, porque no tiene en consideración la forma específica en que esas clases han ido variando en estos años. Sin embargo, sirve para delimitar, en una primera aproximación, el perfil del bloque histórico. No es esta la oportunidad para entrar a analizar esos cambios, que han determinado no sólo un "nuevo escenario" sino también "nuevos

actores". Algunos grupos o componentes de esas clases no concurrirán al bloque histórico renovador, pues tienen estrechos legámenes con el poder vigente, como el sectores de las capas medias que se ha beneficiado por la modernización trasnacional; pero aun así el discurso político y cultural transformador y la acción correspondiente deben orientarse a una audiencia de la amplitud de la indicada.

Al interior del bloque histórico, donde no faltan las contradicciones, se produce una dialéctica que ira definiendo progresivamente los roles y funciones de cada clase y grupo social. Lo importante es que la conciencia común se mantenga y se profundice, de tal manera que pueda constituir la base del nuevo proyecto estatal. Para ello cada grupo debe posponer sus intereses inmediatos, "mesquinos", en pos de un interés general, común, de largo plazo.

Esta fuerza social y política no es el "bloque por el socialismo" que auspician quienes se ubican en el área socialista. Su tarea histórica no es construir el socialismo, sino democratizar la sociedad. En él caben fuerzas que adhieren al socialismo y fuerzas que no lo hacen. Oponer a la dictadura un "bloque socialista" constituye a mi juicio no recoger cabalmente la experiencia vivida en el país desde 1970 en adelante ( y talvés aun unos años antes ). No se trata de renunciar al socialismo, sino de comprender que la historia se mueve por la capacidad de ir resolviendo las contradicciones y no por el maximalismo de los buenos propósitos. El bloque por el socialismo es una forma aun más estrecha que la Unidad Popular, y en las actuales condiciones de Chile carece de la capacidad de convocatoria



suficiente. El socialismo que podría surgir mañana de un proceso de democratización amplio y pluralista será también muy distinto a lo hoy podemos imaginar. Para enfrentar este problema - la naturaleza del bloque histórico que está en proceso de formación en Chile contra la dictadura - debemos dejar de lado las polémicas que han dividido en la izquierda a comunistas y socialistas, y mirar la realidad tal cual es. El proyecto del Grupo de Caracas "Una alternativa democrática para Chile" apunta en la dirección indicada y en su formulación participaron importantes dirigentes socialistas. No es mi intención, pues, desacreditar el área socialista. Muy por el contrario, más bien se trata de recomponerla en torno a un proyecto histórico viable, abandonando sus veleidades maximalistas.

El consenso democrático alcanzado debe ser el fundamento de la nueva institucionalidad. De hecho así ha ocurrido en el Grupo de los 24. El Estado democrático que postulamos no será, en tal sentido, ideológicamente neutral. Tendrá una inspiración democrática bien definida - fundada en los derechos humanos - admitiendo en su seno el pluralismo ideológico y político no sólo de las fuerzas que concurrieron a darle origen, sino también de sus adversarios, siempre que estos ubiquen su acción dentro del marco de la legalidad. El bloque histórico ejerce su función de dirección de la sociedad no sólo articulando a las fuerzas sociales antes mencionadas, sino también contra las fuerzas adversarias, respetando sus derechos y su capacidad de convertirse en mayoría, pero poniendo todo el poder del Estado en contra de la posibilidad de un retorno suyo al poder.

La formación e impulso del bloque histórico democratizador plantea enormes desafíos a los partidos políticos. El consenso democrático se ha ido formando pese a las fuertes diferencias ideológicas. Los partidos chilenos tienen por lo general una marcada connotación ideológica o doctrinal, que si por una parte es una ventaja pues los defienden del pragmatismo y del oportunismo, por otra constituye un factor de rigidez y a veces de dogmatismo, restándoles flexibilidad. Muchas veces se traen a colación las diferencias doctrinales para rechazar los acuerdos políticos estratégicos o aun tácticos. Es una visión todavía poco secular de la política, de corte integrista. Los partidos políticos, recogiendo la experiencia de estos años, deben redefinir su relación con la corriente cultural en la cual se mueven, poniendo no tanto el acento en la adhesión a una determinada cosmovisión del mundo como más bien en un programa político históricamente determinado, entendiendo además que los partidos no sólo deben "aplicar" o "interpretar" una visión doctrinal o ideológica, sino fundamentalmente crear cultura a partir de ciertos presupuestos generales. El ejemplo más claro para ilustrar lo dicho es el del ateísmo y, como contra partida, la inspiración cristiana en la política. Difícilmente se podrán mantener esas contraposiciones rígidas después de la experiencia vivida. Todo hace pensar que las posiciones respecto a este punto deberán evolucionar rápidamente. Lo mismo vale para otros aspectos centrales de las ideologías. Más que de una decadencia de las ideologías en la vida política, se trata de que los partidos asuman cabalmente su calidad de sujetos de elaboración político-cultural, asumiendo una postura laica, racional y crí-



tica respecto de sus propias corrientes culturales. También los partidos deben respetar la autonomía del movimiento social y no concebir a las demás organizaciones sociales o culturales como simples cajas de resonancia o correas de transmisión. No pueden pretender monolizar la política, cuando lo político se difunde en la sociedad.

Así como se ha ido produciendo un consenso sobre los fundamentos políticos del nuevo Estado, es preciso que se llegue a un acuerdo básico sobre las líneas gruesas de la política económica, que contribuya, en un mediano plazo, a la realización de la democratización del país, crear condiciones de estabilidad política y resolver los problemas más apremiantes de las masas populares. Debe ganar terreno la idea de un pacto social, que determine por un período el marco dentro del cual se moverán los actores del proceso económico. Los sujetos principales de tal acuerdo deben ser los sindicatos y las organizaciones empresariales. De no ser así, resultaría que cualquier futuro gobierno se vería enfrentado a problemas de tal magnitud, que podrían incluso afectar la estabilidad democrática. Tal acuerdo no puede limitarse a los principios constitucionales que reglamentan la vida económica; debe necesariamente referirse también a los contenidos esenciales de la política económica. A nivel constitucional sólo se pueden fijar normas muy generales y crear estancias e instituciones de encuentro y diálogo entre los principales agentes económicos.

Esta visión del bloque histórico que debe servir de sustento a la nueva institucionalidad democrática supone, a mi juicio, un vuelco en la forma tradicional de concebir y hacer la política.

### III.- Una nueva Constitución

No nos referimos aquí a la "Constitución de la libertad" recientemente sancionada por el régimen dictatorial. La crítica a sus disposiciones ha sido ya suficientemente desarrollada, especialmente en el período precedente al referendun. Haremos alusiones a ella sólo cuando sea necesario para ilustrar mejor nuestra propuesta democrática.

Pese a compartir básicamente las propuestas del Grupo de los 24, no estoy de acuerdo en tomar como base la Constitución de 1925 introduciéndole algunas importantes reformas; en efecto, dicha Constitución contiene principios, normas e instituciones que es preciso alterar profundamente, así como su inspiración teórica y las relaciones entre los poderes del Estado y de éstos con los ciudadanos. No pretendo desconocer la tradición constitucional chilena, pero tan poco podemos, en estas circunstancias tan excepcionales, limitarnos a una simple restablecimiento de un texto constitucional que la realidad social y política superaron y cuya normativa influyó en el desenlace del 11 de septiembre de 1973.

La nueva Constitución debe ser el fruto de un pacto político - no necesariamente explícito - que consagre a nivel jurídico el consenso democrático alcanzado. Su fuente de legitimidad ha de ser la soberanía popular y su orientación debe estar dada por la nueva conciencia histórica surgida como respuesta a la dictadura. La Constitución será, entonces, programática. Sus principios inspiradores deben consagrar las metas históricas comunes a las fuerzas democráticas, de tal manera que ella sea un punto de referencia constante para



los ciudadanos. Todos deben tener en cuenta el pacto político que ha dado origen al Estado y lo mantiene en funcionamiento, frenando las fuerzas centrífugas y el estallido de contradicciones insalvables dentro del bloque histórico que lo sustenta. Así se determinan los parámetros del pluralismo político, permitiendo la represión de la subversión regresiva o maximalista cuando se coloca al margen de la juridicidad. La Carta Fundamental debería reforzar la hegemonía cultural de las fuerzas democráticas, inspirar todo el ordenamiento jurídico, incluso la acción de la administración pública y de la judicatura. El Estado, entonces, tiene un punto de referencia claro para desplegar su acción y los ciudadanos pueden invocar los principios constitucionales cuando ven que se desarrollan tendencias contrarias a la naturaleza misma del Estado. La Constitución de 1925 contenía algunas normas declarativo-programáticas importantes ( ej: "en Chile no hay clases privilegiadas"), pero que, sin embargo, nunca llegaron a determinar la interpretación judicial de la legalidad, la cual tenía como "espíritu de la legislación" el contenido doctrinal del Código Civil y del Código Penal del siglo pasado. Es preciso avanzar y buscar en el moderno derecho constitucional y político la inspiración necesaria para formular adecuadamente los principios rectores de la nueva institucionalidad democrática. Temas como los derechos humanos en sentido lato, los derechos y deberes del estado y de los pueblos, la valorización del trabajo como principio ordenador de la vida económica, la soberanía popular, el favorecimiento del consenso, la participación de los ciudadanos en los distintos niveles, una nueva concepción de la función de la ley<sup>y</sup>/de las sanciones penales, la regionali

zación administrativa, la condena del racismo y la renuncia a la agresión, la satisfacción de las necesidades de la población, etc deben estar presentes en la parte programática de la Constitución.

Merece especial mención el principio de la soberanía popular por cuanto los ideólogos del régimen rechazándolo y sustituyéndolo por la idea de la soberanía nacional, han pretendido en la práctica negar la democracia, pues sostienen que el pueblo no puede decidir soberanamente su destino ya que sería un ente abstracto - la nación - la que tendría el carácter de poder soberano, y, como ella se define por un conjunto de valores, el pueblo no tendría la facultad de cambiar ese patrimonio cultural. De aquí a sostener que existen otras instituciones que interpretan la soberanía nacional - por ejemplo las FF.AA. - hay un paso. Por eso debemos reafirmar con fuerza la idea de la soberanía popular sacando todas las consecuencias necesarias.

Esencial a la soberanía popular es el libre juego de mayorías y minorías: la mayoría decide respetando el derecho de la minoría y su capacidad para poderse convertir, en el futuro, en mayoría. Sin embargo, sería un error pensar que la democracia política se reduce al principio de la mayoría. Más bien se trata de una norma técnica destinada a la toma de decisiones dada la imposibilidad de alcanzar la unanimidad. Es además el modo mejor de asegurar la libertad. Es el sufragio universal, más que el principio de mayoría, el que caracteriza la forma democrática de gobierno. Sobre todo si tenemos en cuenta que en la sociedad moderna, dada la complejidad de los fenómenos y procesos sociales y económicos, la toma de decisiones se hace cada vez más siguiendo el método del "compromiso", de las tratativas,



y no el del "golpe de la mayoría". Según Kelsen no sólo "la libre discusión entre mayoría y minoría es esencial a la democracia, sino que también el compromiso forma parte de la naturaleza de la democracia". Esta idea es esencial para determinar los mecanismos del régimen de gobierno.

En cuanto al régimen político, me parece acertada la propuesta del Grupo de los 24 en su segunda variante, es decir, la división de los cargos de Presidente de la República y Primer Ministro, junto con el establecimiento de un sistema nuevo de relaciones entre el Ejecutivo y el Parlamento, que permita y favorezca la formación de gobiernos que cuenten con un respaldo mayoritario en el país. Es - como dicen - un presidencialismo corregido, que termina con las prácticas un tanto cesaristas del presidencialismo chileno y con la ilusión de imponer las decisiones por el sólo hecho de contar con una mayoría aritmética sea en el cuerpo electoral, sea en el Parlamento. Uno de los mayores defectos de la Constitución de 1925 era precisamente que el funcionamiento de sus instituciones estaba llamado a favorecer el enfrentamiento político frontal entre los Poderes del Estado, especialmente entre quienes concurrían a la formación de la ley, y contemplaba mecanismos que dificultaban la manifestación a nivel institucional de la mayoría política que se formaba en el  cuerpo electoral. Todos los últimos gobiernos no contaron con mayoría suficiente en el Parlamento, lo que dificultó gravemente su acción, y en el caso de Salvador Allende, determino, al menos en parte, la crisis institucional que puso fin al régimen democrático. En forma paralela, el establecimiento de gobiernos de mayoría permite poner atajo a la tendencia existente hacia la autonomía del Ejecutivo y la admi-

nistración. Para que ello sea posible se deben crear mecanismos adecuados de control que impidan el abuso de la mayoría. Por eso resulta justo el establecimiento de una consulta plebiscitaria para cualquier tipo de reforma constitucional.

El parlamento, por su parte, debe ser el lugar privilegiado del debate y del acuerdo político, expresando lo más fielmente posible el sentir ciudadano. Un sistema de gobierno parlamentario está fuera de nuestra tradición. Cuando ha existido se ha prestado a abusos que han degenerado en la anarquía. En tales circunstancias todas las alegaciones formuladas a lo largo de la historia contra la democracia por dar paso a la demagogia y , consecuentemente, a la tiranía, han tenido una confirmación en los hechos. De allí que me parece adecuado el nuevo sistema propuesto por el Grupo de los 24 de un presidencialismo corregido por la intervención del Parlamento en la conformación del gobierno. Me parece, sin embargo, que el Parlamento debería ser unicameral funcionando básicamente a través de Comisiones especializadas según las materias que debe abordar. Ello favorece la eficiencia y cuando fuese necesaria una segunda instancia ( por ejemplo en los juicios políticos), ello se puede lograr mediante una subdivisión al interior de la misma Cámara de Diputados.

Volviendo sobre el problema que plantean los gobiernos minoritarios, debemos recordar la experiencia chilena reciente. La sucesión de gobiernos de diferentes y aun contrapuestas orientaciones políticas desde 1952 constituye un factor adicional de inestabilidad e incertidumbre. Sucesivamente han gobernado el país, en el marco de la Constitu-



ción de 1925, un general populista y las tres principales corrientes políticas nacionales, pretendiendo sucesivamente cada una de ellas echar las bases para una continuidad en el poder. El hecho de que gobierne una parte minoritaria del país coloca en tensión el sistema institucional, acentúa los conflictos sociales y provoca, consecuantemente, la ineficiencia administrativa. Los partidos dejan de cumplir su función creadora de consenso y acentúan su recíproca conflictualidad. Por eso resulta absolutamente indispensable innovar en la materia y establecer un sistema de gobierno de mayorías donde la eficacia provenga no de la tentación de recurrir al autoritarismo extra-constitucional, sino del concierto democrático. Un sistema como el indicado atribuye mayor responsabilidad política a los partidos, que pasan a desempeñar un papel fundamental en la estabilidad misma del sistema. No se trata de negar el principio de la alternancia en el gobierno, sino de realizarlo siguiendo la fluctuación de la opinión mayoritaria de los ciudadanos, siendo además que la oposición debe asumir un carácter diverso.

Dentro de tal esquema de gobierno cabe un papel especial al centro político, por cuanto resulta difícil imaginar la posibilidad de un gobierno de coalición de la derecha con la izquierda. Es un peligro, pues puede llevar a ese centro político a identificarse con el Estado intercambiando sus roles. Como contrapartida la gestión de gobierno se hace más durable en sus efectos reformadores. La segunda vuelta en la elección presidencial propuesta por el Grupo de los 24 favorecerá la formación de gobiernos de centro-izquierda, pues todo hace preveer que la derecha saldrá muy disminuída luego del término

de la dictadura. Todo ello depende más de la forma en que actúen los partidos políticos que de las normas constitucionales. Pero éstas tienen su importancia.

En cuanto al Poder Judicial, la principal causa de sus males, tan evidentes en estos años de arbitrariedad e indefensión, desde el punto de vista institucional, radica en la coincidencia en un solo organismo - la Corte Suprema - de facultades económicas, administrativas y disciplinarias, por una parte, y del poder de determinar en última instancia la interpretación fidedigna de la ley, por otra. Ello se presta a todo tipo de abusos. No existen controles eficaces sobre el comportamiento de la Corte Suprema. El Tribunal supremo debería tener el máximo poder jurisdiccional sobre todos los tribunales de la nación ( con excepción del Tribunal Constitucional y el Tribunal Calificador de elecciones y tal vez la judicatura del trabajo), pero al mismo tiempo el poder administrativo y correccional en la magistratura debería radicar en un organismo diferente, como el Consejo Superior de la Magistratura en Italia. Desgraciadamente el Grupo de los 24 no le atribuye una plenitud de funciones. Ello contribuiría a evitar la existencia de poderes omnímodos en manos de un solo organismo capaz de establecer una verdadera dominación sobre los jueces, incluso recurriendo a mecanismos indirectos de tipo administrativo o económico. Par

Para referirnos a las demás transformaciones necesarias en el Poder Judicial necesitaríamos de un espacio y tiempo del cual no disponemos. Ellas dicen relación con la designación y formación de los magistrados, la especialización de la competencia, el principio



de pasividad de la judicatura, los criterios de interpretación y aplicación de la ley, la participación de los ciudadanos en las funciones judiciales, el aceleramiento de los procedimientos, el establecimiento de un servicio nacional que asegure la asistencia jurídica gratuita, etc.

El régimen político así diseñado es de carácter democrático. Forma parte de un Estado democrático que, a su vez, se inserta en una sociedad en proceso de democratización. No reducimos la democracia a una forma de gobierno entre otras, como en el pensamiento político clásico, pero damos toda su importancia al régimen político. No se trata de saber sólo cómo se gobierna sino también quién gobierna. El pensamiento liberal creyó posible dividir ambas cuestiones y por tanto concibió la democracia fundamentalmente como un juego de reglas político-constitucionales. La experiencia nos enseña que entre ambas preguntas hay una estrecha relación. Difícilmente en un país subdesarrollado la democracia política puede subsistir dentro de una sociedad autoritaria. Por eso no sólo es importante establecer la norma general del sufragio universal, sino también ampliar el campo donde se vota.

El régimen político a que nos hemos referido favorece el consenso entre los componentes del bloque histórico, sea que todos ellos estén en el gobierno, sea que unos estén en el gobierno y otros en la oposición, sea que se alternen los roles. Ello implica que no debería haber más ni una oposición cerrada, ni un gobierno autosuficiente que no consultara a la oposición. Lejos de anular las diferencias o disolver las funciones contraloras de la oposición, ello impe

diría que se interrumpiera el diálogo entre las fuerzas democráticas poniendo en epligro el funcionamiento del sistema democrático. Se debe comprender que no todo el poder está en el gobierno y que la implementación de una determinada política consiste en algo más que simplemente ejercer el gobierno o aspirar a él.

Respecto a las nuevas instituciones establecidas en la Constitución promulgada por el General A. Pinochet, como el Consejo Superior de Seguridad Nacional y el Consejo del Banco Central, dadas la forma en que se generan y sus atribuciones, sólo cabe afirmar que son absolutamente inadmisibles por cuanto atentan contra el principio de la soberanía popular, sustrayendo del ámbito de decisiones del pueblo aspectos esenciales del destino de la nación. Sin negar el papel que las FF.AA. deben tener en la nueva institucionalidad, en cuanto depositarias de la confianza popular en todo lo referente a la defensa nacional, es evidente que otorgarles un poder decisonal en nombre de la seguridad nacional, constituye un atentado a su carácter profesional produciendo una confusión entre instituciones castrenses e instituciones directamente políticas, que puede introducir en el seno de las FF.AA. las disputas partidistas propias de la esfera político-civil. Las FF.AA. no pueden permanecer al margen de la sociedad, deben interesarse por la suerte del Estado que están llamadas a defender y, en tal sentido, no son apolíticas, sino, por el contrario, deben inspirarse en su formación y actuar en los principios básicos de la nueva Constitución, pero ello no significa que la vida partidista entre en los cuarteles creando un germen de disolución de la organización militar. Estamos, es verdad, ante un tema com



plejo: ¿ cómo hacer de las FF.AA. chilenas instituciones profesionales eficientes y modernas capaces de defender la soberanía nacional y el Estado democrático, sin que entren en cuanto tales a la polémica partidista inherente a toda sociedad democrática ? Ello es particularmente difícil porque se ha introducido en la oficialidad la idea de que se ha ampliado el campo de sus atribuciones propiamente militares al amparo de la doctrina de la seguridad nacional. No existen, al respecto, recetas mágicas. Algo se puede avanzar a nivel de los principios constitucionales, pero lo fundamental estará dado por la sociedad misma, por el grado de unidad nacional alcanzado, por la política exterior practicada, por la forma en que civiles y militares irán estableciendo sus relaciones a diversos niveles, por los valores dominantes a nivel social, etc. El problema militar, teniendo una dimensión técnico-profesional innegable, debe ser abordado en un horizonte más amplio, en sus dimensiones socio-culturales-económicas. Muchas veces el militarismo político es reflejo de un proceso de militarización de la sociedad y de la economía. Es claro, sin embargo, que los militares deben conservar el monopolio exclusivo de las armas. No existen en Chile las condiciones de Yugoslavia o Souza para implantar formas nuevas de defensa total. Por otra parte, la experiencia de la milicia republicana fué demasiado breve.

Especial importancia tiene, entre las nuevas instituciones que contempla la propuesta de los 24, el establecimiento de un Consejo de Planificación, en el cual se pueda debatir el plan de desarrollo y cuya opinión deba ser escuchada en la elaboración y discusión de la ley de presupuesto. En dicho organismo estarían representados

los trabajadores y los empresarios. Ello podría favorecer el acuerdo sobre las grandes líneas del desarrollo económico. También deberían participar las cooperativas, las empresas de autogestión y los consumidores.

Otro punto que merecería un desarrollo especial es el de la democratización de los mecanismos y sistemas de control de la legalidad. Los abusos a que se han prestado tanto la Contraloría General de la República como los Tribunales, exigen un cambio en profundidad. A la idea de crear el Defensor de Derechos Humanos habría que añadir la transformación del Consejo de Defensa del Estado en Procuraduría General de la República, la creación definitiva de los tribunales administrativos así como el restablecimiento del Tribunal Constitucional como máximo organismo contralor de la constitucionalidad de los actos del Estado. El problema es siempre que quien controla escapa a su vez de todo control. Se debe, pues, crear un sistema en espiral que establezca diversas instancias de control recíproco, cuyo énfasis no esté en el control preventivo sino en la corrección y reparo de los abusos. La última instancia de control está en el cuerpo electoral.

Ligado al tema del control se encuentra el de las sanciones penales. Nuestro ordenamiento jurídico contempla prácticamente sólo dos tipos de sanciones: la privación de libertad y la multa. Los avances de la criminología indican que es preciso alterar ese esquema ampliando la naturaleza de las sanciones orientándolas no tanto al castigo del culpable como a su reeducación y reinserción activa en la sociedad. Habría que reformar profundamente el sistema carcelario, que



además de ineficiente e inhumano, es un grave peso para el fisco y un desprestigio del sistema jurídico.

### Conclusión

Hemos tratado de diseñar a grandes rasgos los lineamientos básicos de una institucionalidad estatal democrática. Tal propuesta sólo cobra sentido en el proceso de formación de una voluntad colectiva capaz de cambiar la situación actual. Al hablar de estos temas se corre siempre el riesgo de imaginar un Estado "ideal" olvidando la dura realidad de todos los días y las sorpresas de la historia. Pese al riesgo innegable, ello puede, sin embargo, ser útil para aunar voluntades, clarificar metas y orientar la lucha democrática. Estas reflexiones deben ser entendidas en el marco de una búsqueda sobre las perspectivas y el sentido de la democracia en la actualidad

La democracia, entendida como búsqueda del sentido de la historia por parte de quienes son sus protagonistas, es a la vez una meta y un proceso. Se la aprecia cuando se la ha perdido. Recuperarla es una necesidad política y un imperativo ético.