

SIGNIFICADO Y PROYECCIONES DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN EL CAMPO POLÍTICO*

FRANCISCO J. CUADRA LIZANA**

Si esta exposición hubiera tenido lugar hace un mes atrás el contenido habría sido muy distinto, porque dado los resultados de las elecciones municipales, el análisis político del tema de las reformas constitucionales, tiene necesariamente que concluir que los escenarios han cambiado y que las prioridades del segundo semestre hasta la definición de las estrategias presidenciales para 1993, estarán más bien que sobre las reformas constitucionales, en el problema de las candidaturas presidenciales y de las plataformas parlamentarias y programáticas correspondientes.

Sin embargo es interesante hacer una revisión general de cómo evolucionó y por qué este punto.

En primer lugar, es necesario tener presente que la Constitución Política del año 1980 con las reformas del año 89, ha regulado hasta el día de hoy sin inconvenientes el proceso de transición del anterior Gobierno al sistema democrático previsto por la Constitución. Y cuando uso la expresión sin inconvenientes, estoy probablemente siendo bastante avaro con el lenguaje porque la simpatía por el orden y tranquilidad con que este proceso se ha llevado a cabo en el país, tanto dentro de Chile como en el exterior, tiene necesariamente que considerar que el marco jurídico institucional que ha regulado este proceso político, económico y social es la Constitución de 1980 y sus reformas del año 89.

Por eso es que el cuestionamiento de por qué hay una compulsión por la reforma constitucional es un análisis que merece la pena recordar.

*Conferencia en el Seminario "Significado y proyecciones de la reforma constitucional propuesta por el gobierno" realizado en la Universidad Bernardo O'Higgins el 28 de julio 1992.

**Abogado. Ex Ministro Secretario General de Gobierno.

Es el simple cumplimiento de un programa presidencial que en teoría, conforme al análisis frecuente, se habría aprobado mayoritariamente el año 1989, no entro al tema de lo que significa la democratización, concuerdo bajo ese punto de vista en términos generales con el planteamiento hecho por Carlos Cáceres, en el sentido de que democratización en esta línea más bien obedece a una partidización del régimen constitucional, enclave de la Constitución de 1925.

Hago la referencia porque voy a volver sobre este punto al final de mi exposición que la parte importante de la clase política que ha optado por proponer la reforma constitucional de ahora, ha utilizado como modelo de organización política el régimen de 1925, y hago esta salvedad porque es muy importante una cierta miopía que se observa en la clase política, en el sentido de que en las décadas inmediatamente posteriores a 1925, esa misma clase política luchó por la reforma del régimen presidencial de entonces, hasta que en definitiva se acostumbró a regular el juego político por esas normas constitucionales, y el año 1973, no habiendo sido capaz de mantenerla en el tiempo como marco jurídico de referencia, en definitiva se transforma en una nostalgia política que hasta el día de hoy aparece detrás del intento de reforma constitucional que estamos presenciando.

Ahora, ya desde antes de las elecciones municipales el panorama de quorums en el parlamento sobre aprobación o rechazo de la reforma constitucional, indicaba que la viabilidad de los proyectos que el Presidente de la República anunció el 2 de mayo no era plena. Hay que recordar sobre este aspecto que ya hace un año atrás, particularmente con la difusión de la llamada carpeta azul, en el mes de abril de 1991, se había intentado, a propósito del mensaje presidencial sobre la cuenta administrativa del país, replantear también una estrategia de reforma constitucional que definitivamente se presenta en plenitud durante este año.

El punto entonces es por qué si en la apreciación de las mayorías relativas del parlamento se sabía que no era políticamente viable la reforma constitucional, de todos modos se insiste en su presentación, sobre todo, cuando faltaban prácticamente seis semanas para las elecciones municipales y el tema de la reforma constitucional se podría transformar entonces en un elemento de la campaña electoral municipal pasada.

Hay respecto a este aspecto innumerables explicaciones, una de fondo es que en quienes teorizan la reforma constitucional hay en definitiva una incomprensión de la lógica de la Constitución Política de 1980, materia que ya se había advertido en las discusiones de la reforma de 1989.

En primer lugar una incomprensión acerca del sutil equilibrio de poderes y otras esferas de competencia dentro de la Constitución Política. Hay que recordar que el constitucionalismo como fenómeno del pensamiento jurídico, se desarrolla en los términos que nosotros hemos conocido durante nuestra República a partir del siglo XVIII, y uno de sus principios fundamentales es la división y equilibrio de los poderes públicos en los canales clásicos ya advertidos del pensamiento político griego de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial.

Sin embargo, la vida política moderna, particularmente la de la segunda mitad del siglo XX, y en especial algunas constituciones políticas importantes, por ejemplo, la alemana, han incorporado a los poderes tradicionales otras esferas de competencia en función de las necesidades modernas, actuales, contemporáneas del Estado, y allí es donde surgen instituciones tan importantes y relevantes como el Tribunal Constitucional, la Contraloría General de la República, el Banco Central y naturalmente como una constante institucional de toda la vida republicana las FF.AA. y una regulación más específica y precisa del Consejo de Seguridad Nacional.

Desde este punto de vista, pareciera haber un retroceso en la lógica de las reformas constitucionales en el sentido que se retrotrae la mentalidad constitucional a esquemas vigentes y válidos en otras épocas, pero no adecuados a las necesidades de un Estado contemporáneo.

Desde este punto de vista, curiosamente la Constitución de 1980 y sus reformas posteriores, aparecería claramente como un texto constitucional moderno, y sin embargo, como anticuado aquellos que precisamente en función de la democratización quieren innovar esta Constitución.

En segundo lugar, una incomprensión de la lógica del sistema de libertad que establece la Constitución Política, que tiene fundamentalmente el sentido de penetrar toda la sociedad, la economía y la política por un eje único que es el principio de organizar la sociedad a partir de la persona humana, reconocer su libre asociación en agrupaciones intermedias entre ellas y el Estado, en definitiva, el Estado como expresión política de la Nación, ordenadas al bien común, garantizando como elemento fundamental el respeto por los derechos de la persona, vale decir, por los derechos humanos. Normas que están incorporadas en los capítulos primero y tercero de la Constitución Política y respecto a las cuales como régimen general de la sociedad, o como modelo económico, social y político, la verdad es que quienes han teorizado las reformas constitucionales que se van a debatir próximamente en el parlamento, no han adherido de manera clara y precisa, a una sociedad libre.

En tercer lugar, una incomprensión de la lógica del sistema presidencial. Dentro de los documentos importantes que anteceden a la preparación del texto final de la Constitución de 1980, hay todo un análisis histórico constitucional acerca de los problemas políticos en el trasfondo de las crisis institucionales que la República ha tenido, y hay una constante en la tensión Presidente de la República-Parlamento, sea como tal o como expresión de los partidos políticos, fundamentalmente en las crisis que desembocan en la Constitución del año 33 y del año 1925.

Desde este punto de vista, la Constitución establece un régimen presidencial, más bien yo diría precisamente, un régimen presidencialista, pero que aparece compensado por el sistema de regulación de libertades y autonomías de los capítulos I y III de la Constitución. Desde este punto de vista, el Congreso y el régimen de los partidos políticos ve limitada su posibilidad de influencia en la gestión del poder público, por una fuerte dotación de atribuciones y facultades del Presidente de la República y por la autonomía creciente del sistema económico-social respecto del poder político, cosa que no ocurría hasta la Constitución de 1925.

En cuarto lugar una incomprensión de la lógica que hay detrás del sistema electoral, que unido a los problemas anteriores, crea una fuerza centrípeta, porque el sistema electoral binominal a diferencia del proporcional que por la vía de dar representación a pequeños partidos, en definitiva, dispersa el poder dificultando los entendimientos y dando gran poder de negociación a los grupos chicos, en cambio el sistema binominal por privilegiar las grandes agrupaciones políticas, en definitiva, tiende a generar una lógica de entendimiento hacia el centro. Nosotros vemos que luego de las elecciones municipales dentro del bloque de la Concertación, el partido dominante, la Democracia Cristiana, y en la coalición para el Progreso, Renovación Nacional, tienden a imponer en el largo, mediano y corto plazo, sus agendas de trabajo. Si uno piensa en esta perspectiva, sacándolo del problema constitucional lo que está ocurriendo en materia de candidaturas presidenciales, de pactos parlamentarios y de programa presidencial común para el año 1993, es exactamente esto.

Lo que ocurre en la oposición con la UDI respecto a R.N. por una parte, y lo que ocurre en la Concertación con el bloque P.S.-P.P.D., fundamentalmente, respecto a la Democracia Cristiana, es exactamente lo mismo. Naturalmente la lógica no se aplica a los grupos extrasistema, en el sentido que no teniendo representación parlamentaria, su poder de negociación es relativo, por eso es que esos grupos tratan en estos momentos de ver formas directas o indi-

rectas de entrar si es que no hay reforma electoral al sistema, porque de lo contrario en el año 93 van a perder bastante representación política.

El tema de las reformas constitucionales, difícil de pasar en el trámite legislativo por la correlación de fuerzas que existe al interior del Congreso, adquiere entonces un carácter instrumental al querer retrotraer las cosas a octubre de 1988 y en las distintas alternativas presidenciales del año 1989; en definitiva, la lógica política, la sensibilidad política que se quiere despertar, es la antítesis "autoritarismo o dictadura"- "democracia, régimen de libertad".

Naturalmente, esa lógica aplicada ante las reformas constitucionales sería que, quienes se oponen a ellas están por la permanencia del autoritarismo o la dictadura, y quienes por el contrario, están por las reformas constitucionales, estarían por el régimen de democracia. Resulta evidente que este raciocinio complica a la actual oposición.

Esto es lo que explica por ejemplo que, en las reformas propuestas sobre las FF.AA. no se vaya al núcleo del problema, el problema de fondo constitucional, que es la norma de las FF.AA. como garantes del orden institucional de la República. Esto se hace para evitar el debate político de fondo, porque las reformas en sí pasan a jugar un mero papel instrumental dentro de la lógica política del corto plazo. Esto hace pensar la intencionalidad política de corto plazo por parte de quienes teorizan la reforma constitucional. Algunos de los personeros que han participado en la preparación de los proyectos, han sostenido que la oposición debe pensar que si no aprueba las reformas constitucionales, el año 97 el gobierno de turno va a tener que designar los senadores institucionales, lo cual significa que los quorums dentro del Senado pueden modificarse y que quienes han criticado la Constitución Política por ser una manifestación de cesarismo presidencial en definitiva, la utilizan para su juego político de corto y mediano plazo.

Por otra parte, los resultados de las elecciones municipales permitió que la oposición desahuciara el tema de las reformas constitucionales.

El tercer eje de la política de gobierno es un sondeo de los partidos para la reforma electoral.

En cuanto al sistema electoral, los partidos grandes tanto en la Concertación como en la Oposición tienden a preferir la mantención del sistema binominal. Los partidos chicos quisieran tratar de innovar algunas modificaciones.

Respecto de otros temas de las reformas constitucionales, comienza a

primar dentro de la Concertación, particularmente en la D.C., una conclusión práctica. Si bien puede insistirse en la necesidad de avanzar en las modificaciones de la Constitución Política, en el hecho, la Constitución del año 80, no está siendo encontrada tan negativa, por una razón muy simple, porque la mejor opción presidencial para el año 93 la tiene todavía la D.C., y desde ese punto de vista quienes tienen la opción de gobernar en un año más, no visualizan del todo negativas las atribuciones y facultades que la Constitución concede al Presidente de la República y al poder Ejecutivo.

Este doble discurso es interesante destacar para efectos del análisis.

¿Cuál es entonces la razón final de las Reformas Constitucionales?

Hay ciertos sectores políticos que definen su estrategia ante las Reformas Constitucionales en función de consideraciones de Bien Común. En cambio, aparecen otras en la cual, la norma constitucional no es sino expresión del estado y correlación de fuerzas políticas en un momento determinado del proceso político. Esto pone de relieve el que por su tendencia natural, los Partidos Políticos, tienden a confundir sus intereses con los intereses del Estado y con los intereses de la Nación. Problema desde la lógica del Bien Común muy importante de tener en cuenta.

Es función de esto ¿Cuál es la vialidad real de las Reformas Constitucionales a estas alturas? Yo diría que es escasa. Los grandes temas que el Gobierno ha planteado muy probablemente no van a parar en el debate parlamentario, lo que reduciría, probablemente la Reforma Constitucional al Poder Judicial y otros menores donde sí hay consenso.

Es lamentable que desde el punto de vista del sentido de Estado, de su permanencia y de su trascendencia como expresión política de la Nación la energía por la Reforma Constitucional no se haya movilizado hacia otros temas que sí son importantes, por ejemplo, el régimen político, la función fiscalizadora del Parlamento, temas en los cuales la clase política, lamentablemente no parece haber avanzado mucho en el largo plazo.