

LA DEMOCRACIA "TECNIFICADA" EN LA CONSTITUCIÓN DE 1980

JORGE VAN DE WYNGARD MOYANO
*Profesor de Derecho Constitucional
U. Bernardo O'Higgins*

Una de las innovaciones más trascendentes y perdurables de la Constitución Política de 1980 está referida a la consagración de un Capítulo, como el Primero, que no reconoce antecedentes en nuestra historia constitucional y que bajo la denominación de "Bases de la Institucionalidad" establece un amplio espectro de principios, valores y normas esenciales que dan forma jurídica sustantiva al Estado chileno.

Dentro de los aspectos relevantes establecidos en el citado Capítulo I de la Carta Fundamental, el artículo 4° de la misma define la forma de gobierno imperante en nuestro país, estableciendo de manera sencilla y directa que "Chile es una república democrática".

A diferencia de lo dispuesto en la Constitución de 1925 y otras precedentes, la Carta de 1980 no señala expresamente el tipo o forma de gobierno democrático que posee el país ni las características más relevantes de dicha forma gubernativa, en el entendido que ella admite variaciones en cuanto a su forma de expresión y materialización.

La Constitución de 1925, por el contrario, en su artículo 1° establecía el carácter de "representativo" de nuestro sistema democrático, definición que guardaba plena concordancia con lo establecido en el resto de las disposiciones de la misma, que apuntaban, en lo medular, a la existencia de autoridades políticas, en el ámbito del Poder Ejecutivo y en el Congreso, elegidas mediante votación popular directa, y que, en calidad de "representantes" del pueblo, ejercían las funciones de gobernar, administrar y legislar. No se contemplaban en dicha Constitución otros mecanismos de participación política en beneficio de los ciudadanos que no fueran los estrictamente referidos al ejercicio del derecho de sufragio para las elecciones presidenciales, parlamentarias y municipales y, excepcionalmente, una posibilidad de convocatoria facultativa a plebiscito por parte del Presidente de la

República en caso de discrepancias con el Congreso en relación con la tramitación de una reforma constitucional.

La historia fidedigna del establecimiento de la norma prevista en el artículo 4^o de la Constitución Política de 1980 da cuenta que en el seno de la Comisión Constituyente se acordó no explicitar característica alguna de nuestro sistema democrático, en particular la de tener un carácter "representativo", para no encasillarse en una determinada fórmula democrática que hiciera más dificultoso –en el entendido que requeriría una reforma constitucional– el avanzar progresivamente desde la pura "representatividad" democrática hacia expresiones de la denominada "democracia semidirecta" y que implican la introducción de otros mecanismos de participación popular en las decisiones gubernativas, adicionales al derecho a elegir autoridades públicas por medio del sufragio.

Sin embargo, la propia Comisión Constituyente dejó abierta la puerta para que los estudiosos de la política y el derecho, a partir de un análisis lógico y sistemático del texto constitucional, pudieran ir estableciendo, mediante la deducción, las características más relevantes de nuestro sistema democrático y que están implícitamente establecidas en la propia Carta Fundamental.

Pues bien, en ese entendido es que efectivamente puede llevarse a cabo el ejercicio lógico señalado y fijar ciertas conclusiones.

LAS CARACTERÍSTICAS DE NUESTRO SISTEMA DEMOCRÁTICO

Una primera característica de nuestro sistema democrático que puede deducirse del texto constitucional es que este sigue siendo, en lo sustantivo, de carácter "representativo", al estilo tradicional. Se alegará en contrario que la Constitución prevé la posibilidad de que se convoque a plebiscito al cuerpo electoral, tanto para fines de una reforma constitucional como para resolver materias de administración municipal¹, pero la verdad es que los condicionamientos y limitaciones que establece la propia Carta Fundamental, o en su caso la legislación complementaria, para la realización de tales eventos participativos, en especial respecto del plebiscito de carácter nacional², hacen poco viable su

¹ Artículos 126 y 118, respectivamente, de la Constitución de 1980.

² A propósito de un conflicto suscitado entre el Ejecutivo y el Legislativo en relación con el ejercicio del veto presidencial respecto de un proyecto de reforma constitucional aprobado por el Congreso.

operatividad factual. Y los hechos dan razón a este aserto: en 16 años de vigencia de la Carta Constitucional en la parte pertinente, nunca se ha convocado a un plebiscito de reforma constitucional. Respecto de los plebiscitos o consultas comunales, en 15 años de vigencia de los mismos, se cuentan con los dedos de las manos las convocatorias a los mismos, no obstante la existencia de 345 municipalidades en nuestro país.

En todo caso no es el propósito de este trabajo el polemizar y profundizar en este punto y simplemente dejamos sentada nuestra posición en el sentido de reiterar que el sistema democrático chileno sigue siendo esencialmente tan representativo como lo fue bajo la vigencia de la Constitución de 1925, sin perjuicio de admitir que, al menos nominalmente, se consagran en la Carta de 1980 tímidas aperturas hacia una democracia semidirecta.

Donde probablemente la discusión sea casi inexistente, es en relación con una segunda característica de nuestro sistema democrático que es posible rescatar de las disposiciones constitucionales analizadas en su conjunto, como es la de ser una democracia "presidencialista". Son variados los argumentos que pueden esgrimirse en orden a fijar este carácter "presidencialista", pero tan solo basta analizar de manera conjunta lo dispuesto en los artículos 24 y 32 de la Constitución, en relación con las atribuciones genéricas y específicas del Presidente de la República en los más variados campos, para concluir el enorme poder que le atribuye la Ley Suprema al Primer Mandatario.

No podemos en todo caso dejar de advertir que uno de los signos más característicos de la última reforma a la Carta Fundamental³, es el importante aumento de las atribuciones fiscalizadoras de la Cámara de Diputados frente a los actos del Gobierno, así como el mayor rol del Congreso en el proceso de formación de los tratados y la presencia más relevante de las jefaturas del Senado y la Cámara de Diputados en el orden de precedencia de las autoridades públicas y del Congreso en la integración de órganos constitucionales. Creemos advertir en lo anterior, unido a una cierta disminución del poder presidencial manifestada en relación con el mismo proceso de formación de los tratados, el término de la legislatura extraordinaria, y las facultades bajo los Estados de Excepción que se le permite adoptar, un debilitamiento de la autoridad presidencial y un fortalecimiento del poder parlamentario que podría ser el inicio de una tendencia en el mismo sentido hacia un futuro no precisable aún.

³ Mediante Ley 20.050, del 26 de agosto del 2005.

Un tercer rasgo caracterizador de nuestro sistema democrático ha dado y en cierta medida sigue dando origen a sustantivas y enérgicas discusiones políticas, ideológicas e incluso morales. Nos referimos al carácter de "protegida" que tendría nuestra democracia y que se fundaría, principalmente, en lo dispuesto en el artículo 9°, en cuanto se condena al terrorismo en cualquiera de sus formas; y en lo señalado en el artículo 19 N° 15 inciso sexto y siguientes, en cuanto permiten declarar inconstitucionales a partidos, movimientos u organizaciones que por sus objetivos, actos o conductas no respeten los principios básicos del régimen democrático y constitucional, procuren el establecimiento de un sistema totalitario, como asimismo aquellos que hagan uso de la violencia, la propugnen o inciten a ella como método de acción política, y que también posibilitan sancionar a las personas naturales que hayan tenido participación en las conductas sentenciadas.

En la discusión en torno a esta característica de nuestro sistema democrático, que por lo demás encuentra su fuente de inspiración en la Constitución alemana, muchas veces se han disfrazado, bajo el argumento de desconocer este rasgo de nuestro sistema político, posiciones que en realidad apuntan a manifestar su rechazo al hecho de que la democracia chilena contemple mecanismos que puedan sancionar drásticamente a personas o asociaciones que en definitiva no entienden o no aceptan el sistema democrático, o que no están dispuestos a aceptar sus reglas y condicionamientos, tan pronto estos no resulten convenientes a sus particulares objetivos y estrategias políticas.

No obstante lo anterior, tampoco es la pretensión de este trabajo el analizar este rasgo de nuestro sistema democrático, el cual, sin embargo, nos parece de toda evidencia.

LA "DEMOCRACIA TECNIFICADA": ORÍGENES Y FUNDAMENTACIÓN

Habiendo establecido ya a lo menos tres características de la democracia chilena, nos interesa abordar a continuación el aspecto medular de estas líneas, cual es el análisis de una cuarta característica que tendría el sistema democrático plasmado en la Constitución de 1980 y que se ha dado en llamar por algunos como la "democracia tecnificada".

Consideramos que esta característica de "tecnificado" que tendría el régimen democrático chileno imperante bajo la Carta del 80 no ha sido suficientemente destacada ni profundizada, no obstante la enor-

me trascendencia que tiene a nuestro juicio no solo para el sistema político, sino que fundamentalmente para el desarrollo económico y social del país y su estabilidad.

Lo primero que cabría precisar es qué se entiende por "tecnificada" cuando se hace referencia con dicha palabra a un rasgo de nuestro sistema democrático.

En lo sustancial, "democracia tecnificada" quiere poner de manifiesto el claro propósito del constituyente de erradicar en la mayor medida de lo posible todo rasgo o vestigio de demagogia y/o populismo en la adopción de las decisiones políticas, sea en el ámbito gubernativo como en el legislativo.

En efecto, en la Comisión Constituyente⁴ se asumió que uno de los problemas políticos y socioeconómicos más gravitantes y nefastos que tuvo que enfrentar el país durante buena parte del siglo XX fue precisamente el desarrollo de una actividad política fundada en parte no menor en el recurso a las medidas de corte populista, cargadas de demagogia electoral, con toda su secuela de inmediatez, pura coyunturalidad, irresponsabilidad, falta de perspectivas y de seriedad, nulo respeto o ignorancia de los principios más elementales de la ciencia económica y, en definitiva, perniciosas para el desarrollo del país, el Bien Común y la superación de la pobreza y las desigualdades.

De este modo, fue una preocupación preferente de la Comisión Constituyente el fijar en la propia Constitución un conjunto de preceptos que contribuyeran de manera definitiva a la superación de esa forma de hacer política que tanto daño causó al país y que en lo posible erradicaran los vicios advertidos, encauzando a Chile por el camino de un manejo de la economía pública serio y responsable, que dignificara la política y conllevara una mejor calidad de vida para los chilenos.

A su vez, en el informe elaborado por el Consejo de Estado⁵, con fecha 1 de julio de 1980, mediante el cual se remite a la H. Junta de Gobierno el anteproyecto de nueva Constitución Política, luego de

⁴ Nos referimos a la Comisión de Estudios de un Anteproyecto de nueva Constitución Política, también conocida como "Comisión Ortúzar", en atención a que quien la presidió fue el ex Ministro de Justicia del gobierno de don Jorge Alessandri Rodríguez, don Enrique Ortúzar Escobar.

⁵ Órgano asesor de la H. Junta de Gobierno, creado en 1976, y presidido por don Jorge Alessandri Rodríguez.

haber sido revisado durante dos años por dicha instancia, se aborda con detalle este aspecto característico de la Constitución de 1980.

En efecto, en dicho informe, Jorge Alessandri recuerda su propio discurso de julio de 1976, mediante el cual el Consejo de Estado aceptó el encargo de la Junta de Gobierno en que le solicitaba revisar el Anteproyecto de Constitución Política elaborado por la denominada "Comisión Ortúzar".

Allí, en la parte pertinente, Alessandri manifestó: "Durante años estuve señalando, con incansable insistencia, que *el régimen constitucional vigente y las prácticas políticas imperantes* eran contraproducentes para lograr las soluciones que se buscaban en orden a lograr una más justa convivencia económica, ya que los problemas sociales solo podían alcanzar soluciones satisfactorias -especialmente para los más humildes- mediante un crecimiento económico acelerado que aquel régimen y aquellas prácticas hacían imposible. Las dolorosas experiencias vividas por nuestro país han demostrado la efectividad de este aserto"⁶.

Más adelante, en la reseña general del proyecto de nueva Constitución, el informe en cuestión establece que: "Ante estas realidades, que nadie puede desconocer -ya que el país las sufrió en carne propia-, *el objetivo fundamental del proyecto en informe es precisamente construir una democracia dotada de mecanismos jurídicos que la preserven de sus principales adversarios: el totalitarismo y la demagogia*"⁷.

En la parte más sustantiva y bajo el epígrafe "Contra las prácticas demagógicas" se señala que "*La demagogia, entendida como la práctica viciosa de halagar y satisfacer los intereses, aun aquellos injustos y desmedidos de ciertos grupos electoralmente numerosos, para conseguir así el favor de sus sufragios a despecho de los efectos resultantes para el bien común, ha sido, evidentemente, la causa más visible de la progresiva erosión de nuestra vieja institucionalidad y la que terminó por destruirla. Entre las razones que contribuyeron a que las prácticas demagógicas alcanzaran tan fatales repercusiones, debe citarse el entrelazamiento de las actividades gremiales y políticas y la irresponsabi-*

⁶ Informe del Consejo de Estado recaído en la consulta formulada por S.E. el Presidente de la República acerca del anteproyecto sobre nueva Constitución Política del Estado, en "Textos comparados de la Constitución Política de la República de Chile 1980 y Constitución Política de la República de Chile 1925, Instituto de Estudios Generales, Ed. Universitaria, Santiago de Chile, 1980, pág. 116.

⁷ Ídem, pág. 119.

*lidad parlamentaria en materias fiscales y económicas. Ambas, en conjunto, determinaron el paulatino deterioro y, por último, la virtual ruina de la economía nacional*⁸.

Luego, bajo el título "Responsabilidad parlamentaria", apunta que: "El proyecto contempla también normas específicas para desterrar de nuestra política otro mal gravísimo y al que ya aludimos: la irresponsabilidad parlamentaria, originada por la absoluta impunidad política que amparaba a diputados y senadores, y agravada (pese a las muy esforzadas y laudables iniciativas en contrario desplegadas por algunos Presidentes de la República) por las facilidades que la distorsión de los textos constitucionales vigentes hasta ayer les brindaban, en sus pretensiones de coadministrar el Estado, de intervenir en el manejo de la hacienda pública y de entrometarse en los mecanismos financieros"⁹.

Finalmente, bajo el título "Orden Público Económico", el informe del Consejo de Estado establece que: "Se ha reservado toda iniciativa en la materia (gasto público) al Presidente de la República, quien, como administrador del Estado y para poder realizar una gestión útil, debe tener en la materia una exclusividad absoluta, de manera que sus medidas no se vean, como ocurrió tan a menudo en el pasado, entrabadas o enteramente desfiguradas y anuladas, por indicaciones carentes de estudio, imprudentes o simplemente demagógicas", agregando que "las experiencias vividas por el país, cuya historia económica no es otra cosa que la crónica de una inflación constante y progresiva, contrastadas con los resultados que el gobierno de V.E. ha obtenido merced a los planes económicos puestos en práctica, dejan pocas dudas en cuanto a que uno de los principales motores de esta inflación y de los males derivados de ella ha estado en las exageradas emisiones monetarias. La ilegítima, y a veces inconstitucional, intromisión del Congreso en la administración financiera del país, provocó gastos y compromisos para lo cuales no se disponía de recursos, pero que livianamente se obtuvieron por la vía de apelar al endeudamiento con el Banco Central, institución que, pese a tener la misión legal de controlar el circulante, carecía de armas suficientes para oponerse a las exigencias de créditos fiscales. Esto ya no sucederá en el futuro, en razón de la autonomía e independencia de que gozará dicho Banco y a la prohibición de que gastos públicos o préstamos puedan financiarse por el instituto emisor, ya sea directa o indirectamente"¹⁰.

⁸ Ídem, pág. 121

⁹ Ídem, pág. 122

¹⁰ Ídem, pág. 126

No es de extrañar, entonces, que el Presidente de la República de la época, general Augusto Pinochet, en el discurso mediante el cual da a conocer oficialmente el texto definitivo de Constitución Política aprobado por la H. Junta de Gobierno y convoca a un plebiscito para que la ciudadanía se pronuncie sobre dicho texto, estableció que "Resalta, en su creatividad y sentido moderno, la forma como se plasma el sistema de Gobierno. Junto con vigorizarse el presidencialismo, *radicando en el Gobierno y no en el Parlamento el eje de la conducción política y económica del Estado*, se refuerzan las instancias judiciales y técnicas que eviten sus eventuales excesos contra los particulares o *impidan sus posibles tentaciones demagógicas contrarias al interés nacional*".¹¹

Podemos concluir, pues, que al hacerse alusión al carácter "técnificado" de nuestro sistema democrático, lo que se quiere resaltar es que son precisamente los criterios técnicos de la ciencia económica los que deben presidir la adopción de las decisiones públicas relacionadas con el manejo de las finanzas públicas y la regulación de las actividades económicas en general, no abriendo la puerta a la introducción de factores puramente electoralistas, demagógicos o ideológicos que solo terminan por contaminar para mal tales decisiones.

Los antecedentes históricos que avalan esta decisión del constituyente y la manera como este propósito se ha consagrado en la Constitución de 1980, y que a continuación se detallan, permitirán apreciar en toda su magnitud y con mayor claridad el aserto precedentemente establecido.

Si se analizan las principales variables económicas de nuestro país y las características de nuestro sistema económico bajo la vigencia de la Constitución de 1925 se puede concluir que las cifras no fueron para nada alentadoras: tasas de crecimiento en promedio inferiores al 5%; tasas de inflación permanentemente de dos dígitos, e incluso con cifras superiores al 50% o 100% en algunos años; déficit muy frecuentes de la balanza de pagos y comercial; déficit sistemáticos y de preocupante magnitud del presupuesto fiscal; sobreendeudamiento público interno y externo; emisión inorgánica; neto predomi-

¹¹ Exposición hecha al país por S.E. el Presidente de la República, general de División don Augusto Pinochet Ugarte el 10 de agosto de 1980, en "Textos comparados de la Constitución Política de la República de Chile 1980 y Constitución Política de la República de Chile 1925, Instituto de Estudios Generales, Ed. Universitaria, Santiago de Chile, 1980, pág. 11.

nio de criterios políticos, electorales, demagógicos e ideológicos en la adopción de medidas de impacto económico; dependencia política del Banco Central; nula voluntad política para tratar de superar los vicios advertidos; presencia exorbitada del Estado en la actividad económica, con altos niveles de ineficiencia e ineficacia; falta de profesionalismo y experticia en algunas de las personas encargadas de adoptar decisiones económicas trascendentes; muy poca apertura al comercio internacional; sobreproteccionismo a la producción nacional sin mayores análisis de conveniencia, calidad y diversificación, etc.

El resultado de todos estos rasgos es en general el de un país muy alejado de las vías de desarrollo, estancado en un nivel bajo de crecimiento económico, enfrascado en un neto predominio de las luchas políticas e ideológicas, donde las variables macroeconómicas no eran más que instrumentos a disposición de ser usados bajo conveniencias totalmente ajenas a las de la ciencia económica. Como consecuencia de lo anterior, Chile se presenta, además, como un país con grandes cantidades de su población ya sea en extrema pobreza (1 de cada 5 chilenos al año 1974), o catalogables como "pobres" (casi un 40% al mismo año 1974).

De entre las varias razones que explican todo ese panorama, la deficiente normativa constitucional de la Carta de 1925 en este aspecto resulta ser un factor fundamental.

En efecto, la Constitución de 1925 adoptó importantes medidas destinadas a superar el resurgimiento del "parlamentarismo" de hecho que vivió Chile en las décadas previas a la dictación de esa Carta Fundamental y, en general, alcanzó ese objetivo. Incurrió, empero, en una omisión muy relevante.

Es así como no se contemplaron disposiciones suficientes y adecuadas que estuvieran destinadas a poner coto a la actividad parlamentaria —vía mociones o indicaciones, en su caso— destinada, con los ya mencionados fines electoralistas, demagógicos y populistas, a aumentar los gastos públicos propuestos por el Poder Ejecutivo o, en su caso, a crear nuevos gastos.

Este vacío constitucional tuvo una enorme trascendencia como ya señalamos, unido a la falta de autonomía del Banco Central, por cuanto permitió que los parlamentarios dieran rienda suelta a una actitud muy irresponsable y de mero interés particular en la mayoría de los casos.

Este se debe a que la Constitución de 1925, por los procesos históricos y sociales que comenzó a vivir Chile y el mundo en general en esa época, y que implicaron una ampliación de la participación ciudadana cada vez mayor¹², llevaron a los parlamentarios a actuar de un modo menos elitista y mucho más abierto a la ciudadanía, con campañas y actos electorales con el objeto de acceder a un cuerpo electoral cada vez más numeroso.

Y la forma más simple y directa de conquistar esas nuevas masas de votos terminó siendo una verdadera competencia en pos de ofrecer beneficios de toda naturaleza a las personas, mediante la aprobación de nuevos gastos, aun cuando ello significara una verdadera crisis financiera para el erario nacional, obligando al Ejecutivo a incurrir en prácticas tales como la emisión inorgánica y el sobreendeudamiento, amén de los ya referidos déficit fiscales ya inveterados. Todo lo anterior, sin perjuicio de las prácticas del cohecho y el clientelismo político que también, indirectamente, resultaban igualmente perniciosas.

Toda esta situación trajo unas consecuencias sociales gravísimas, alimentadas, además, por un ideologismo galopante que cada año tenía más presencia en la política nacional.

En efecto, al aprobarse continuamente nuevos reajustes u otorgamientos de beneficios económicos sin mayores ponderaciones y equilibrios se incitaba a que los productores subieran los precios, al visualizar que la gente dispondría de mayores ingresos, y esa alza de precios generaba inflación, la cual, a su vez, terminaba en poco tiempo haciendo ilusorio el reajuste o los beneficios económicos obtenidos, lo que a su vez llevaba a la gente a realizar huelgas, marchas, protestas y paros nacionales a fin de presionar por nuevos reajustes y beneficios, frente a lo cual los parlamentarios corrían presurosos a asegurar la dictación de nuevas leyes que accedieran a esas peticiones ciudadanas con el objeto de captar sus votos y así, sucesivamente, este verdadero círculo vicioso se dio por décadas en Chile.

Consecuencia de ello fue un país no solo con cifras de economía pública muy deficitarias, sino que además presa de permanentes fenómenos de agitación social como los ya descritos, lo que en muchas oportunidades obligó a casi todos los Presidentes de la República a

¹² Por la disminución de los requisitos para sufragar establecida en la Constitución de 1925 y la ampliación posterior del mismo, en los años 1934 y 1949, al voto femenino.

recurrir a la dictación de Zonas de Emergencia o Estados de Sitio por las graves alteraciones al orden público o la conmoción interior que esa agitación social creaba en el país.

Solo mediante la reforma constitucional¹³ de enero de 1970, que recogió en medida importante las advertencias que ya insistentemente había realizado el presidente Jorge Alessandri durante su mandato¹⁴, se procedió a ajustar algunas normas de la Constitución de 1925 con el objeto de limitar la actividad parlamentaria demagógica.

Bien cabría preguntarse por qué esos fenómenos de agitación social extrema y de declaración de Estados de Excepción ya no se ven hace mucho tiempo en el país.

En buena medida, pensamos, obedece a que hoy no es posible ni la demagogia o el populismo, ni la irresponsabilidad parlamentaria, y porque la economía pública se maneja seria y técnicamente, todo lo cual ha terminado por cambiar la cultura de la población chilena, por cuanto las personas ya se han dado cuenta de los beneficios de una economía manejada adecuadamente; de que los parlamentarios ya no pueden o no tienen facultades para ofrecer verdaderos regalos o prebendas a sus electores; y de que teniendo las cuentas en orden la inflación es muy baja, todo lo cual disminuye las presiones casi desesperadas que tenía la gente antes por obtener nuevos beneficios económicos.

Pues bien, es en este contexto donde cobra una extraordinaria importancia lo que prescribe nuestra Carta Fundamental y que, sostenemos, en buena medida es la responsable de este nuevo cuadro de nuestra economía pública tan diametralmente distinto al característico de Chile bajo la Carta de 1925 y que hoy es objeto de reconocimiento e incluso admiración en muchas partes del mundo.

Nos parece que se ha cometido una gran injusticia al omitir la importancia de las normas de la Constitución de 1980 en el logro de la situación alcanzada y que en cierta medida han permitido "disciplinar" a todos, en particular a los Presidentes, sus ministros de Hacienda, los parlamentarios y al propio electorado en torno al propósito común de dotar a Chile de un sistema económico serio y un manejo

¹³ Aprobada por Ley N° 17.284 del 23 de enero de 1970.

¹⁴ Para mayores antecedentes sobre el diagnóstico, advertencias y proposiciones que hiciera en su oportunidad el ex presidente Jorge Alessandri durante su mandato y sobre esta materia véase "Alessandri. Su pensamiento constitucional. Reseña de su vida pública", de Sergio Carrasco Delgado, Ed. Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 1987.

de las finanzas públicas muy responsable y orientado hacia el Bien Común sobre la base de postulados económicos científicos.

CONCRECIÓN DEL CARÁCTER "TECNIFICADO" DE NUESTRA DEMOCRACIA EN LAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN DE 1980

Entrando a analizar cuáles son las disposiciones constitucionales que de manera más específica y directa han sido establecidas con los propósitos ya reseñados cabe detenerse en las siguientes:

1. En primer lugar tal vez cabe hacer una consideración genérica pero trascendente:

Si se trata de demostrar la manera como la Carta Fundamental ha buscado eliminar, ojalá de manera total, los típicos recursos políticos de la demagogia y el populismo, es evidente que un punto fundamental para el logro de ese objetivo apunta a reducir el tamaño del Estado y, por consiguiente, la posibilidad real de este de intervenir en múltiples aspectos de la vida de las personas.

La presencia de un Estado extralimitado y la consecuente mayor dependencia de los gobernados de las prestaciones, servicios, subsidios, ayudas y beneficios de aquel, indudablemente que hace mucho más propicio el recurso electoral fácil de aumentar esos beneficios y ayudas para conseguir la adhesión ciudadana, a pesar de que las realidades objetivas de desarrollo económico del país indiquen que ello no es posible.

Distinto es el caso de un Estado que se rige por el Principio de la Subsidiariedad y donde la matriz fundamental radica en que las personas deben apuntar en la medida de lo posible, razonable y conveniente, a la satisfacción de sus necesidades por sus propios esfuerzos, iniciativas y capacidades, contando con un Estado que se limita a crear y favorecer las condiciones sociales necesarias para ese desenvolvimiento autónomo de las personas y en donde el peso de la propia superación personal recae en cada individuo y en el correcto uso de su libertad.

Ese enfoque implica en definitiva un profundo cambio cultural en la visión que tienen las personas del Estado, el cual pasan a ver como un factor que les ayuda y contribuye a su propia realización personal, y no como una especie de *pater* en quien deben descansar para la satisfacción de la mayor parte de sus necesidades.

Cuando ese cambio de actitud ha operado es evidente que se hace más fácil apuntar a la construcción de una democracia tecnificada, donde el manejo del presupuesto público se hace de manera seria y responsable, ajeno a todo afán demagógico, bajo una perspectiva subsidiaria, encauzándolo hacia aquellas necesidades que los particulares no han podido o no han querido resolver y que sin embargo son importantes para el Bien Común y centrándolo específicamente en los más necesitados y en aras de generar en ellos iguales oportunidades de surgir, gracias a adecuados apoyos en áreas claves como salud, vivienda y educación.

Nuestra Carta Fundamental consagra el Principio de Subsidiariedad de manera implícita en el artículo 1º inciso 3 y lo concreta en varias otras disposiciones específicas tales como los roles del Estado en materia de protección de la salud (art. 19 N° 9), de fomento y desarrollo de la educación (art. 19 N° 10), en lo tocante a la seguridad social (art. 19 N° 18) y en lo referido al desarrollo de actividades empresariales (art. 19 N° 21).

II. La innovación más importante y a su vez específica que introduce la Carta de 1980 para reafirmar el carácter "tecnificado" de nuestro sistema democrático, en el sentido que le hemos dado más arriba, dice relación con los límites que se consagran en relación con la actividad parlamentaria frente a los gastos públicos.

En efecto, la médula del asunto está en el artículo 65, que es el primero del título referido a la "formación de la ley". Pues bien, dicha disposición, y luego de fijar algunos requisitos en relación con la iniciativa y el origen de las leyes, consagra un conjunto de materias propias de ley conocidas como de "iniciativa exclusiva del Presidente de la República", lo que significa que corresponde solamente a él la iniciativa para poder presentar un proyecto de ley en dichas materias. Esa iniciativa exclusiva abarca un abanico bastante amplio de aspectos, tales como:

- 1.- Las relativas a imponer, suprimir, reducir o condonar tributos de cualquier clase o naturaleza.
- 2.- Las que establecen exenciones tributarias o modifican las existentes.
- 3.- Las que determinan la forma, proporcionalidad o progresión de los tributos.
- 4.- Las relativas a la creación de nuevos servicios públicos.

- 5.- Las relativas a la creación de empleos rentados, sean fiscales, semifiscales, autónomos o de las empresas del Estado, las que los suprimen y determinan sus funciones y atribuciones.
- 6.- Las que dicen relación con la contratación de empréstitos o celebrar cualquier clase de operaciones que puedan comprometer el crédito o la responsabilidad financiera del Estado, de las entidades semifiscales, autónomas, de los gobiernos regionales o de las municipalidades.
- 7.- Las que condonan, reducen o modifican obligaciones, intereses u otras cargas financieras de cualquier naturaleza establecidas a favor del Fisco o de los organismos o entidades referidos.
- 8.- Las que fijan, modifican, conceden o aumentan remuneraciones, jubilaciones, pensiones, montepíos, rentas y cualquiera otra clase de emolumentos, préstamos o beneficios al personal en servicio o en retiro y a los beneficiarios de montepío, en su caso, de la Administración Pública y demás organismos y entidades anteriormente señalados.
- 9.- Las que fijan las remuneraciones mínimas de los trabajadores del sector privado o aumentan obligatoriamente sus remuneraciones y demás beneficios económicos o que alteran las bases que sirvan para determinarlos.
- 10.- Las que establecen o modifican las normas sobre seguridad social o que incidan en ella, tanto del sector público como del privado.
- 11.- Las que tengan que ver con la administración financiera o presupuestaria del Estado.
- 12.- La Ley de Presupuestos y sus modificaciones.
- 13.- Las que fijan las normas sobre enajenación de bienes del Estado o de las municipalidades y sobre su arrendamiento o concesión.
- 14.- Las que fijan las fuerzas de aire, mar y tierra que han de mantenerse en pie en tiempo de paz o de guerra.

Pues bien, de este amplio catálogo de materias propias de ley que se reservan de manera exclusiva a la iniciativa presidencial

queda fuera de toda duda que la intención del constituyente es centrar el manejo de la economía y finanzas públicas en el Poder Ejecutivo, fundamentalmente en el Presidente de la República y su ministro de Hacienda, como por lo demás se ha podido comprobar que así acontece en todos estos años, incluso bajo gobiernos de signos políticos bastante diversos (militar, demócratacristiano, pepedé, socialista).

De ahí que se haya reservado a la iniciativa presidencial exclusiva el activar cualquiera de los sensibles temas reseñados, puesto que es evidente que una decisión poco rigurosa y mal asesorada en la materia puede tener consecuencias nefastas para la economía del país.

Por lo demás, esta centralización permite asignar una mayor responsabilidad y compromiso en el Primer Mandatario en el manejo riguroso de las variables macroeconómicas, toda vez que en caso de errores importantes la responsabilidad y escrutinio público recaerán precisamente en su persona.

Por lo tanto, se ha vedado a los parlamentarios la posibilidad de proponer nuevos gastos públicos en todo ese amplísimo abanico de materias, que eran las más típicas donde aquellos recurrían para los efectos electoralistas y demagógicos ya señalados.

Sin embargo, la norma habría quedado en la absoluta indefensión si al mismo tiempo el artículo 65 no hubiese establecido un esencial resguardo en su inciso final: *"El Congreso Nacional solo podrá aceptar, disminuir o rechazar los servicios, empleos, emolumentos, préstamos, beneficios, gastos y demás iniciativas sobre la materia que proponga el Presidente de la República"*.

Tal norma viene a cerrar el círculo, toda vez que nada se habría logrado con reservar a la iniciativa exclusiva del Presidente de la República tan amplio abanico de materias propias de ley de trascendencia económica, si por otro lado durante la tramitación de dichos proyectos de ley, y vía indicaciones aditivas o sustitutivas, los parlamentarios pudieran haber aumentado los gastos, beneficios, emolumentos, empleos, etc., que propusiera el Primer Mandatario.

Este verdadero marco referencial fijado por el constituyente se ratifica plenamente con lo dispuesto en el artículo 67 de la Carta Fundamental, disposición que regula de manera específica la tramitación y discusión de la Ley de Presupuestos de la nación.

En efecto, allí se señala claramente que 1° El proyecto de Ley de Presupuestos es de iniciativa exclusiva del Presidente de la República; 2° El Congreso Nacional no podrá aumentar ni disminuir la estimación de los ingresos que haga el Presidente de la República en la citada ley; 3° El Congreso solo podrá reducir los gastos contenidos en el proyecto y salvo los que estén establecidos en ley permanente; 4° La estimación del rendimiento de los recursos que consulta la Ley de Presupuestos y de los nuevos que establezca cualquiera otra iniciativa de ley corresponde exclusivamente al Presidente de la República previo informe de los organismos técnicos respectivos.

III. Pero, además, y para evitar cualquier asomo indirecto de la demagogia parlamentaria, la Constitución también aborda otros puntos relacionados con la materia en análisis. Es así como el artículo 60 inciso 2 establece como causal de cesación en el cargo de parlamentario aquel que durante su ejercicio actuare como "procurador o agente en gestiones particulares de carácter administrativo, en la provisión de empleos públicos, consejerías, funciones o comisiones de similar naturaleza". Esta inhabilidad procede incluso cuando el parlamentario actúe por sí o por interpósita persona, natural o jurídica, o por medio de una sociedad de personas de la que forme parte.

También es causal de cesación en el cargo parlamentario, de acuerdo al artículo 60 inciso 4, aquel de ellos que "ejercite cualquier influencia ante las autoridades administrativas o judiciales a favor o representación del empleador o de los trabajadores en negociaciones o conflictos laborales, sean del sector público o privado, o que intervingan en ellos ante cualquiera de las partes".

Tales normas son plenamente pertinentes por cuanto las conductas allí sancionadas eran muy habituales en nuestra clase parlamentaria de antaño y constituían mecanismos indirectos que favorecían una política demagógica y el clientelismo político tan nefasto y atentatorio de la igualdad ante la ley. Desgraciadamente, bajo la vigencia de la Carta del 80 hemos asistido a conductas de algunos parlamentarios que a nuestro juicio incurren en los hechos ya señalados y que, sin embargo, han quedado impunes por falta de voluntad política para perseguirlas. Debe recordarse que por desgracia la legitimidad activa para la persecución de estas infracciones ante el Tribunal Constitucional radica exclusivamente en el Presidente de la República o en a lo menos diez parlamentarios en ejercicio.

IV. Las disposiciones hasta hora citadas apuntan a evitar la presencia e iniciativa parlamentaria en todo lo relativo a la generación o aumento de gastos públicos, centralizándose, como ya se vio, el manejo de las políticas económicas públicas en el Ejecutivo.

Sin embargo, también cabe la posibilidad cierta de que la demagogia provenga del propio titular del Poder Ejecutivo, dadas las amplias facultades que tiene en el área económica.

Ante ese riesgo, la Carta Fundamental también toma importantes resguardos para cerrar igualmente por este lado la puerta al populismo.

Es así como cabe señalar que una norma que resulta muy importante para evitar propósitos demagógicos, aunque desgraciadamente ha estado siendo burlada impunemente por las autoridades del Poder Ejecutivo en los últimos años, está consagrada en el artículo 19 N° 20 bajo el denominado "Principio de la no afectación de los tributos". En efecto, establece el inciso tercero de la disposición citada que "los tributos que se recauden, cualquiera sea su naturaleza, ingresarán al patrimonio de la nación y no podrán estar afectos a un destino determinado". La norma contempla dos excepciones, más una tercera establecida en la disposición sexta transitoria de la Constitución, pero, en lo fundamental, apunta a evitar que se ligue la imposición o incremento de un tributo a la consecución de determinados objetivos de política social.

El propósito de esta norma es obvio a la luz de la experiencia histórica. De lo que se trata es de evitar el verdadero chantaje político-electoral que se puede ejercer sobre uno o más parlamentarios que deciden oponerse a la creación o incremento de un tributo, exponiéndolos a la opinión pública como egoístas, individualistas o sin conciencia social, cuando previamente se ha señalado que ese nuevo tributo o alza del mismo está destinado a tal o cual finalidad específica de ayuda social, generando naturales expectativas de beneficios en ciertos sectores ciudadanos. De esta manera, ligando tributos con beneficios sociales concretos es muy difícil para un parlamentario oponerse a los mismos, por el costo electoral que ello le puede conllevar y de este modo puede terminar sumándose a una demagógica, abusiva o poco racional alza de tributos.¹³

¹³ La experiencia de los últimos años desgraciadamente muestra cómo se ha manejado y vinculado comunicacional y políticamente la imposición o alza de impuestos a objetivos específicos tales como aumento de pensiones asistenciales, programa Chile solidario, ayuda a escuelas de bajos rendimientos, etc., lo cual naturalmente ha redundado en la aprobación de los mismos.

V. Tampoco puede dejar de citarse aquí la regulación que hacen la Carta Fundamental y la Ley Orgánica Constitucional respectiva del Banco Central. En efecto, en la Constitución de 1980 se le otorga a este decisivo órgano un rango constitucional y se le califica por la misma Carta Constitucional como un "órgano autónomo, con patrimonio propio, de carácter técnico", lo cual resulta esencial para asegurar una gestión netamente económica y financiera del mismo, ajena a presiones políticas y/o demagógicas del Ejecutivo o el Legislativo. Su Ley Orgánica Constitucional le atribuye el manejo de dos políticas esenciales para la buena marcha de la economía, como son la monetaria y la cambiaria, relacionadas directamente con el control de la inflación, flagelo que ocupó lamentablemente durante tantas décadas el carácter de una verdadera cruz para el ciudadano común.

El extraordinario manejo que ha hecho el Banco Central de estas políticas ha permitido alcanzar tasas de inflación históricamente bajas y comparables a las de los países desarrollados y, por otro lado, ha posibilitado contar con un tipo de cambio real y fijado por el mercado, que ha otorgado beneficios tanto a consumidores como a exportadores, en diferentes momentos del devenir de la economía nacional.

Como una manera de evitar la permanente tentación de las autoridades políticas, tan común en el pasado, de recurrir al Banco Central para sus propósitos electorales y demagógicos, la Constitución Política en su artículo 109 establece que dicho órgano "de manera alguna podrá (...) adquirir documentos (se entiende de deuda pública) emitidos por el Estado, sus organismos o empresas", agregando que "ningún gasto público o préstamo podrá financiarse con créditos directos o indirectos del Banco Central" (salvo caso de guerra externa o peligro de ella, calificado por el Consejo de Seguridad Nacional).

En palabra simples, el Banco Central no es ni puede ser financista del poder político ni tampoco su aval.

Debe acotarse finalmente que para reafirmar el perfil técnico de sus integrantes, estos no pueden ser candidatos a diputados o senadores, a menos que desde un año antes al día de la elección ya no ostenten el cargo de consejero del Banco (art. 57 N° 3).

VI. Por otro lado debe señalarse el Principio de legalidad del gasto público (art. 32 N° 20) que rige imperativamente para el Presidente de la República y la Administración del Estado y la minuciosa regulación y control a que están sujetos los denominados decretos de

emergencia económica (art. 32 N° 20) que constituyen la única excepción al citado Principio de Legalidad del gasto público. A esto cabe agregar que según lo dispuesto en el artículo 100 "las Tesorerías del Estado no podrán efectuar ningún pago sino en virtud de un decreto o resolución expedido por autoridad competente, en que se exprese la ley o la parte del presupuesto que autorice aquel gasto. Los pagos se efectuarán considerando, además, el orden cronológico establecido en ella y previa refrendación presupuestaria del documento que ordene el pago".

VII. Se suma a este mecanismo de control el hecho de que de acuerdo al artículo 98 de la Constitución corresponde a la Contraloría General de la República "fiscalizar el ingreso y la inversión de los fondos del Fisco, de las municipalidades y de los demás organismos y servicios que determinen las leyes" y "examinar y juzgar las cuentas de las personas que tengan a su cargo bienes de esas entidades", de modo tal que el Principio de Legalidad del gasto público sea efectivamente respetado siempre y en todos sus alcances, sobre todo por las autoridades del Ejecutivo.

VIII. Aun cuando sea más tangencial, no puede dejar de señalarse que por mandato de la Constitución (art. 38 inciso 1) la Administración Pública, cuya jefatura corresponde al Presidente de la República, debe estar fundada en "principios de carácter técnico y profesional", lo cual también aparta toda consideración política, ideológica, de clientelismo o populista en cuanto a su composición y operatividad.

IX. Finalmente cabe detenerse en el artículo 63 N°s 7, 8 y 9 en cuanto son materia de ley las que autoricen al Estado y a sus organismos a contratar empréstitos, los cuales deben estar destinados a financiar proyectos específicos. Además la ley debe indicar las fuentes de recursos con cargo a los cuales deba hacerse el servicio de la deuda y, para evitar traspaso de verdaderas "mochilas" de deuda a la siguiente administración por parte de mandatarios irresponsables o demagógicos, se exige ley de quórum calificado para autorizar la contratación de empréstitos cuyo vencimiento exceda el término de duración del respectivo período presidencial.

Son igualmente materia de ley las que autoricen la celebración de cualquier clase de operaciones que puedan comprometer en forma directa o indirecta el crédito o la responsabilidad financiera del Estado y sus organismos, como también son materia de ley las que fijen las normas con arreglo a las cuales las empresas del Estado y aquellas en

que este tenga participación puedan contratar empréstitos, los que en ningún caso podrán efectuarse con el Estado, sus organismos o empresas. Esto último para evitar otra vieja práctica demagógica de mantener empresas públicas absolutamente ineficaces y desfinanciadas con el solo objeto de asegurar el clientelismo político y subvencionándolas artificialmente con préstamos otorgados por el Estado o sus organismos o empresas, los cuales naturalmente no se pagan nunca.

En el fondo, este último ramillete de disposiciones, en la medida que se trata de materias constitutivas de ley, permiten el control constitucional y parlamentario de la eventual demagogia presidencial, y vienen a unirse a los ya referidos que llevan a efecto la Contraloría General de la República y el Banco Central y a las demás normas que ya hemos citado y que apuntan a establecer por parte de la Constitución eficaces resguardos para impedir que la concentración de atribuciones económicas en el Primer Mandatario dé pábulo para que sea este el que las ejerza con propósitos electorales de corto plazo y en desmedro del Bien Común.