CLASE MAGISTRAL DEL MINISTRO DEL INTERIOR, JOSE MIGUEL INSULZA, EN LA INAUGURACIÓN DEL AÑO ACADÉMICO DEL INSTITUTO DE ASUNTOS PÚBLICOS DE LA UNIVERSIDAD DE CHILE.
TEMA: REFORMAS CONSTITUCIONALES.
SANTIAGO, 14 DE MAYO DE 2004

Quisiera, en primer lugar, hacer un recuerdo muy especial, y agradecer el honor de estar en esta inauguración. En este mismo lugar tuve mi primer trabajo universitario, hace ya muchos años, como profesor auxiliar o profesor asistente y jefe de trabajo de la cátedra de Ciencias Políticas, que encabezada en ese momento el profesor Clodomiro Almeyda, con quien me unió después una larga relación del trabajo y de amistad. Quiero hacer ese recuerdo porque esta escuela está bastante parecida a esa época, la verdad es que, salvo los presentes, entre ellos yo, poco parece haber cambiado. Es un recuerdo muy grato y yo quisiera que, más allá de las reformas y estructuraciones, esta escuela siguiera su marcha en la formación de lo que queríamos formar en esa época: gente dedicada a lo público, al estudio de lo público, a la ciencia política y, por consiguiente, al desarrollo democrático de la sociedad.

Me han asignado como tema el marco de las Reformas Constitucionales, y en muy momento muy propicio porque el Senado debería, para bien o para mal, votar los últimos temas, llamados duros, de la Reforma Constitucional y pasarlos, con acuerdo o sin él, a la Cámara de Diputados. Por lo tanto es importante hacer hoy día una reflexión acerca de nuestra Constitución.

Pienso, algo criticado por algunos, que no es posible que todas las cosas en un país ocurran por consenso, debe haber debate político, tiene que haber posiciones y propuestas, y tiene que haber formas de decidir. Uno siempre quisiera que en su país, para tener un régimen democrático que funcionara, todos o casi todos, estuviéramos de acuerdo en el marco general que proporciona una Constitución, que son las reglas del juego básica. En eso es importante que una Nación se rija por un solo texto que tenga el respaldo de la mayor parte de la sociedad. Hoy, estamos ante una Constitución que desde el principio no contó con el consenso ciudadano, pero que ha permanecido irreformable por una razón que contradice exactamente lo que es el principio

constitucional originario. Quiero leer esta frase que no es de ningún revolucionario de nuestro tiempo, cito: “Un pueblo tiene siempre el derecho de revisar, de reformar y de cambiar su Constitución. Una generación no puede sujetar a sus leyes a las generaciones futuras”. Esto es de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1793, reconocida en todo el mundo occidental como base fundacional de la institucionalidad democrática, cuya vigencia supuestamente, es uno de los fundamentos que regulan la convivencia civilizada de nuestros pueblos.

La Constitución de 1980 en Chile, es una Constitución que nace en un período muy especial de nuestra historia. Intenta plasmar en un texto constitucional un sistema autoritario de gobierno, y perpetuarlo. Ese era el objetivo de la Constitución de 1980. Tiene ya cerca 24 años de vigencia, no diría de vigencia, sino de existencia -después me referiré a esto- y en esos 24 años las cosas se han desarrollado de manera muy distinta a lo que querían los que plasmaron esa Constitución. Por lo tanto, es indispensable reformarla profundamente y preguntarse si es posible, a través de esa reforma, pasar de la Constitución autoritaria y de democracia protegida como la que se creó, a una Constitución verdaderamente democrática.

Thomas Jefferson, uno de los autores de la Constitución de Estados Unidos, decía que la Constitución había que cambiarla cada veinte años. La paradoja es, tal vez, que la Constitución americana duraba más de 200 años, aunque hay que decir que fue modificada a pocos años de haberse dictado, de manera sustantiva, incluyendo todas las garantías constitucionales y los derechos civiles, garantías constitucionales y derechos civiles que han sido interpretados de manera distinta a lo largo del tiempo. Es una Constitución breve, y tan flexible que permitió la esclavitud en los primeros 60 o 70 años de vida, y cien años después, permitió toda la lucha por los derechos civiles.

La nuestra no es así. Nosotros tenemos una Constitución que nadie votó ni decidió, pero que es extraordinariamente extensa, rígida e inflexible a su transformación y difícilmente interpretable de manera muy distinta. Por lo tanto, estamos en una situación que, reconozco, mucha gente en este país no percibe. Tal vez esto tiene que ver con la ausencia de debates y la ausencia de reflexión; mucha gente no percibe el riesgo de contar con una institucionalidad que en general no es compartida ni es aceptada, en

circunstancias que, de la vigencia de esa institucionalidad, de la legitimidad de esa institucionalidad, depende el desarrollo democrático de toda la sociedad.

En nuestra región, en los últimos años, hemos vivido varias crisis, no solamente son crisis vinculadas a lo económico, son también crisis debidas a la absoluta falta de legitimidad de las instituciones, a la falta de respaldo de esas instituciones, a la credibilidad de esas instituciones. Y nosotros no queremos, no debemos, ni tenemos por qué mantenernos apegados a una Constitución que no refleja a la gran mayoría de los chilenos. Esta posición la comparte la ciudadanía, las encuestas muestran mayoritariamente que la gente cree que la Constitución deber ser reformada, pero no debemos dejar de lado el hecho de que no son muchos los que consideran esto como un tema fundamental. Y yo pienso que sí lo es.

Antes me referí a la vigencia, porque se habla del carácter inmutable de la Constitución del ’80, que se consagraba con un plebiscito. Se pierden de vista elementos muy centrales; primero, la Constitución que se escribió en 1980 nunca rigió, nunca tuvo vigencia; como lo recordaban los mayores y los estudiantes que lo hayan aprendido, hasta 1989 regían solamente los Artículos Transitorios; los artículos sobre el Presidente de la República, sobre el Congreso, sobre la forma de generación de la Corte Suprema, sobre los mecanismos de habilitación de leyes, etc., no estuvieron vigentes hasta la elección presidencial de 1989. Y ese capítulo que dice cómo el Presidente de la República se elige no rigió hasta 1989, ahí no había ni senadores designados, ni vitalicios, ni electos, ni binominal, ni no binominal, lo único que había era una Junta Militar que dictaba las leyes.

Para poner en vigor esa Constitución en 1989, después del plebiscito de 1988 hubo que hacerle ya una cantidad de modificaciones, esto era peor de lo que tenemos hoy día. Por ejemplo, se eliminó el famoso Artículo 8°, que prohibía la existencia de determinados partidos políticos; se disminuyó el número de senadores designados y se aumentó el número de senadores elegidos. Entonces, ya hubo que hacerle cambios a la Constitución porque se entendía que era demasiado incompatible con cualquier sistema de elección popular.

Claro, hubo un plebiscito que fue como el del ’88, no fue como el del ’89 porque todo el mundo lo votó a favor, todo el mundo creía que iba a hacer cambios, y después habría otros ajustes.

En segundo lugar, es una Constitución que en algunos aspectos fundamentales, felizmente, no ha sido nunca aplicada, porque muchos dicen: "Chile crece, vamos camino al desarrollo, sortea con éxitos las turbulencias ¿para qué vamos a cambiar la Constitución?". Pero hay artículos que son pocos conocidos -y que a lo mejor podrían haber sido cambiados el '89 junto con los que se cambiaron- pero son tremendamente peligrosos. Me refiero solamente a dos: si hubiera alguna turbulencia, de esas que sorteamos, supuestamente de manera tan satisfactoria, el Presidente de la República podría llegar de hecho a gobernar el país con las Fuerzas Armadas. No se ha aplicado nunca, claro, afortunadamente no se ha aplicado nunca, pero basta con mirar el capítulo actual sobre los estados de excepción en la Constitución: se puede decretar estado de emergencia, incluso estado de sitio -eliminando una cantidad de derechos ciudadanos- a propuesta del Presidente de la República, con el sólo acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, al menos por un tiempo, después se re reúne el Senado y tiene que confirmar este estado de sitio o de emergencia. Senado que se reúne con una cantidad de garantías suspendidas, pudiendo ocurrir, incluso, que haya la posibilidad de encarcelar determinadas personas en lugares no previstos, manteniéndolos ahí sin que exista ni derecho de reunión ni libertad de opinión. Esto se puede hacer por cinco votos en el Consejo de Seguridad Nacional, y si mi aritmética no falla, parece obvio que es el Presidente de la República más cuatro Comandantes en Jefe. Eso está en la Constitución. No se ha aplicado nunca, pero ahí está, por si las cosas caminan mal y la tentación de aplicarlo es relativamente fuerte, hay que cambiarlo.

Está también la tutela militar consagrada aún en la Constitución Política del Estado, ese rol que se le entrega a las Fuerzas Armadas de tutelar esta institucionalidad.

En tercer lugar, la Constitución no se ha reformado más porque es irreformable, porque requiere quórum completamente imposibles de alcanzar con el sistema binominal, sin el consenso de todas las fuerzas políticas. Cualquier minoría puede torpedear cualquier Reforma Constitucional. Algunos capítulos requieren tres quintos, otros dos tercios, y los que requieren dos tercios son, precisamente, los que dicen relación con las bases de la institucionalidad, en el papel de las Fuerzas Armadas y en otros temas.

Entonces, para reformar la Constitución uno primero tendría que sortear los escollos que le plantea el sistema binominal. Si consigue esa mayoría, luego tendría que obtener los quórum necesarios para reformar la Constitución. Eso no ha existido jamás, entonces la Constitución no se ha reformado, no porque no lo quiera la mayoría del país, sino simplemente porque esa mayoría no ha sido capaz de superar los escollos de su irreformabilidad. Uno podría pensar que el Presidente de la República puede recurrir al plebiscito. Si todo pueblo tiene derecho a reformar su Constitución, habrá alguna forma en que ejerza ese derecho. No, el plebiscito solamente existe en la Constitución, pero solamente para un caso muy especial: cuando las dos ramas del Congreso rechazan los vetos del Presidente de la República a un proyecto de Reforma Constitucional. La primera aprueba una Reforma Constitucional, luego el Presidente de la República la veta y las dos ramas del Congreso una mayoría suficiente para rechazar los vetos.

Entonces, si no hay un esfuerzo sincero por reformar esta Constitución, si no hay una disposición de todos a cambiar las reglas del juego, de manera que las mayorías se expresen realmente y que efectivamente se eliminen los llamados enclaves democráticos de la Constitución, seguiremos como estamos desde hace más de una década, con una Constitución que no refleja el deseo de los chilenos de vivir en una sociedad efectivamente democrática. Y esto se derramará con mayor legitimidad a las demás instituciones de toda la sociedad. Hoy estamos realizando un esfuerzo de este tipo, hace más de tres años que el Congreso Nacional discute una Reforma Constitucional profunda, que aborda casi todos los temas difíciles, duros, de los que hemos hablado, y se han conseguido algunos resultados importantes.

No nos equivoquemos en esto, porque como hay conflictos en algunos asuntos, la discusión parece centrarse en ellos, y se olvida que ya hay cosas aprobadas de manera unánime en el Senado de la República, y que pase lo que pase con el resto de la Reforma, probablemente van a cambiar en la Constitución. Ejemplos claros: estados de excepción. Hay ya un acuerdo claro para cambiar la normativa sobre estados de excepción, eliminando todo rol del Consejo de Seguridad Nacional en su declaración; restringiendo mucho los derechos –perdonen la redundancia- que se puedan restringir; manteniendo la plena vigencia de la acción de los Tribunales de Justicia, etc. Está también aprobada la eliminación del rol de garantes de las Fuerzas Armadas respecto de la institucionalidad de la República; se ha modificado profundamente el

Tribunal Constitucional, empezando por suprimir la aberración de que sea elegido en parte por el Consejo de Seguridad Nacional, en parte al Poder Judicial, en parte al Poder Ejecutivo y en parte al Legislativo, y normando de mejor manera sus funciones.

Hay progresos que nadie podría desconocer, algunos cambios importantes en materia de derechos ciudadanos, en bases fundamentales, etc. Dos desgracias ya ocurridas tendrán que ser repuestas en la Cámara de Diputados, en primer lugar la obstinación, la negativa a reconocer la existencia y los derechos de los pueblos originarios que forman parte integral de la nación chilena. Lo considero realmente lamentable, porque ese artículo sobre los derechos de los pueblos originarios -que algunos llamaban divisionista, que podría separar, que podría crear división en Chile- estaba en el párrafo que seguía a una declaración de principios que señala que la Nación chilena es una e indivisible y que todos sus integrantes forman parte de ella. Y después se reconocía una cosa real, que ponía fin a un mito absurdo que ha regido a este país y que reconoció la existencia de pueblos originarios, sus derechos, sus costumbres. Esto, desgraciadamente, no reunió la votación para ser aprobado, y tampoco la reunieron algunas modificaciones a la nacionalidad, que también tomaban en consideración una realidad moderna y, sobre todo, una realidad concreta en este país, al convertir en ciudadanos chilenos de nacimiento a todos los hijos de chilenos nacidos en el extranjero por el solo hecho de ser inscritos en el consulado respectivo.

Todos sabemos que este es un tema que ha afectado a este país después del exilio, que han existido hijos de connacionales nuestros que han nacido en el exterior y que no han tenido nacionalidad ni en Chile ni en ninguna parte, porque han nacido en naciones en que rige el Jus Sanguinis y no el Jus Solis. Sin embargo, no hubo disposición, más bien hubo la indisposición de unos pocos senadores, pero no se juntó el quórum suficiente para entregarles a esos chilenos -chilenos como cualquiera de nosotros- la nacionalidad chilena de origen y permitirles gozar de todos los beneficios de que gozan todos los detentadores de una nacionalidad. Nosotros esperamos que eso sea modificado, ya sea en el Senado o en la Cámara de Diputados.

Pero quedan claros los grandes temas, los otros grandes temas, que son muy centrales a mi juicio. En primer lugar, hay un problema de democracia que es clave, tenemos un Senado en el que una parte significativa de los integrantes

no son elegidos, y un sistema electoral que, en la forma en que ha ido evolucionando nuestras coaliciones políticas, puede llegar a prescindir de la expresión ciudadana para la elección de sus representantes. Esto es muy interesante, como lo ha dicho el Presidente de la República, porque podemos eliminar los senadores designados y de pronto terminar con un Senado compuesto solamente por senadores designados por los partidos políticos.

En este país -y esto quiero ligarlo con un tema que no dice relación con la Reforma Constitucional, pero que es muy clave también en la institucionalizad- tenemos millones de jóvenes que no se inscriben en el sistema electoral. Hay 2.400.000 chilenos mayores de 18 años que no están inscritos en los Registros Electorales, más de 2 millones de ellos tienen 35 años o menos. Y ¿cuál es la razón -creo yo, entre muchas otras- por la cual la gente no se inscribe en el registro electoral? Entre otras cosas, que tenemos un Registro Electoral completamente obsoleto, que imposibilita inscribirse, hay que ir a horas difíciles, en días en que no se puede ir, etc. Cuando la gente se empieza a informar que hay elecciones y dice "me voy a inscribir", ya se cerró el registro. Eso es asi, y tenemos que corregirlo ya. Estamos mandando ahora una ley para cambiar eso, porque es perfectamente posible inscribir a todo el mundo en un registro que sea automático, como ocurre en muchos países. Y si de pronto los jóvenes quieren hacer efectivo de manera masiva su voto para cambiar el sentido de la sociedad -en cualquier coyuntura determinada, como ocurrió en España hace pocos meses atrás- lo pueden hacer.

En España no hay inscripción electoral, si no, esos jóvenes no habrían podido votar, ellos no se habían inscrito en ninguna parte, pero simplemente por ser ciudadano mayores de 18 años, tenían derecho a voto. En este país se puede hacer perfectamente ese registro, en el cual estén inscritos en la comuna en la cual sacaron su Carnet de Identidad, todos los ciudadanos mayores de 18 años. Por lo demás, la Constitución no dice en ninguna parte que hay que estar inscrito para ser ciudadano, sólo dice que para ser ciudadano hay que ser mayor de 18 años y no estar condenado por un delito que merezca pena aflictiva.

Pero ¿por qué otra razón no vota? Porque el voto, en realidad, en la mayor parte de los distritos del país, no importa demasiado. Como la inscripción no es obligatoria pero el voto sí lo es, la gente dice: "si no voy a votar para qué me inscribo; si no voto, me van a crear un problema". Por qué razón digo

esto: tenemos un sistema electoral en el cual todos sabemos quienes van a ser elegidos en la mayor parte de las circunscripciones senatoriales y distritos electorales del país. En el peor de los casos –pero eso se está empezando a resolver, entre comillas, también- la duda si en una lista va a salir, en este lado el demócrata cristiano o el del PS-PPD-PR, y en el otro lado el de Renovación Nacional o el de la UDI.

En la última elección senatorial, donde se elegían 20 senadores, ya hubo 7 candidatos que estaban elegidos a priori, es decir, que no tenían competencia real. Hubo siete circunscripciones en que el candidato fue solo, o acompañado de un candidato que no hizo campaña, que no apareció, que no tenía el menor interés en ser elegido. Y por lo tanto podemos llegar perfectamente, y este no es un tremendismo, a una situación -a fin del próximo año- en que si se van a elegir 20 senadores, haya 20 candidatos, algunos candidatos de partidos menores, que no van a tener mucho impacto, y que todo el mundo sepa quienes van a ser los elegidos antes de que la votación se produzca.

Por lo tanto, tenemos un sistema que, lejos de propender a la participación, propende a la abstención; no es sólo un problema de representatividad, es también un problema de participación. De repente a uno le muestran cifras y le dicen, pongo el caso de mi partido: "mira, si los socialistas eligieron más o menos la cantidad de diputados que le correspondía de acuerdo con su votación nacional, tienen proporcionalidad perfecta". No es un puro problema de proporcionalidad, es un problema de participación, de que el voto cuente, que la gente se interese, que concurra a votar, y que no terminemos con una democracia en la que una juventud que fue mayoría en el plebiscito del '88, porque la mayoría de los votantes del plebiscito del '88 tenía menos de 30 años de edad, hoy día no llega al 25%. Ese es un fenómeno tremendamente grave.

Entonces, el primer tema duro -el de composición del senado, sistema binominal etc.- que es necesario resolver si vamos a tener una Constitución realmente democrática. Y en segundo lugar, tenemos una Constitución que consagra una relación anómala entre las autoridades civiles del Estado y las Fuerzas Armadas. La Constitución no subordina adecuadamente a los jefes de los institutos armados al poder del Presidente de la República, y por ello éste no puede removerlos libremente, de acuerdo con las necesidades y requerimientos del país. Esto ¿podría provocar muchos problemas? No los

provocó en la anterior democracia, el Presidente de la República nombraba y removía a los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas de acuerdo con su propio criterio y no hubo grandes problemas ni grandes daños; nunca hubo conmociones por eso.

Tenemos todavía un Consejo de Seguridad Nacional, cuyas facultades queremos disminuir, pero además queremos que sea realmente un Consejo Asesor y no un lugar donde se puedan tomar decisiones acerca de la institucionalidad y hacerle ver al Presidente de la República la existencia de graves problemas institucionales ante cualquier dificultad interna. Eso –repito- es tremendamente peligroso y eso no está resuelto. Por lo tanto, lo primero que queremos es más democracia, pero más democracia que también se refiere a otras serie de asuntos, por ejemplo a los mismos quórum con que se vota la Constitución y las leyes. En segundo lugar, tenemos un problema de relaciones cívico-militares aun no resueltas en la Constitución. En tercer lugar, tenemos un punto importante pendiente -si bien no es parte de la Reforma actual, sino de otra que recién inicia su camino en el Congreso- que es el problema de la regionalización, la descentralización y la igualación efectiva de las regiones del país.

Nosotros tenemos un país que no es tan pequeñito -a pesar de que algunos Presidentes de la República lo dicen- pero desde el Presidente Allende hasta el Presidente Lagos, todos inician su discurso diciendo: "Chile, un pequeño país". Es un pequeño país en el sentido que son 15 millones de habitantes, pero no pequeño cuando posee 750 mil kilómetros cuadrados; en Europa, creo que sólo Alemania tiene más territorio. Pero somos un país tremendamente desbalanceado desde el punto de vista regional, no explota adecuadamente sus potencialidades, tremendamente centralista en su forma de acción, de toma de decisión, en la inversión de sus recursos, etc. Por lo tanto, es indispensable, aunque se han hecho cosas importantes en eso, cambiar o ampliar un régimen de gobierno regional y local de manera de tener un desarrollo armónico y sostenido de todas las regiones del país.

Para empezar, tenemos una cosa absurda que yo espero sea modificada ahora en el Senado. La Constitución dice en un artículo, que el país tiene 13 regiones. Los habitantes de Valdivia quieren tener una región propia, pero para lograr ese objetivo, tendrían que eliminar alguna de las 13 existentes. Por lo tanto, si algunos quieren crear una nueva región -y entre paréntesis, la

Constitución tampoco dice como se crean- deben saber que la Constitución inmutablemente las deja reducidas a 13. No hay un instrumento para definir efectivamente y de manera democrática la regionalización del país. El problema es que alguien decidió -algún planificador en el Edifico Diego Portales, en el edificio de la Fuerzas Armadas- que iban a ser 13 y fueron 13 para siempre. Y eso hay que cambiarlo. Pero al mismo tiempo hay que crear para el gobierno regional, grados mayores de participación, grados mayores de disposición de recursos y de decisión sobre los grandes temas que atañen a sus regiones. Esta es una discusión que recién empieza, pero es, yo diría, un pilar muy fundamental y muy central de la Reforma Constitucional.

Nosotros queremos, en definitiva, que la Constitución reconozca y se haga cargo de la existencia de regiones y de particularidades; consagrar también la existencia de las zonas metropolitanas para que enfrenten el desarrollo efectivo de las grandes urbes que tenemos ya, al menos en tres lugares del país. Y queremos que los gobiernos regionales sean capaces de reglamentar efectivamente y gobernar en sus regiones; eso es lo que se llaman indicaciones duras. Nosotros preferimos llamarlas indicaciones democráticas que a nuestro juicio está muy en el centro de nuestro debate sobre el futuro del país, liberar a las futuras generaciones de las ataduras de un pasado reciente. Aquí la generación de 1980 tuvo la pretensión de atar a todas las futuras generaciones, incluso del siglo que vivía y del siglo que hoy vivimos, a su propia idea de la institucionalidad. Nosotros pensamos que es hora de liberarnos de eso, esto también tiene que ver con la superación positiva del pasado, pasado que puede ser reciente y doloroso, pero que sobre todo en materia institucional, no puede quedarse con nosotros para siempre.

Muchas Gracias