

HOMENAJE A LOS 180 AÑOS DEL PRIMER CONGRESO NACIONAL*

JOSÉ ANTONIO VIERA-GALLO**

Excmo. Señor Presidente de la República.
Señor Presidente de la Excelentísima Corte Suprema.
Señor Presidente del Senado.
Excmo. Señor Decano del Cuerpo Diplomático y Señores
Embajadores.
Señores Ministros de Estado.
Señores Parlamentarios.
Autoridades Civiles, Militares y Religiosas.
Señoras y Señores:

El 4 de julio evoca una feliz coincidencia: junto con ser la fecha de instalación de la primera Cámara de Diputados en Chile en el año 1811, es el día en que se recuerda la Declaración de Independencia de los Estados Unidos de Norteamérica.

Se trata de dos hechos históricos que se entrelazan en su significado más perfecto: ambos son expresión de la lucha por la libertad de los pueblos y por el establecimiento de formas democráticas de gobierno.

Para nosotros, la primera expresión del Congreso Nacional, el 4 de julio de 1811, marca lo que ha sido una vocación inalterable de nuestra historia; esto es, la voluntad de establecer una convivencia bajo los signos de la libertad y de la ley.

Pocos países en América pueden exhibir una historia política en la que las luchas sociales, los debates ideológicos y los esfuerzos de modernización se hayan ido reflejando en normas jurídicas estables y, las más de las veces, flexibles.

*Discurso pronunciado el 4 de julio de 1991.

**Presidente de la Cámara de Diputados.

En esta historia, el Congreso Nacional ha sido una institución decisiva. Aquí han hecho oír su voz los hombres y mujeres que han hecho grande a Chile. Por sus escaños han desfilado escritores como Blest Gana, Vicuña Mackenna, Jenaro Prieto, Pablo Neruda; juristas de primer orden como Bello y Egaña; militares como O'Higgins, Baquedano e Ibáñez; líderes obreros como Recabarren y Lafferte; el Arzobispo de Santiago Rafael Valentín Valdivieso y todos los Presidentes de la República elegidos por voluntad popular, con la sola excepción de Juan Esteban Montero.

El Congreso fue concebido, en sus inicios, "como el único depositario de la voluntad del reino". Sin embargo, con el correr de los años esa imagen primera se fue desdibujando en la conciencia popular y muchas veces fue percibido como el lugar donde actuaban los partidos políticos. En la tradición democrática, independientemente de si el sistema de gobierno es presidencial o parlamentario, el Congreso es la piedra angular del sistema.

Se hizo común en nuestra historia que cualquier crisis social o política de envergadura se tradujera en un conflicto de poderes entre el Presidente de la República y el Congreso. Trágicas consecuencias han tenido estos enfrentamientos. Si en algo hemos fallado es en la búsqueda de un adecuado equilibrio de atribuciones entre los distintos poderes del Estado, que asegure al régimen democrático capacidad para resolver los conflictos sociales y políticos.

La Constitución Política de 1828 crea el Parlamento Bicameral, el que se consolida definitivamente en la Constitución de 1833, bajo la inspiración de Portales. Esa Constitución le otorga explícitamente al Parlamento el papel de garante de las libertades públicas y de fiscal del gobierno, como contrapartida a las mayores atribuciones que éste recibía para terminar con la anarquía reinante.

Desde los orígenes de la república la institución parlamentaria ha estado asociada a la idea de libertad: primero como expresión de la soberanía nacional frente a la Colonia, como lugar y símbolo de la independencia de Chile; luego como garante de las libertades públicas, de los derechos de los ciudadanos, frente a los abusos del poder público.

A lo largo de 180 de vida republicana, el Congreso ha representado lo mejor de nuestras tradiciones cívicas. Su funcionamiento ha sido siempre sinónimo de democracia; su clausura, de crisis.

Hoy, que vivimos en un mundo en acelerada transformación, en que

los hechos de todos los días parecen confirmarnos que hemos sido arrojados a un caudal torrencioso que nos arrastra vertiginosamente; hoy que nos esforzamos por reconciliar a Chile y proyectar sus tradiciones libertarias, es bueno que reflexionemos sobre los fundamentos de la institución parlamentaria, para robustecer, consolidar y perfeccionar nuestra democracia.

La idea de que los ciudadanos deben asumir colectivamente la conducción de los asuntos políticos cristaliza en la Grecia Clásica y se expresa en la República Romana. Sin embargo, la democracia moderna tiene su origen en el movimiento de reforma cultural, moral y política surgido en el siglo XVIII y que es conocido con el nombre de Iluminismo. Es en ese orden de ideas, basado en la primacía de la razón y en el cuestionamiento al antiguo régimen, que puede entenderse el significado del Parlamento tal como lo conocemos.

La función del Parlamento la identifica Montesquieu cuando en “El espíritu de las leyes” sentó el principio de la separación de los tres poderes del Estado. “Todo estaría perdido —afirma— si el mismo hombre, el mismo cuerpo de personas, de los nobles o del pueblo, estuviera dotado de las facultades de hacer las leyes, de ejecutar las resoluciones públicas y de juzgar los delitos o las diferencias entre particulares. Se perdería, entonces, la libertad. Cuando el Poder Legislativo está unido al Ejecutivo en la misma persona o en el mismo cuerpo no hay libertad, porque se puede temer que el monarca o la asamblea promulguen leyes tiránicas para hacerlas cumplir tiránicamente. Tampoco hay libertad —agrega Montesquieu— si el Poder Judicial no está separado del Legislativo ni del Ejecutivo. Si se confunde con el Legislativo, el poder de decidir sobre la vida y la libertad de los ciudadanos sería arbitrario, pues el juez sería, al mismo tiempo, legislador; si va unido al Poder Ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor”.

Esta doctrina clásica se expresó en el pensamiento político-constitucional de los Estados Unidos de Norte América. Para esta concepción, las instituciones principales que integran el sistema democrático de gobierno deben configurar un mecanismo de pesos y contrapesos, cuyo carácter es esencialmente defensivo. La idea central que guía el diseño institucional estadounidense es la del temor al abuso del poder por las autoridades políticas en desmedro de los derechos y libertades personales. Se trata de evitar, a través del juego institucional, dos escenarios igualmente sombríos de abuso del poder: el despotismo o cesarismo presidencialista, y la tiranía populista de una mayoría parlamentaria.

Se persigue así circunscribir la actividad de la Presidencia y del Parla-

mento dentro de límites precisos, para proteger un amplio ámbito de libertad ciudadana.

A poco andar surgieron las críticas a la democracia representativa en nombre de la injusticia social imperante en la sociedad industrial. Esas críticas, muchas de ellas fundadas, dieron origen a movimientos políticos totalitarios que marcaron a sangre y fuego el siglo xx. Postulando una democracia con apellidos como auténtica, atribuyeron el poder no a la ciudadanía, sino a un grupo de individuos organizados y desde el Estado buscaron poner término a esas injusticias. Para hacerlo sacrificaron la libertad y muchas veces provocaron nuevas injusticias. El Parlamento fue para ellos el principal punto de ataque. Queda en la memoria de este siglo, como prueba indesmentible, el incendio del Reichstag en Berlín.

Las dolorosas experiencias de nuestra historia nos han enseñado a valorar la democracia representativa y la función del Parlamento, como quizás no lo hicimos cuando disfrutábamos de la libertad de manera casi natural, como un don gratuito que nos había sido dado para siempre y que en verdad era el fruto trabajoso de actos como el que hoy nos reúne.

El Congreso es la fortaleza desde la cual se defienden los derechos y libertades del pueblo, de la gente, y hasta ahora la inventiva humana no ha imaginado otra institución que pueda desempeñar esa tarea. Es por eso que frente a los agoreros que pronostican su extinción o suparación por obsolescencia, respondemos que esos vaticinios sólo se cumplirán si, conjuntamente con tornarse superflua nuestra institución, también lo hiciera la democracia. Mientras el ideal democrático siga vigente, el Congreso permanecerá. La historia, pese a sus avatares, nos muestra no sólo la vigencia de ese ideal, sino su progreso, hoy más vigoroso que nunca.

Alexis de Tocqueville tenía razón escribía hace ya un siglo y medio que el desarrollo gradual de la igualdad de condiciones, igualdad que es la sustancia de la democracia, posee todas las características de un hecho providencial: es universal, pese a los tropiezos y regresiones; es duradero, escapa día a día al poderío humano; en fin, tanto los acontecimientos como las acciones de los seres humanos sirven a ese progreso, de manera inteligente o ciega.

Los pueblos, antes sometidos, han conquistado su independencia y soberanía; los trabajadores, sus derechos; las razas son respetadas en su dignidad; las mujeres ven reconocidas la igualdad de oportunidades con los hombres y terminan las discriminaciones por motivos ideológicos o religiosos. Si

sabemos mirar en perspectiva, debemos reconocer que pese a las guerras y a las tiranías, el siglo termina bajo el doble signo de la libertad y de la igualdad.

El Congreso nació con la democracia, y ambos llegaron para quedarse. Es una institución consustancial con el desarrollo de la libertad y de la igualdad. Sin ellas no hay Parlamento que merezca tal nombre. En el hemiciclo se pueden expresar, sin restricciones, todas las opiniones, y las materias controvertidas se resuelven por votaciones, donde el parecer de cada representante tiene el mismo valor.

La tarea que tenemos por delante es proyectar los valores democráticos a toda la sociedad, a la vida cotidiana de todos sus miembros, y al plano regional e internacional. Por eso, la función de defensa de los derechos humanos no agota nuestros deberes. En la clásica formulación de Montesquieu, lo propio del Poder Legislativo es hacer las leyes, es decir, promulgar normas generales y enmendar o derogar las existentes.

El Congreso está, pues, involucrado en la gestión gubernamental y estatal, y ella adquiere cada día mayor complejidad; no sólo por las materias involucradas, por la especialización y tecnificación de la economía y de los oficios, sino también por la globalización planetaria de los fenómenos sociales.

La afirmación de que el mejor gobierno es el que gobierna menos, carece de validez en las circunstancias actuales. El mismo objetivo de defender la libertad personal requiere con frecuencia de acciones positivas de parte de las autoridades, acciones que no sólo deben ser eficaces, sino también eficientes. Ellas, lejos de lesionar la igualdad, la aseguran corrigiendo las injusticias.

Es precisamente respecto de esta función positiva de hacer las leyes que el presente y el futuro plantean a nuestra institución los desafíos más importantes. Tanto el prestigio y la legitimidad que el Congreso alcance en la sociedad, como la utilidad que le preste, dependerá de la sabiduría y calidad de las respuestas que sepamos dar a esos retos.

Tan importante como la complejidad resultante del número y envergadura de las tareas, es el hecho de que el interior del Estado se ha ido produciendo una diferenciación creciente de funciones, que es capital para explicar la evidente dificultad que afecta hoy a la actividad del Congreso en relación con la posición que ocupa el Poder Ejecutivo.

En efecto, paralelamente al crecimiento de la burocracia estatal tradicional, ocupada en prestar los servicios que de acuerdo a las leyes incumben

al Estado, o en ejecutar las distintas políticas públicas, surgió dentro del aparato estatal una nueva clase de funcionarios, asociados al cumplimiento de una tarea también nueva. No hay un único concepto, comúnmente aceptado, que los designe. Unos hablan de alta función pública. Otros de un poder planificado o de gestión, de una tecnoburocracia estatal y privada.

En la tarea de hacer las leyes el Ejecutivo desempeña un rol fundamental. Sería ilusorio pretender sustituirlo. No obstante, la existencia de un poder altamente tecnificado en el Estado y en la empresa no cancela la labor política, entendida como aquella actividad que se orienta a la adopción de las decisiones fundamentales sobre la dirección de los asuntos públicos. Es esa actividad, primordialmente política y no técnica, la que debería constituir la esencia de nuestro trabajo parlamentario.

Ciertamente, debemos tecnificar al Congreso, dotándolo de una infraestructura material y de cuerpos de asesores acordes con las exigencias de los tiempos. Pero esa tecnificación es sólo auxiliar respecto de lo que constituye nuestra razón de ser. No somos expertos. Somos políticos, y sólo en la medida en que obremos como tales seremos fieles al mandato de nuestros electores.

Pero cabe preguntarse qué significa ser un buen político en democracia y también si estamos hoy a la altura de las exigencias que tenemos por delante.

A mi juicio, debemos reconocer cierta degradación que ha venido sufriendo, con el correr del tiempo, no la idea democrática pero sí la práctica de la democracia.

A partir de Juan Jacobo Rousseau, la retórica o el lenguaje de la democracia se basó en la idea de que las grandes decisiones sobre la conducción de los asuntos de la sociedad debían reflejar la voluntad general de sus miembros, es decir, precisamente esa síntesis de la diversidad de intereses y condiciones presentes en ella.

La práctica de la democracia se ha apartado de esa idea. Hacia 1942, en uno de los capítulos de su libro "Capitalismo, socialismo y democracia", Schumpeter describía lo que podríamos llamar la práctica real de las democracias como una competencia pacífica entre pequeños grupos de políticos profesionales por los favores del electorado, cuyos resultados benéficos residían tanto en las garantías que ella significaban para el resguardo de las libertades públicas, como en la posibilidad de una alternativa en el poder.

Posteriormente, este análisis ha dado paso a que se reduzca la práctica democrática a un "mercado electoral", donde compiten políticos, en nada

distintos de los empresarios, empleando instrumentos análogos para ganar el apoyo ciudadano. Esto es especialmente arrasador cuando las ideologías han perdido gran parte de su atractivo y magnetismo, el horizonte de alternativas se ha reducido, y los medios de comunicación han transformado la cultura política en un juego de imágenes, muchas veces fugaces.

Ciertamente, la política democrática comporta una dimensión de competencia electoral que le es inherente.

El problema reside en que un énfasis unilateral en este aspecto nos ha llevado a olvidar ese otro significado de la democracia que Rousseau destacaba, y que daba prioridad y orden a la lucha electoral. La democracia debe ser también un proceso de debate y deliberación sobre los grandes problemas nacionales, donde confluya la diversidad para obtener una síntesis que pueda ser reconocida por el mayor número posible de miembros de la sociedad como el interés general, como el interés de todos. Esta tarea no es de expertos, ni de un poder de gestión técnica. Es tarea de políticos y el lugar natural donde debe realizarse es en el Congreso.

Quizás es la ausencia o la presencia muy atenuada de esa otra dimensión de la democracia la que suscita hoy en día, particularmente entre los más jóvenes, ese desencanto con la política que los padres percibimos en nuestros hijos e hijas, y que los datos de las encuestas nos confirman.

Si somos capaces de redescubrir la dimensión profunda del quehacer político, podremos enfrentar los desafíos de la transformación de la sociedad que tenemos por delante, y en modo especial la revisión de la composición, forma de generación y atribuciones del propio Parlamento.

Esto no es tarea fácil. Para tener éxito deberemos emplear a fondo nuestras voluntades y capacidades, individuales y colectivas. Es necesario que continuemos el aprendizaje de escucharnos recíprocamente y que abramos de par en par, con plena transparencia, las puertas del Congreso a la sociedad, especialmente a las generaciones jóvenes.

Debemos, igualmente, despojarnos de hábitos inveterados, de prejuicios, de vanidades y mezquindades. Por sobre todo, es necesario que lleguemos a querer este Congreso, no en razón de un pequeño interés corporativo, sino por la contribución que él puede hacer al progreso del país.

Debemos cuidar y dignificar la democracia. Tenemos que crear un país en que las nuevas generaciones se reconozcan con entusiasmo, de tal manera que al mirar hacia atrás, hacia nosotros que hoy nos empeñamos en hacer

de nuestra institución una obra duradera y útil, nos recuerden con gratitud, perdonándonos por los males que todos, en momentos de ceguera, infligimos a Chile.

Muchas gracias.

Comentario

AL DISCURSO DEL PRESIDENTE DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

En su discurso en homenaje a los 180 años del Primer Congreso Nacional, celebrado el 4 de julio de 1991, el Presidente de la Cámara de Diputados, José A. Viera-Gallo definió a esa institución como la “piedra angular” del sistema democrático chileno, garante de las libertades públicas frente a los abusos del poder político y resaltó que su rol debe “robustecer, consolidar y perfeccionar nuestra democracia”. Para lograrlo el nuevo Congreso Nacional enfrenta en primer lugar los desafíos propios de un proceso de redemocratización, nunca antes experimentados en el pasado y en segundo lugar, aquellos que provienen de la sociedad moderna y del mundo contemporáneo, radicalmente diferentes del contexto mundial en que por última vez sesionó el congreso en 1973. ¿Será posible que el nuevo Congreso Nacional enfrente estas dos situaciones con efectividad, consolidando la democracia en Chile?

Si bien en Chile se logró una democracia política formal, ésta no tardó en ser quebrantada por una crisis institucional, producto de la rigidez de los liderazgos y de la tensión generada por un tardío proceso de participación en la década de los sesenta. Pero el país aún está lejos de lograr una democracia social, base de la sociedad moderna y componente vital de un régimen democrático para responder a los desafíos del mundo contemporáneo. Lo anterior implica aparte del pluralismo político y de la consolidación de una economía social de mercado, una descentralización de todas las esferas de la vida política nacional y un desarrollo creciente de formas autónomas de participación y representación de intereses ante el nuevo congreso.

Dadas las crisis y confrontaciones entre el Ejecutivo y el Congreso en el pasado, hechos que gravitaron fuertemente en el quiebre de la democracia chilena, es vital que en un proceso de redemocratización como el actual (que se da dentro de un régimen presidencialista incólume hasta el momento), se logre una adecuada cooperación entre ambas ramas de poder. Para Viera-Gallo la revalorización de la democracia en Chile (algo que se tuvo pero que se descubrió su valor una vez que se perdió) requiere después de la experiencia autoritaria un robustecimiento y modernización del Congreso.

Si bien Viera-Gallo argumenta que “la política y no la técnica” debe constituir la esencia del trabajo parlamentario, él reconoce la necesidad de tecnificar al Congreso. He aquí uno de los principales desafíos del actual Congreso. Una de las causas de la influencia del Ejecutivo por sobre el Legislativo en los regímenes políticos contemporáneos la constituye su liderazgo en materias de iniciativas de Ley debido a su gran capacidad técnico-burocrática para formular políticas públicas. Ante la creciente complejidad técnica de las materias que debe enfrentar la sociedad moderna, el Poder Ejecutivo posee los especialistas y el conocimiento que le dan una clara ventaja por sobre el Legislativo. Además, el poder de fiscalización del Congreso normalmente se ve disminuido por su incapacidad para generar la información oportuna y necesaria o por su excesiva dependencia de instituciones especializadas del Ejecutivo. Como reconoce el Presidente de la Cámara, el Congreso está “involucrado en la gestión gubernamental y estatal”, y una de las características de los regímenes políticos democráticos de hoy día es que no sólo gozan de legitimidad por su origen popular sino que también porque son eficaces en la solución

de los problemas que enfrenta la sociedad. Por lo tanto, en la medida en que el nuevo Congreso contribuya a mejorar las iniciativas del Ejecutivo y a transformar aquellas de sus propios parlamentarios en realidad, lo fortalecerá como la arena natural del proceso de transición política de intereses sociales y políticos contrapuestos consolidando su legitimidad democrática.

El Congreso debe, por ende, desarrollar una capacidad técnica que le permita autonomía en materias de información para cumplir con su función legislativa y de fiscalización y estar dotado de un staff profesional que lo asesore institucionalmente. Aparte del personal de secretaría que cada congresal debe tener para programar su agenda política y mantener contacto con sus bases de apoyo (si es que desea ser reelecto), y no siendo cada representante un especialista, la única manera en que el Congreso puede enfrentar exitosamente al poder técnico-burocrático del Ejecutivo y de los grupos de interés que tienen acceso a él y a los comités especializados del Congreso, es con un staff profesional propio y permanente que le dé continuidad institucional más allá de la alternancia de los congresales entre elección y elección. Lo anterior resulta aún más necesario dado el carácter abierto de nuestra economía y su integración en el mercado mundial, donde el poder de las empresas transnacionales y lobbies internacionales normalmente constituyen un importante foco de preocupación aún en las democracias más avanzadas. Asimismo, la creación de una oficina del presupuesto en el Congreso que permita coordinar y acelerar el proceso de asignación de recursos en conjunto con el Ejecutivo sería además un claro mecanismo de cooperación que mejoraría la eficacia del proceso de toma de decisiones públicas.

No hay duda de que la afirmación de Viera-Gallo "no somos expertos, somos políticos" es cierta. Pero algo muy diferente es concluir que la política no se ha tecnificado, especialmente cuando se analiza el proceso de formulación de políticas públicas en áreas tales como el medioambiente, la minería, la pesca, la industria armeramentista, el transporte y las telecomunicaciones, todos sectores que en un año y medio de gobierno democrático han sido complejos y conflictivos de regular. Quizás una ayuda al Congreso en este sentido la constituyan la existencia de grupos de interés públicos, asociaciones de consumidores, grupos intelectuales independientes y una creciente participación de las universidades en el proceso de formulación de las políticas públicas. Esto ayudaría como estipula Viera-Gallo al "debate y deliberación sobre los grandes problemas nacionales".

Una de las características del mundo actual, tanto en las democracias avanzadas, socialismos en crisis y regímenes en transición del autoritarismo hacia la democracia ha sido el proceso de liberalización de la sociedad que por diversos motivos ha colocado al individuo, organizaciones locales y a la opinión pública como ejes fundamentales del proceso político. Me parece que los nuevos congresales deberán reconsiderar su relación con estos nuevos actores (y los mencionados en el párrafo anterior) abriendo puntos de acceso a ellos en la toma de decisiones y en virtud de ello redefinir su relación con su partido y/o coalición de partidos, como instituciones únicas y monopolizadoras de su legitimidad política.

Para proyectar los valores democráticos el nuevo representante deberá velar permanentemente por los intereses de su distrito territorial (práctica a veces olvidada), conciliando la naturaleza antagónica de los diversos grupos sociales que allí confluyen con aquellos principios programáticos del partido político por el cual fue elegido con el fin de satisfacer el interés general de la sociedad. Para este efecto se necesitan de mecanismos que le permitan mantener un vínculo fluido y estable con su base electoral, no sólo en una campaña electoral, sino abriendo su gestión en forma permanente a la más amplia participación de organizaciones autónomas de la localidad. Su gestión debe ser evaluada no solamente a través del voto popular cada cierto

número de años, sino también por un seguimiento continuo y de cerca de su desempeño y conducta en el Congreso, de la coherencia de su patrón de votación tanto en las comisiones como en el piso con el objeto de que la opinión pública pueda evaluar los intereses que representa, cómo los representa y poder determinar su grado de preparación, conocimiento y responsabilidad ciudadana.

Evidentemente que este planteamiento requerirá de una nueva mentalidad y mayor profesionalismo en el desempeño de nuestros políticos, siendo una mayor apertura y transparencia en el proceso de toma de decisiones públicas ciertamente un paso importante hacia ese objetivo, lo que contribuirá además a aumentar la legitimidad al Congreso en un una importante etapa de nuestro desarrollo político.

ALFREDO REHREN BARGETTO