

PERIODO
PRESIDENCIAL.
002609
ARCHIVO

INFORME DE ANALISIS

(al 8 de enero de 1993)

MINISTERIO SECRETARIA GENERAL DE LA PRESIDENCIA

ANALISIS POLITICO: la duración del período presidencial

El tema que motiva el presente análisis ya fue objeto de un informe anterior, correspondiente a la segunda semana de octubre de 1992, es decir, hace exactamente tres meses.

En aquel informe, se plantearon tres ideas básicas:

- a) Existe un consenso ampliamente mayoritario en el país en orden a considerar que el mandato presidencial de ocho años contemplado por la Constitución Política resulta exagerado e inconveniente.
- b) Se consideraba importante que el Gobierno promoviera la presentación de un proyecto de Reforma Constitucional para acortar la duración de dicho mandato.
- c) Se advertía que el Ejecutivo debía abordar este tema de una manera tal que no apareciera interviniendo en disputas partidarias ni favoreciendo a determinado grupo político.

El presente informe vuelve sobre el mismo tema, agregando, ahora, otras 3 proposiciones adicionales:

- a) El gobierno debe tomar directamente la iniciativa en esta materia.
- b) En todo caso es conveniente sondear a los partidos de la Concertación de Partidos por la Democracia respecto de la fórmula concreta a ser propuesta como alternativa al mandato vigente.
- c) Mientras antes se presente un proyecto sobre esta materia, mayores serán las posibilidades de una aprobación parlamentaria expedita.

Este Informe intenta fundamentar las conclusiones antedichas. En la primera parte, se recogen suscintamente los argumentos planteados por el Informe de Octubre de 1992. En la segunda parte de se analizan las variaciones que ha sufrido el escenario político y su incidencia en el asunto. Finalmente, en la tercera parte, se sugiere un curso de acción para el Gobierno.

I. Argumentos del informe de Octubre.

Uno de los elementos del Informe de octubre era que se estaba haciendo urgente plantear la reforma sobre la duración del período presidencial e introducirla con prontitud en la agenda legislativa. Se apuntaban tres razones para dar respaldo a esta tesis:

- * primero, y fundamentalmente, la conveniencia del país;
- * segundo, la conveniencia para cualquier gobierno de coalición;
- * tercero, la conveniencia para la mantención y proyección de la Concertación.

El Informe constataba, además, que la eventualidad de presentar esta reforma constitucional no estaba teniendo, como en algún momento se supuso, el valor de "moneda de cambio" para obtener de la derecha concesiones en el ámbito de otras reformas institucionales que interesaran al gobierno.

Ahora bien, el Informe planteaba que el origen que tuviera la iniciativa de reforma -ya sea del Presidente de la República o de parlamentarios de la Concertación- tenía, según el caso, implicancias distintas:

A) El **origen parlamentario** tenía la ventaja de obviarle al Gobierno los problemas "hacia la Concertación" que podía suponer tomar la iniciativa sobre esta materia.

Esta vía, sin embargo, presentaba también algunos problemas. En efecto, era previsible que al dejarse la iniciativa a los partidos se produjera una fuerte inercia hacia la inacción o la dilación.

En el caso de la D.C., no podía descartarse que, al amparo de antecedentes y encuestas que dan buenas posibilidades a un candidato de sus filas, surgieran voces que rechazaran toda decisión sobre esta materia mientras no se obtuvieran de los partidos aliados determinadas concesiones compensatorias.

Para el PS y del PPD, el aparecer impulsando la iniciativa de reforma podía ser interpretado como una apuesta política que resigna pretensiones para 1993, reservándose para 1997. Entendida como señal de debilidad, la iniciativa en este tema podía perjudicar la precandidatura presidencial del sector.

B) El **origen presidencial** de la iniciativa de reforma presentaba también ventajas y desventajas en relación con la urgencia de presentarla y con la sujeción del Gobierno a criterios de suprapartidismo.

Por una parte, tenía la ventaja de que el Ejecutivo era capaz de reaccionar con mayor agilidad a la exigencia de plantear la iniciativa, puesto que la decisión de hacerlo radica finalmente en una persona --el Presidente-- y los principales elementos de juicio necesarios para adoptar dicha decisión están ya sobre la mesa.

Por otra parte, sin embargo, el Gobierno aparecía sujeto a contra-incentivos similares a los que complicaban el tratamiento del tema por los partidos de la Concertación. El hecho de que el Gobierno hubiera planteado unilateralmente la reforma en Octubre de 1992 podía ser considerado como un movimiento en favor de la alternativa PS y PPD y contraria a la DC, con resultados muy contraproducentes.

II. Variaciones del escenario político y su incidencia en la iniciativa de reforma.

Hacia Julio de 1992 --esto es, después de que las municipales arrojaran sus resultados, tan triunfalmente recibidos por la derecha y, en particular, RN--, las posiciones de la derecha y de la Concertación sobre la idea de una reforma constitucional que acortase el período presidencial eran las siguientes:

* **Posición de la derecha.** La posición en este segmento del espectro político no era única. Dependía de partidos y de personas. Sin embargo, y en general, puede decirse que se acogía la idea de estimar que un período presidencial de ocho años era excesivamente largo. Hubo dos excepciones relevantes a este consenso: las de los senadores Sergio Fernández (designado) y Eugenio Cantuarias (UDI).

Sintetizando los argumentos de ambos, el fundamento del rechazo apuntaba a las siguientes ideas:

* Rechazo de una reforma en sí misma, por cuanto introduce un elemento de inestabilidad. La Constitución no debe ser alterada, porque el país necesita estabilidad para proyectarse al futuro;

* Oposición al acortamiento del período, porque plazos largos aportan claridad de reglas del juego --contribuyendo a dar estabilidad-- y permiten desarrollar programas de largo alcance;

* La reforma responde solamente a cálculo electoral o conveniencia política de la Concertación.

Aparte de estas excepciones, la idea de la reforma era ampliamente aceptada tanto en RN como en la UDI (incluido el otro senador de la UDI, Beltrán Urenda).

Aún entre quienes desde la derecha miran con simpatía el acortamiento del mandato, sin embargo, existían serias dudas respecto de las reales motivaciones del gobierno para impulsar esta reforma.

En la misma medida en que la iniciativa sea mirada como una medida de corto plazo para resolver problemas intra-Concertación más posible será que la derecha se oponga. Si, en cambio, se la percibe como una decisión de Estado y de Bien Común puede haber disponibilidad para tratar el tema.

En Agosto del 92, RN anunció el envío al Parlamento de un "paquete" definitivo de reformas constitucionales, en la que se incluiría una

propuesta de reforma a la duración del período presidencial. Este "paquete" era una respuesta al "paquete" enviado por el Gobierno en mayo. Su propósito obedecía al deseo de cerrar la posibilidad de nuevas y continuas presentaciones de reformas a la Constitución y de eludir la acusación de que su rechazo al "paquete" del Gobierno respondía a una actitud anti-democrática.

A comienzos de Septiembre del 92 el Presidente Aylwin reiteró el interés del Gobierno por acortar sustancialmente el mandato presidencial.¹ Andrés Allamand dio a conocer su propia propuesta y subrayó que "el resto de las reformas constitucionales no debe inhabilitar el encontrar una fórmula de acuerdo" Gobierno-oposición sobre la materia.

En el último tiempo personeros de R.N. han dado señales de estar en disposición a estudiar el tema. Más aún, no debe descartarse completamente que RN tome ella misma la iniciativa en esta materia.

* **Posiciones dentro de la Concertación.** A diferencia de lo que ocurre con la derecha, las posiciones respecto del tema dentro de la alianza gubernamental han tenido poca variación, aunque en el último bimestre de 1992 sí varió el escenario interno de los partidos de la coalición y, por lo tanto, el de la propia coalición.

a) En la DC, la situación es compleja en vista de las distintas variables que tienen o pueden llegar a tener impacto en una posición definitiva, a saber: el balance entre las distintas corrientes internas, el peso interno que en el corto plazo pueden llegar a tener las relaciones con los otros miembros de la coalición, la influencia personal de ciertos líderes partidistas, la postura por la que finalmente se incline el pre-candidato presidencial del partido y la posición del propio Presidente de la República.

En cualquier caso, puede decirse que en la DC hay dos opciones que se han expresado con claridad:

* Una, que rechaza el acortamiento unilateral del mandato y lo liga ya sea a la negociación con la derecha sobre las demás reformas constitucionales ("moneda de cambio"), y

* Otra, que acepta la reducción del período presidencial (con preferencias dispares acerca del número de años y de la posibilidad de reelección).

Es altamente probable que la posición final de la DC sobre el tema vaya a estar poderosamente condicionada por la influencia que

¹ La fórmula de mandato propuesta por el Presidente fue de cinco años (en vez de cuatro), sin reelección. Cabe decir que en declaraciones públicas hechas en similar fecha, el ministro Boeninger expresó su coincidencia con el Presidente e insistió en la condición de un amplio consenso nacional.

finalmente ejerzan el senador Frei y el Presidente Aylwin.

Hay que subrayar que ambas figuras han expresado idéntica preferencia en relación con la fórmula de mandato: cinco años, sin reelección.

b) En el PS y PPD, la reforma es ampliamente aceptada. Existen coincidencias también respecto de otros tres aspectos:

* La fórmula de mandato: período breve y sin reelección inmediata, y

* La desvinculación de la iniciativa del resto de las reformas constitucionales.

* La desvinculación de esta reforma de cualquier negociación dentro de la Concertación. Esta iniciativa no debe ser, ni debe aparecer siendo, una manera de facilitar un arreglo en torno a un candidato único.

* **Posición del Gobierno.** El Ejecutivo ha tenido hasta ahora una posición invariable desde mediados de 1992, la que puede resumirse de la siguiente manera:

- Se le asigna al tema una alta importancia, en función de razones de Estado;
- Sin embargo, se condiciona una iniciativa gubernamental en la materia a la existencia en el país de un amplio consenso sobre su conveniencia;
- Se favorece una fórmula de mandato que no exceda de cinco años, sin reelección inmediata.

Esta posición del Ejecutivo ha supuesto, en primer lugar, la disposición a impulsar una iniciativa de acortamiento del período pese a no estar en el programa de gobierno de la Concertación; y, segundo, la disposición a no adoptar una iniciativa de reforma unilateralmente, sino a entregar el tema para su debate previo en los partidos de la Concertación.

III. Conclusión: Un curso de acción para el Gobierno.

De todo lo dicho hasta aquí se desprende que el escenario político ha sufrido cambios que inciden favorablemente en la posibilidad de que el Gobierno tome la iniciativa de reforma para acortar el período presidencial.

Aunque no ha habido una instancia formal que de cuenta de la existencia de un consenso nacional cristalizado sobre este tema, no resulta aventurado señalar de que existen niveles razonables de consenso sobre la necesidad de reducir el período.

* **Respecto de la derecha.** Como se mencionó arriba, en la derecha hay signos de que al menos RN podría estar dispuesta para un acuerdo. Esta posibilidad crece en la misma medida en que la derecha se convence que esta reforma no está ligada a las negociaciones entre las pre-candidaturas dentro de la Concertación.

Signos importantes de que la reforma no depende de la negociación interna en la alianza son los avances que se consigan tanto en la "comisión mecanismo" de la coalición, como en su "comisión programa".

* **Respecto de la Concertación.** Como se ha dicho, las mayores dificultades para aprobar una iniciativa del Gobierno que busque acortar el mandato podrían provenir de sectores de la DC. Tales dificultades, hoy menores, presumiblemente irán creciendo con el paso de las precampañas.

El Gobierno ha mostrado una clara voluntad de respetar la opinión de los partidos al entregar el tema para el debate previo de la Concertación y dar tiempo suficiente para que ellos se pronunciaran. En este sentido, el Gobierno puede esgrimir una renovada "autoridad moral" frente a las agrupaciones políticas de la coalición con el objeto de evitar que una o varias de ellas se sientan pasadas a llevar en sus intereses y le recriminen su iniciativa.

C) **El abultamiento de la agenda legislativa.** Es claro que, por esta causa, el tiempo disponible para enviar un mensaje al Parlamento y tratarlo en las cámaras es reducido.

Es preciso subrayar que la decisión de lanzar la iniciativa en comentario corre contra el tiempo no sólo por el abultamiento de la agenda legislativa, sino también por la necesidad de evitar que la derecha aproveche la circunstancia de la presentación de una reforma para acortar el mandato y se cuelgue de ella para plantear la congelación de nuevas tentativas de modificaciones constitucionales por un largo período.

Como se recordará, bajo ese pretexto y con el propósito también de contrarrestar el efecto de su oposición al paquete presentado por el Gobierno en mayo de 1992, la derecha (y, específicamente, RN) anunció su intención de presentar su propio y definitivo "paquete" de reformas constitucionales.

Si llega a darse el caso de que la derecha reactive su interés por presentar un "paquete" definitivo de reformas se habría configurado un escenario que complica el paquete gubernamental de modificaciones pendientes y que puede, incluso, restarle fuerza a los cambios que se desee incluir como bandera en el próximo programa de gobierno de la Concertación.

En resumen, sería conveniente que el Gobierno diera los siguientes pasos:

- * que tomara una decisión favorable sobre una iniciativa de reforma a la duración del mandato;
- * que resolviera el problema de la fórmula concreta del mandato;
- * que adoptara su decisión a la brevedad, y
- * que lo hiciera de manera tal de anticiparse a una acción de la derecha como la que se ha comentado.