

SESION N° 49

Viernes, 11 de Mayo de 1979.-

Se abre la sesión a las 9,20 Hrs., presidida por don Patricio Aylwin A.-

Se encuentran presentes los señores : Francisco Cumplido, Alejandro Silva B., Edgardo Boeninger, Patricio Aylwin, Lilian Jara, Carlos Andrade G., Manuel Sanhueza C., Laureano León, Hugo Fruhling, Raúl Espinoza, Humberto Nogueira, Hugo Pereira A., Ignacio Balbontín, Jorge Mario Quinzio, Eugenio Díaz.

PATRICIO AYLWIN :

Hoy veremos el problema de la ley programa o ley de cambios básicos, se ofrece la palabra sobre la materia.

EDGARDO BOENINGER :

Da lectura a la parte correspondiente del informe :  
La ley de cambios básicos, mal llamada ley programa, establecería que durante el primer año de gobierno tuviera que presentarse al parlamento todas aquellas materias que, siendo de carácter básico, el gobierno desea modificar en el transcurso de su periodo, tal ley se aprobaría por simple mayoría. Si el gobierno quisiera realizar luego otros cambios substanciales, después del primer año de gobierno, requeriría de la aprobación con quorum calificado del parlamento. Esta es la esencia de la idea propuesta ¿Como consagrar la posibilidad de cambios substanciales dentro del marco de la Constitución, tratando de evitar la explosión social y canalizando adecuadamente el conflicto? Sin que ello signifique que una vez aprobada una ley de este tipo, se sabe que no hay otra sobre esas materias hasta cinco o seis años más.

ALEJANDRO SILVA B :

Si acaso nosotros partimos de la base que, bajo ciertos presupuestos, el Ejecutivo puede disponer de materias que son propias de materia de ley, dentro de los marcos de su carácter delegatorio, ello genera confusión. Ello no genera problema cuando hay consenso, ya que el parlamento lo aprobará si existe ese consenso. De lo contrario, no parece conveniente. Es difícil crear una categoría nueva que contribuya a perfeccionar el ordenamiento jurídico. No es esta una falla substancial.

CARLOS ANDRADE G :

Yo concuerdo con la opinión del respetado colega, don Alejandro Silva B., ya que cuando se recoge e institucionaliza esta práctica institucional de la delegación de facultades a la que practicamente todos los presidentes acudieron de 1925 en adelante, la posibilidad del buen funcionamiento

de la delegación de facultades, no tenemos referencia. Desgraciadamente, nosotros no tenemos ningún hito de referencia, ya que, establecida la delegación de facultades en 1970 de la reforma constitucional, la realidad cierta es que durante la presidencia de don Salvador Allende, nunca fructificó. Yo formo parte de la comisión de "Proceso de generación de la ley", y he abogado por el establecimiento de la delegación de facultades con todos los resguardos, de tal manera que, avanzando, sería bueno ver ese texto para comparar y ver como quedan esas dos instituciones, porque indudablemente, colega Boeninger, fuera de la plataforma de lucha de las candidaturas presidenciales, sólo con la declaración programática y la posibilidad de traducir ella en una delegación de facultades, se conseguiría casi un mismo resultado, sin incorporar a la legislación chilena esta novísima idea de la ley programa.

FRANCISCO CUMPLIDO :

Yo creo que hay una confusión manifiesta en el debate, no se trata de la ley programa que se planteó durante el proyecto de reforma constitucional de 1964-5, ni del 69. Hay un error al establecer que el nombre no corresponde a la institución. Aquí lo que se trata es de otra cosa, no se trata de una delegación de facultades, se trata, al revés, de la estabilidad de ciertas leyes relacionadas con materias económicas, o sea, se da la posibilidad de legislar sobre estas materias en el primer año de gobierno, salvo excepciones, tratándose de un régimen presidencial, o cuando asume un nuevo gobierno, en el régimen semi-presidencial. En el fondo la proposición trata de estabilizar la legislación económica durante cierto lapso conocido por la ciudadanía.

EDGARDO BOENINGER :

Es exactamente lo que dice Cumplido. Es lograr estabilidad pero conciliándolo con la posibilidad de cambio, sin rigidización del régimen como ocurre con el proyecto Ortuzar, sin inmovilizar al país.

El problema de la ley programa, Carlos, es otro, ya que amarra las manos del gobierno, ya que pueden cambiar las circunstancias, los criterios, etc. En segundo lugar, se trata de que es muy vago esto de transformar el programa en ley, como un plan de desarrollo que saca ODEPLAN, que no se puede convertir en ley. El problema de la ley programa era otro. Este concepto es distinto.

HUGO FRUHLING :

El hecho de que sólo se pueda presentar una ley de cambios básicos al inicio del gobierno, o luego, con quorum muy altos, no prevee la situación de catástrofes o situaciones nuevas, impidiendo que pueda operarse flexiblemente.

La tramitación seguiría el mismo procedimiento de la ley de presupuesto, o sea, cuatro meses, lo que signifique una presión al Congreso o impide que

este pueda ver en profundidad los temas de la ley programa. Por lo demás, en un régimen semi-presidencial, cambios muy básicos, implica cambio de gobierno. En el sistema presidencial, lo propuesto implica un zapato chino.

PEDRO JESUS RODRIGUEZ :

Yo veo que hay que conciliar dos ideas que nos parecen fundamentales, por un lado la conveniencia de dar estabilidad a la legislación económica, sin llegar a ningún tipo de rigidez. En el fondo aquí estamos avocados a un problema de técnica jurídica, a mi me da la impresión de que, en lo que debiera ponerse el acento, es en el de la iniciativa legislativa. Por ejemplo, que sólo el Ejecutivo tuviera iniciativa para promover modificaciones sobre determinadas materias, de tal manera que es allí, sin preocupaciones de plazo, dejando de responsable del manejo económico al gobierno y dándole las posibilidades de modificar las normas sobre el orden económico. Así quedaría suficientemente resguardado, por un lado, la idea de que esto no nos mete en un esquema rígido sin salida, pero por otro lado, le da al gobierno, que es el máximo responsable en estas materias, la iniciativa para promover una modificación que las circunstancias pueden hacer necesarias, no solamente por la inestabilidad, sino también por causas externas, que siempre ocurren en los países pequeños y en desarrollo, circunstancias internacionales que me son previsibles.

Entonces, yo pienso, que en vez de pensar en una nueva categoría de ley, más bien podríamos pensar, desde el punto de vista técnico jurídico, en una noción de reservar para el Ejecutivo la iniciativa de ley respecto de determinadas materias. Yo trataría así, improvisadamente, el problema, más que enfocarlo en la naturaleza de la ley.

LAUREANO LEON :

No compartimos en absoluto con la ley programa, Nosotros estamos por una constitución flexible. La ley de cambios básicos va a ser un cerrojo que va a impedir avanzar en la democratización del país. Manteniéndolo, por lo demás, la Constitución vigente a 1973, con las modificaciones ya propuestas, es suficiente.

En relación al problema con el área de propiedad, con Sergio Teitelboin, habíamos pedido que para la discusión general y particular que modificara materias de propiedad se requiriera la mayoría en ejercicio. Nosotros estamos por la estabilidad pero sin cerrojo.

EDGARDO BOENINGER :

Veo que esta idea no cuenta con consenso. La idea no está madura, pero creo que si hay un problema de fondo, al que no tenemos una respuesta adecuada, es a la congruencia de los mecanismos del régimen político y a las realidades de la presencia de los grupos económico-sociales, lo que puede ser

esto un esfuerzo inadecuado para enfrentar algunos problemas y un desafío a los mecanismos del régimen político.

Yo no se si, en este momento, a propósito de lo dicho por Pedro J. Rodríguez, si sobre todas estas materias enumeradas, son materias del Ejecutivo. Si ello es así, no hay problema, lo que si pediría que se dejara constancia de la necesidad de la posibilidad de cambio con reglas básicas estables.

ALEJANDRO SILVA B. :

Yo creo que el gobierno podría formar un plan de gobierno que fuera sometido al Congreso, ello generaría responsabilidad para el Ejecutivo como para el Legislativo, y los cambios sobre esa materia, deberán hacerse por quorum calificado. El Ejecutivo asume la responsabilidad si es que no aplica el plan propuesto.

FRANCISCO CUMPLIDO :

Para quienes nos inclinamos por el régimen semi-presidencial, no es necesario esta materia, ya que si hay cambios subsanciales hay cambio de gobierno. Sólo era una ayuda para los partidarios del presidencialismo. El problema se resuelve en parte con el mecanismo de los contratos-leyes, a través de ese procedimiento, estaría cautelada la estabilidad. El darle mayores atribuciones al Ejecutivo va en contra del fortalecimiento de las facultades del Congreso.

IGNACIO BALBONTIN :

Creo que aquí esta de por medio el problema continuidad-cambio. Lo que en el proyecto se señala tiene que ver mas con la estabilidad que con el cambio.

El ritmo económico es distinto del ritmo legal. Ello debe ser enfrentado de alguna manera. El objetivo de este tipo de mecanismos es de ilustrar sobre el programa que pretende realizar un gobierno. Dejo constancia de la necesidad de ilustrar jurídicamente el desarrollo de un programa de gobierno. Esto esta resuelto en el régimen semi-presidencial, pero es necesario descubrir mecanismos que solucionen el problema en el régimen presidencial.

PATRICIO AYLWIN :

Aún cuando existe consenso en descartar la proposición, yo creo que el problema no es superfluo.

Hay un hecho histórico, todos los gobiernos han llegado con un programa, con ideas sobre lo que se quiere hacer, mas que a la adhesión de un hombre. Ello ha determinado que para facilitar la realización del programa, el Ejecutivo al inicio de su período, podía facultades extraordinarias, para los cambios administrativos.

Cuando se presentaron los proyectos de reformas del gobierno de Frei, en 1965, en conversaciones con Raúl Ampuero, surgió esta idea de una ley no meramente delegatoria para realizar cambios, sino embarcada por el Congreso, aprobada por este, sin perjuicio que, en caso de conflicto, se pudiera someter a plebiscito, y aprobadas el gobierno pueda aplicarlas. Ello no busca más que aprobado, el gobierno pueda realizar su programa de gobierno. Ya que una forma de evitar la realización del programa, por iniciativas inconexas. Si existen situaciones de emergencia, por quorum calificado, se puede cambiar algunos aspectos o aprobar otros.

Esta institución propuesta es para el régimen presidencial, ya que para el régimen semi-presidencial no es necesario, ya que ello se realiza al designar el gabinete y a través de los votos de censura constructiva la idea no es para estabilizar una realidad dada, sino para encauzar y dar fuerza a un proyecto de un gobierno elegido.

ALEJANDRO SILVA B. :

Lo que propone Patricio Aylwin, mejoraría el régimen presidencial, ya que permite el compromiso para un programa determinado. En el régimen semi-presidencial, esto no tiene importancia.

Me preocupa lo señalado por Francisco Cumplido, respecto de los Contratos-leyes, creo que deben sujetarse al proceso de expropiación con indemnización obligatoria. Yo creí que esto había logrado consenso.

EDGARDO BOENINGER :

Se produjo dos posiciones en el tema, las que se recogieron por la comisión.

MANUEL SANHUEZA :

Yo soy partidario del régimen semi-presidencial donde no hay cabida a lo que estamos tratando, pero creo que tampoco hay cabida en la presidencial en la forma que ha sido planteado, porque se caracterizaba como una modificación a la Constitución de 1925, reforzando las atribuciones del Congreso. El asumir el planteamiento que se discute esta en contra de lo planteado por los propios partidarios del régimen presidencial y sería volver muy atrás, habría que revisarlo.

EDGARDO BOENINGER :

Con el objeto de sintetizar el debate y avanzar, yo reitero mi proposición de enviar a la comisión la doble inquietud, la de profundizar el estudio de avanzar en un plan armónico de conciliar los cambios fundamentales con la estabilidad, lo que requiere de mecanismos políticos y económico-sociales armonizados y más profundizados.

La ley de cambios básicos buscaba explicitar las definiciones básicas

del gobierno que asuma.

MANUEL SANHUEZA :

Eso está aprobado ayer.

EDGARDO BOENINGER :

Bien, pero si ello no está avalado con la enumeración de materias, establecida en el informe parece restrictiva, pero ello no era el objetivo. La idea era que el Ejecutivo recién elegido, señale la definición fundamental de su gobierno con una precisión de las reglas fundamentales del proceso económico-social que va a utilizar. Ello debe ser trasladado a algún tipo de legislación. El problema de rigidez no me preocupa, ya que un cambio muy grande implica cambio de gobierno. Yo sostengo la necesidad de dejar constancia de dos ideas ; el desarrollo armónico del plan de gobierno y la necesidad de compatibilizar cambio y estabilidad.

ALEJANDRO SILVA B. :

Es necesario el compromiso al inicio de un gobierno, del Ejecutivo y Legislativo, para realizar un programa aprobado. Hay algo aquí, importante, que debe establecerse. La democracia necesita objetivos fundamentales y armoniosos que deben realizarse. Creo que no nos podemos chupar frente al problema.

RAUL ESPINOZA :

La estabilidad del régimen deben provenir del consenso mayoritario del pueblo reflejado en las instituciones del gobierno y el poder legislativo. Es en ello donde debe ponerse el énfasis.

IGNACIO BALBONTIN :

Creo que el Ejecutivo recién elegido no sólo debe pronunciarse sobre las orientaciones básicas de su gobierno en el programa, sino que deben establecerse las normas básicas que va a utilizar en la realización del programa. Esto es complementario.

PATRICIO AYILWIN :

No hay acuerdo sobre la ley programa o ley-marco, si existe acuerdo en que al inicio del gobierno se haga una exposición pública de su programa de gobierno y la necesidad de buscar mecanismos para la concreción de ello; dentro de la idea de armonización de las ideas de estabilidad y cambio.

SE ACUERDA.-

Pasamos al punto 8. En discusión el Consejo Económico-Social. Se lee la parte correspondiente del informe.

HUMBERTO NOGUEIRA :

Al entrar al análisis de este tema, quiero expresar que en el documento de la comisión esta expresada la idea central de un Consejo Económico-social, sin tratarlo mucho. En tal sentido, creo que deben establecerse las atribuciones y obligaciones centrales del organismo que se crea, con una cierta organizadad.

En tal sentido, creo que algunas de ellas deben ser :

- a) Ser instancia obligatoria de consulta del gobierno y del parlamento, previa al despacho de los proyectos de leyes y planes de carácter económico-social.
- b) Derecho de recabar del gobierno y del parlamento la suerte corrida por sus acuerdos, proyectos y dictámenes.
- c) Organizar y llevar a cabo estudios socio-económicos y financieros y derecho de solicitar información a organismos públicos y privados, quienes tendrán la obligación de entregar dicha información.
- d) Tener iniciativa de ley y ser instancia asesora del Ejecutivo y Legislativo en la redacción de proyectos de leyes sociales y económicas.
- e) Derecho de pronunciarse sobre los modelos de desarrollo propuestos.
- f) Derecho de publicar dictámenes, consultas evacuadas o pronunciamientos que emita en los medios de comunicación o en un medio al efecto, con financiamiento del Estado.
- g) Promover el desarrollo de las actividades económicas en un sentido favorable a los intereses del pueblo; ser instancia vigilante frente al abuso y concentración del poder económico, como asimismo, cooperar en la implementación progresiva de normas sobre participación laboral en las empresas y diferentes áreas de la economía.

A modo de reflexión previa, parece conveniente tener presente que existen diversas modalidades y composiciones del Consejo. La elección de los miembros pueden ser mandatarios de las organizaciones o personas elegidas directamente para tal efecto, ello implica que pueden ser mandatarios de organizaciones económico-sociales o representantes de las bases sobre listas de grupos institucionalizados. Es necesario tener presente también que existe una relación inversa también entre la autonomía del representante y el potencial de participación de la organización que representa. Hay que determinar que forma de representatividad de los diferentes sectores se va a estructurar ¿será paritaria o proporcional?. Si es a través de las organizaciones existentes ¿se va a considerar a todas o sólo las más

representativas?. Aquí existe el problema si se escoge el último criterio, de si se va a exigir que tengan presencia nacional y un cierto número de miembros, etc. Como por último la forma de control y de apoyo de las organizaciones o bases sobre sus representantes, ¿existirá la posibilidad de la revocación del mandato?. Estos son algunos de los aspectos que hay que dilucidar, yo soy partidario de estructuras un consejo lo mas representativo posible.

EDGARDO BOENINGER :

La exposición de Humberto ilustra lo complejo del problema. Yo creo que hay que poner varios énfasis, yo digo énfasis porque no son excluyentes las orientaciones, hay problemas de énfasis bastante importantes. Un énfasis es lo que es la orientación fundamental de ser un lugar de encuentro de sectores sociales distintos, que da la posibilidad de debate y concertación. En segundo lugar, la presencia de la fuerza social organizada, a un alto nivel de jerarquía dentro de la institucionalización nacional, como para tener una presencia, una capacidad para promover sus propios objetivos e influir en los canales políticos. Ahí aparece como un organismo que opina, es un organismo de consulta. Este es un tipo de énfasis.

El otro tipo de énfasis esta reflejado en alguno de los términos que me pareció escucharle a Humberto, en la realización de lo que Humberto señaló como dictámenes, ya no se que se quiere decir con éste concepto, pero el término dictament implica más bien una capacidad de acción.

Estos distintos énfasis tienen bastante que ver con algunos problemas más específicos que enunciaba Humberto, por ejemplo, el de la proporcionalidad en la representación, o la Constitución de este en base a organizaciones que representan distintos sectores sociales, son dos cosas completamente distinta. Un organismo resolutivo es muy difícil que pueda defenderse sin una representación proporcional, por otra parte, si eso es así, es evidente que el sector social empresarial presentará desconfianza ante el órgano ya que son menos que los trabajadores y será muy difícil que se sienta en la mesa el sector empresarial a tomar decisiones cuando sabe que esta en minoría. Ahora no tengo muy claro la lógica, hay una lógica, pero yo me hago la siguiente reflexión : tener este canal de un organismo de decisión, cuando se tiene una estructura fundamental de canales políticos de decisión, a mi me da la impresión, bueno, primero no lo comparto, en segundo lugar, en términos del Chile histórico de hoy existe en lo básico un grado de acuerdo fundamental en el sentido que, sentimos este canal de participación nueva se apruebe y se pueda llegar a cabo. Pero tengo el temor de recargarlo a las atribuciones que por temor a ser una idea nueva convertida en un gran monstruo frene la realización de la idea. El segundo temor, es que el énfasis muy grande en un órgano de carácter

corporativo, cuando hay seis años de desprestigio de la política, no haya más que acrecentar algo que no es una corriente positiva para el Chile. Estos son los temores que tengo.

IGNACIO BALBONTIN :

Hay problemas que resolver como es la de articulación de intereses y arbitraje. En Chile fue produciéndose una separación entre los actores políticos y sociales. El consejo permite armonizar esto y llena el vacío. El Consejo Económico-Social no agrega intereses, lo que corresponde a la expresión política y al Congreso Nacional. El Consejo debe armonizar la articulación de intereses y la representatividad de los intereses en forma genuina. Los intereses reflejados en el Consejo Económico-Social, deben estar los distintos subsistemas. El tercer problema, es de que es necesario un organismo que encase los grandes subsistemas sociales y económicos, faltando en ello los aspectos culturales. No debemos ser muy exhaustivos, debemos tener claro que es lo que queremos, y poder explicarlos a la gente.

PAUREANO LEON :

Nosotros somos partidarios de un Consejo de Economía y Desarrollo, destinado a restablecer la concertación y debate y ver el problema de planificación. La tarea fundamental sería establecer políticas y planes de desarrollo de corto y largo plazo, dentro del país. Ello no tiene nada de extraño dentro del desarrollo del país que no es más que la prolongación de CORFO y ODEPLAN.

Deberán estar incluidos en este organismo los trabajadores y representantes del Estado y los empresarios privados.

HUMBERTO NOGUERA :

Primero una aclaración a Edgardo Boeninger, cuando en la proposición sería de atribuciones del Consejo se habla de dictámenes, que es lo que sucede en muchos Consejos europeos, por ejemplo en Holanda, la ley instituyó diferentes órganos profesionales encargados de la aplicación de la política y social, bajo la dependencia del Consejo Social y Económico, en la búsqueda en el sentido de promover y velar por la evolución de las actividades económicas en el sentido favorable a los intereses del pueblo, como también velar por el interés de las empresas y los trabajadores que ocupan, correspondiéndole controlar la aplicación de la ley de Organización Industrial, para lo cual deben autorizar de organismos paritarios y controlar su funcionamiento. En Bélgica tiene atribuciones para, por vía de convención colectiva, establecer algunas disposiciones de carácter obligatorio en el área social. Para señalar sólo algunos ejemplos. La facultad de dictaminar no va más allá de estas facultades reglamentarias señaladas dadas por el mismo gobierno a las partes.

En segundo lugar, yo entiendo al Consejo como una pantalla de reflexión lo mas fiel posible de los diferentes sectores social, político, económico y cultural como lo señaló Balbontín, entiendo que no tiene facultades resolutivas, pero no veo problema si es así de que existe una adecuada representatividad de los distintos sectores. En tercer lugar, el problema de la representatividad esta solucionado bajo el criterio de la designación de representantes de sólo las organizaciones mas representativas, que tienen una organización nacional y un número considerable de afiliados. Aquí por tanto, no hay tampoco problema mayor. Lo planteado por el señor León es distinta, ya que la planificación es una función de gobiernos.

EDGARDO BOENINGER :

Coincido con Humberto en que hay dos niveles de análisis además queda aclarado que el organismo es de carácter consultivo, yo no entraría en mucho detalle. La osiedad chilena es más conflictiva que la europea, hay que tener mucho cuidado en ello. Por otra parte, el problema de la representatividad de las organizaciones es muy compleja, por lo cual no debemos establecerlo a nivel constitucional, sino que hay que dejarlo a la ley y reglamento, ya que requiere mayor participación de los propios.

Respecto de la idea de Laureano, creo junto con Humberto, que ella es distinta de la planteada, el Consejo Económico-Social representa la sociedad civil, no es un lugar de encuentro del sector público y privado, sino que un lugar de encuentro de la sociedad civil, donde el Estado no esta. No es una comisión mixta pública-privada para tratar de aprobar planes de desarrollo. Eso esta dentro de las juntas de planificación dirigidas por el gobierno. La idea es que se sienten en el organismo sólo representantes de la sociedad civil.

LAUREANO LEÓN :

Yo estoy de acuerdo, pero la duda me persiste, en cuanto el organismo económico-social esta planteada aquí para las organizaciones civiles, pero la duda que me salta en este Consejo Económico-Social, cuando se plantea, por ejemplo, que es un organismo obligado de consulta del gobierno para el plan de desarrollo, ya entiendo ahí un plan de desarrollo nacional ligado al proceso de planificación si lo hubiere. Somos contrarios a establecer una multiplicidad de organismos. No veo mucho la perspectiva de este organismo si va a empezar a tratar un conjunto de materias bastante importantes y en que no esta ligado a la fuente de los planes de desarrollo, que este consejo Nacional pudiese discutir. El consejo planteado va a discutir sin implementar, por eso creía que debía establecerse un Consejo de Economía y Desarrollo.

EUGENIO DIAZ :

La discusión debemos mantenerla a niveles centrales, ya que recién lo vamos descubriendo. Esta institución dice relación con el carácter cualitativo distinto de la democracia que proponemos, es una democracia participativa.

Yo creo que ello debe estar basado en la concepción global y el conjunto de instituciones participativas que se crean. El Consejo Económico-Social debe recoger las iniciativas de base y debe estar engarzado con el conjunto de instituciones participativas de la sociedad. La planificación es una función del Estado, de la CORFO y ODEPLAN, como señalaba Laureano León. El Consejo Económico-Social expresará los intereses reales de la gente y sus aspiraciones, las que deben ser recogidas por las instancias de planificación. La expresión de intereses particulares de organizaciones deben ser recogidos como tales y deben tener una respuesta particular dentro del proyecto global. El Consejo Económico-Social, es la cuspide de toda una línea de organismos participativos. En la medida en que dice relación con la planificación deberían estar en él incluidos funcionarios del Estado.

MANUEL SANHUEZA :

El Consejo es solución a los problemas de presión desde fuera de la institucionalidad y a la de avanzar hacia una democracia semi-directa. Teniendo esto claro, la experiencia no irá moldeando el Consejo Económico-Social.

EDGARDO BOENINGER :

Quisiera que el Consejo Económico-Social no fuera percibido como el proyecto particular de sólo algunos sectores de la comisión.

Se levanta la sesión a las 11,25 Hrs.

---