

2627

SESION No. 21

SANTIAGO, 3 de Noviembre de 1978.-

Se abre la sesión a las 9,25 hrs. presidida por don Patricio Aylwin A.

Se encuentran presentes los señores : Jorge Mario Quinzio, Carlos Andrade G., Edgardo Boeninger K., Pedro Jesús Rodríguez, Lilian Jara U., Julio Subercaseaux B., Alejandro Silva B., Patricio Aylwin A., Humberto Nogueira A., Jorge Molina V., Eugenio Díaz C., Hugo Fruhling E., Patricio Chaparro N., Manuel Sanhueza C. y Marcial Mora.

Se ofrece la palabra en continuación del debate sobre régimen político :

JORGE MOLINA V. :

Le parece que la proposición Boeninger, es un estudio de avanzada democratización del país, ellas son claramente compartidas por mí. Ella permite una democracia que es claramente participada, desde abajo hacia arriba. Tiene también el mérito de desconcentrar el conflicto y descentralizarlo en instituciones de base.

Comparto también los puntos establecidos por él : mayoría estable de gobierno.

Le interesa destacar el Tribunal Electoral Regional que es un punto muy importante.

Tiene una duda respecto de si el senado es cámara política o no.

Le preocupa que la demasiada especialización de los integrantes del Tribunal Constitucional anquilose al organismo, como asimismo, considera que es necesario estudiar más el quorum calificado, para que no se perpetuen autoridades minoritarias.

Sobre el perfeccionamiento y fortalecimiento de los partidos políticos comparte la idea de su democratización y financiamiento público, pero llama a considerar la necesidad de igualdad de acceso de los partidos a los medios de comunicación, sobre todo cuando hay medios de comunicación fundamentalmente privados.

Comparte la no representación de los partidos en el parlamento que no alcancen al 5%, siempre que se mantenga su existencia política.

No comparte la idea de eliminar del parlamento, al parlamentario que renuncie o sea expulsado de un partido. Considera que el parlamentario no debe estar sujeto a la amenaza del partido, no podrían así surgir fuerzas nuevas o diferencias sobre alianzas y tácticas.

Considera la necesidad de debatir y estudiar con mayor profundidad el consejo económico-social y el gobierno regional.

Francisco Cumplido entra de lleno al tema del tipo de régimen político, comparte la idea expresada del régimen mixto. Lo considera - si más complejo, si estamos por este sistema, es necesario simplificar un poco para que sea aceptado por quienes lo ven con reticencia.

Algunas reflexiones que se generan son : 1) Es conveniente un Vicepresidente solo para ocupar la presidencia del senado, atendiendo a que a mediados de un gobierno puede transformarse en una fuerza política contraria. Este es un problema que hay que considerar.

Considera que estan recargadas las funciones políticas del Presidente de la República, lo que limita su calidad de arbitro, por Ej. : el ser Jefe Superior de la Administración Pública, el nombrar los intendentes regionales, etc. Considera que estas atribuciones deben ser transferidas al Jefe de Gobierno o al Parlamento. Dentro de la mantención de dicha perspectiva no entiendo porque el Presidente de la República no tiene responsabilidad política.

No tengo clara la cuestión de elaboración de la ley. Es necesario clarificar el rol del senado. Considera que el senado debiera disolverse conjuntamente con la cámara de diputados, de lo contrario no se reflejaría claramente la realidad política.

En vez de régimen de emergencia considera buena la solución española de una diputación permanente en que se consulta una proporcionalidad política de los partidos.

En todo lo demás comparte la proposición de Boeninger y Cumplido. Lo considera una buena conducción para la realidad política del país.

HUGO FRUHLING :

Declara su adhesión al proyecto Boeninger Cumplido.

Solo expresará un par de puntos : uno relacionado con la realidad de la proposición de un régimen mixto y luego, algunas críticas puntuales, estando de acuerdo en todo lo demás.

Se ha planteado con fuerza en esta comisión el tema del régimen político señalándose para este efecto que la experiencia de los últimos cinco años haría inaceptable desde el punto de vista público el planteamiento de un régimen político diverso del presidencial. El punto es de interés porque hace necesaria referencia a los límites reales que podría enfrentar nuestra discusión político-constitucional. Es difícil saber en que medida se ha cristalizado en estos cinco años una visión favorable del gobierno personal y fuerte. Sin embargo ello no constituye un dato que debiera preocuparnos. Hay evidencia que en sectores ma-

yoritarios se mantiene una conciencia democrática aún a pesar de la fuerte campaña ideológica de la cúpula gubernamental y que esta se expresa en rechazo a un sistema de Gobierno arbitrario.

El proceso de institucionalización del régimen autoritario responde de alguna manera a la necesidad de adaptarse a esta realidad invariante. Por ello, nuestro deber consiste en alentar esas tendencias democráticas utilizando referentes claramente distinguibles de los gubernamentales.

Todos entendemos que la transición a un régimen democrático debe contemplar la previa vigencia de los derechos y libertades históricas del pueblo chileno por un tiempo suficiente que permita establecer las bases de solución de los problemas heredados del régimen autoritario. Cuestiones tales como la vigencia de la legalidad previa, responsabilidad gubernamental y estatal, situación de medios de comunicación decomisados por el Estado, regreso de exiliados y muchos otros deber ser solucionados en lo posible en forma consensual para que pueda inaugurarse el tránsito democrático. Si es así, si esas condiciones son necesariamente previas a la elección del régimen de gobierno futuro, entonces no podemos guiarnos por lo que pudiera ser el presuntible estado de la opinión pública en el día de hoy, dentro de un régimen autoritario que manipula ampliamente a la prensa.

La solución a la crisis democrática se encuentra en un sistema político donde los gobernantes respondan realmente a una base social mayoritaria e implementen un programa que corresponda a las necesidades de Chile. Otros países de fuerte desarrollo económico y tecnológico pueden estructurar sistemas de representación que no se corresponden con la realidad social o que incluso la alteran, pues en ellos la estabilidad política se alcanza mediante el acceso relativamente generalizado al consumo. No es nuestro caso. Por ello es que debemos aceptar que la nuestra es una sociedad que es heterogénea en lo económico, diversificada en lo ideológico y político. La negación de esos rasgos puede sólo sostenerse mediante la fuerza, y es lógico asumir que ninguno de nosotros se pronuncia por una solución de esa especie. Representatividad de las instituciones políticas es una orientación insoslayable del sistema institucional futuro. Si las instituciones no son estrictamente representativas de las diversas fuerzas sociales tal como éstas se dan en la base, el efecto social puede ser grave: las instituciones políticas pueden funcionar con un creciente distanciamiento de la realidad social que dicen representar, con los efectos de institucional consiguientes. Por otra parte, las instituciones políticas fundamentales deben asegurar una representatividad mayoritaria con tinuada.

Si nos fijamos como orientación fundamental del régimen político el que éste debe incentivar acuerdos programáticos mayoritarios y que el Gobierno debe ser un resultado de éstos, no cabe duda que el régimen mixto ofrece grandes ventajas sobre el presidencial. Sin embargo, este régimen mixto debe cumplir con algunos requisitos fundamentales :

a) El Gobierno debe responder en forma continua a la realidad social. Ello implica que se debe contemplar una normativa institucional, que separe realmente las funciones de Jefe de Estado y de Gobierno de forma tal, que el Gobierno corresponda a quien es responsable políticamente. Si, por el contrario, el Jefe de Estado -irresponsable políticamente- reúne un círculo enorme de facultades en sus manos, podríamos estar incentivando un superpresidencialismo de rasgos cesaristas. Contribuiría a este mismo efecto, el hecho que en el proyecto de régimen mixto el Presidente tiene legitimidad popular directa y el Jefe de Gobierno la tiene indirecta, vía Parlamento.

Reducir el Jefe de Estado a sus justos terminos permite además, que en caso de que Jefe de Gobierno y de Estado correspondan a signos distintos, el conflicto no asumirá demasiada gravedad. Es conveniente precaverse de un sistema en el que el Jefe de Gobierno aparezca totalmente subordinado al Jefe de Estado y también al Parlamento en un drama que puede adquirir ribetes Hamletianos.

A mi juicio, y utilizando como referente el proyecto de los Sres. Cumplido y Boeninger, el Jefe de Estado cumple funciones que le son propias si : 1) Su facultad de disolución de la Cámara se encuentra limitada de forma tal que esa atribución pueda ejercerse siempre que el Jefe de Gobierno es censurado en forma constructiva y en contadísimas ocasiones más. De lo contrario, el recurso al electorado puede ser constante quitándole al Parlamento toda independencia política frente al Jefe de Estado 2) La duración del Jefe de Estado debiera coincidir con la de los parlamentarios.

El Jefe de Estado es un árbitro y no el ejecutor de un programa de gobierno que para ello pudiera necesitar de plazos realmente largos. 3) En este mismo orden de cosas, no nos parece que se deba contar con anuencia presidencial para la designación de Intendentes Regionales. Creo que esa materia compromete mucho más las facultades que corresponden al gabinete y puede convertirse en materia de fricción política innecesaria.

b) Sistema político que incentive los pactos programáticos por sobre alianzas electorales de coyuntura que se premien mediante puestos en la administración pública. En ese sentido, nos parece positiva la inclusión de la censura llamada constructiva que hace efectiva la responsabilidad política sólo en caso de existir un programa mayoritario de carácter alternativo. Sin embargo, la elección de un Vicepresidente de poderes casi formales que sirve sólo para aumentar el caudal electoral de la fórmula presidencial no parece conveniente. A todas luces se trata de un cargo cuya existencia no agrega nada a la estructura institucional y que tampoco -en esa misma medida- despersonaliza la figura del Jefe de Estado. Solo hace posible pactos electorales ad-hoc sobre la base de premiar a un partido aliado.

Nuestro énfasis en las alianzas programáticas nos lleva a oponernos a los pactos electorales que desdibujan la nitidez de la representación electoral de cada corriente ideológica.

c) Sistema flexible : El régimen político debe ser sensible a los cambios en la opinión pública nacional y por ello debe bastar para aprobar una censura al Jefe de Gobierno, un quorum de la mayoría de los diputados en ejercicio. Nos parece que elevar a rango constitucional o legal que los presidentes de partidos políticos sean los candidatos a primeros ministros, limita notablemente las posibilidades de alianza política. En un régimen de más de 2 partidos la alianza gubernamental debe negociar al futuro candidato y limitar las posibilidades a los jefes partidarios hace profundamente más engorroso el sistema.

d) Mecanismos de representación democráticos : El sistema electoral debe garantizar la representación de los distintos grupos y sectores sociales e ideológicos existentes en la sociedad chilena. La argumentación de que el hiperpartidismo fue la causa de la crisis política de 1973 centra en forma inadecuada un problema más global de la sociedad. Estamos contra el hiperpartidismo entendido como la

proliferación de organizaciones surgidas sobre la base de pequeños grupos de interés o de caudillismos que dificultan la formación de una voluntad colectiva, pero lo distinguimos del multipartidismo o formación de varias agrupaciones partidarias que corresponden a distintos sectores sociales y corrientes ideológicas existentes en el país. El primero es un fenómeno superado. (Los 32 partidos que se presentaron en 1953 a las elecciones parlamentarias quedaron reducidos a 12 en 1957 y luego de la reforma electoral que suprimió los pactos electorales de 19.. los partidos con representación parlamentaria quedaron reducidos a 7 durante los años 60. La aparición de otros grupos durante los 70, producto de la fragmentación de algunos de los partidos existentes no fue un fenómeno que influyera significativamente en la constitución de mayorías parlamentarias. La subsistencia de algunos de estos grupos se debió a que la elección de 1973 renovó los pactos a través de la inter

pretación de la ley electoral que permitió las federaciones y confederaciones de partidos. Si el hiperpartidismo es un fenómeno nocivo para el funcionamiento de la democracia política, el multipartidismo es necesario, ya que de otra manera por la vía de un sistema electoral más o menos artificioso se podrían suprimir la representación de distintos grupos en los órganos legislativos. Ello redundaría más temprano que tarde en la crisis del sistema instaurado sobre esas bases.

Creemos que el sistema electoral debe basarse en la representación proporcional que permita la expresión adecuada de todos los sectores políticos de acuerdo a su votación. Para ello debe evitarse algunos graves defectos que tenía el sistema vigente en 1973. Así, por ejemplo, la base de población sobre la cual deben basarse los distritos electorales debe ser real. Las distorsiones que tenía el sistema de representación vigente en 1973 a este respecto eran importantes. Enseguida los distritos electorales no pueden ser pequeños. La elección de un número pequeño de representantes por circunscripción significa el establecimiento de un sistema que privilegia claramente a los partidos o al partido con mayor número de votos estableciendo un sistema que pueda llegar a tener la misma representatividad que un sistema mayoritario (que en teoría todos rechazan). De ahí que idealmente la mejor forma de elección de la Cámara Política sea la circunscripción única nacional. Dado que esto podría tener otros inconvenientes como los de una falta de representación regional, postulamos que las circunscripciones de la Cámara política sean hechas sobre una base regional.

Estamos en contra de cualquier porcentaje electoral mínimo para que un partido pueda obtener representación. De partida eso contradice con la posibilidad plena de representación independiente en los cuerpos legislativos, lo que si bien no debe ser alentado tampoco puede ser suprimido. Enseguida eso impide el surgimiento de nuevos partidos que pueden nacer en el desarrollo histórico, representando nuevas ideas y/o nuevos grupos sociales. El hecho que el partido no pueda tener representación evidentemente dificulta sus posibilidades de supervivencia, aún cuando legalmente siga existiendo. Semejante disposición es de una naturaleza conservadora que no se condice con las características de subdesarrollo de nuestro país. Creemos que el sistema propuesto para la elección de la Cámara política y la prohibición de los pactos electorales son los mecanismos adecuados para garantizar la no proliferación de grupos sin representatividad, pero a la vez estableciendo la flexibilidad necesaria para no volcar por la vía extralegal o antidemocrática los nuevos grupos o las nuevas ideas presentes en la comunidad nacional.

e) Mecanismos de solución de conflicto adecuado : Uno de estos está representado por la mecánica misma de la censura y/o disolución del Congreso. Otro de indudable importancia está constituido por el Tribunal Constitucional. Este participa de un carácter dual : por una parte actúa conforme a derecho, por la otra sus actuaciones tienen indudable trascendencia política. Ese carácter dual ha sido parte de la tradición europea de los tribunales constitucionales. Por ello es que su legitimidad estará siempre en cuestión y nos oponemos que entre a conocer incluso de las determinaciones más mínimas que se den en la vida política. Concretamente, nos parece absurdo que el Tribunal Constitucional determine la procedencia de algunas expulsiones partidarias hechas de acuerdo a estatutos que son propias de cada partido. Ello introduce a un órgano del Estado en polémicas sobre hechos que rara vez tienen un contenido objetivo.

PEDRO JESUS RODRIGUEZ :

Aunque la lista de inscritos revela que todo no está dicho, en verdad resulta difícil a esta altura del debate aportar luces útiles para optar entre el régimen presidencial atenuado y el mixto preconizado por Boeninger y Cumplido.

Me limitaré pues a comprometer mi opinión y a exponer algunas reflexiones adicionales a las ya escuchadas, especialmente referidas a lo específicamente político.

De partida manifiesto mi personal preferencia por el régimen presidencial atenuado ya que creo que garantiza mejor el normal desenvolvimiento de nuestra institucionalidad futura.

Hay, ya de pronto una consideración de la que no podemos prescindir. La reconstrucción de nuestra democracia, tan gravemente quebrantada durante tantos años, será el fruto de un largo proceso político, plagado de incertidumbres y de riesgos que amenazarán el resultado por todos ansiados. El restablecimiento de la libertad y del imperio del derecho, las necesarias y profundas rectificaciones políticas, económicas y sociales, y la adopción de nuevos hábitos políticos acordes con la experiencia ganada, pondrán a prueba el tacto y la prudencia de gobernantes y gobernados, para evitar el revanchismo, concilia lo posible con lo deseable armonizar los intereses particulares y de grupo con los generales de la comunidad. Al acecho de nuestros errores estarán los desplazados del poder político y los desplazados del poder económico, los descontentos por incompreensión, todos prontos para soplar sobre el rescoldo y hacer revivir las llamas. La doctrina de la seguridad nacional tan acorde con la idiocincracia castrense, amortiguará pero no ex-

tinguirá su vigor mesiánico y durante mucho tiempo reguirá constituyendo un motivo de riesgo. No faltarán civiles que se empeñen para ponerla en obra. Reconquistar la democracia será una tarea larga y difícil que habremos de cumplir sin menospreciar el riesgo de un fracaso de imprevisibles consecuencias.

Pienso que el régimen mixto con todo lo que intelectualmente seduce, agrega a este inquietante cuadro, nuevos factores de incertidumbre y de riesgo. Por su propia estructura cambia por entero la vida de relación en el ámbito político, con la consiguiente desorientación en lo interno del sistema y en la opinión política; exige intentar nuevas formas en el actuar político cotidiano y aumenta las probabilidades del error y los flancos susceptibles de ataque generalizados a todo el régimen democrático. Estamos todos de acuerdo en que el régimen mixto que nos ha sido propuesto es sustancialmente distinto del sistema parlamentario que rechazamos, pero, no debemos perder de vista que conlleva el peligro de ser mañosamente identificados con él.

Por otra parte, el régimen mixto señala que el Jefe de Gobierno, el mas alto detentador del poder político, no el único, será fiel exponente de la mayoría parlamentaria y por ende de las grandes mayorías nacionales. Asimismo, su estabilidad que solo puede amagar un voto de censura constructivo respaldado por una nueva mayoría del que surja un nuevo Jefe de Gobierno.

Temo que la práctica no se avenga con la teoría.

En países como el nuestro donde existe pluripartidismo y las mayorías parlamentarias expresan el concierto de diversas tiendas políticas, las mayorías no son estables. Las coyunturas políticas las disgregan con facilidad, y, lo que es más grave, muchas veces por motivos circunstanciales que no tocan a los grandes problemas nacionales. Tampoco hemos de olvidar -porque la experiencia lo enseña- que parlamentos con sectores políticos opuestos y poderosos pero no mayoritarios, necesitan del consenso de pequeños grupúsculos que apesar de no tener por si mismos ninguna significación, tienen, sin embargo, el poder decisivo suficiente para dar o no dar gobierno, imponer condiciones y cambiar el rumbo de la política nacional. ¿Podemos pues decir, sin aprensiones que el régimen mixto asegura la estabilidad gubernativa y que el Jefe de Gobierno será siempre la expresión de las grandes mayorías nacionales?

Creo firmemente que los partidos políticos son consubstanciales al régimen democrático; que la Constitución debe amparar su libertad para el mejor desempeño de sus funciones. Asimismo, creo en la necesidad de un estatuto que asegure su democracia interna y preceptue sobre otros aspectos que no es del caso señalar. Pero todo esto no es obice para reconocer que las directivas elegidas por las bases par-



tidarias no tienen representatividad política nacional, ni por separado, ni agrupadas, y que no responden políticamente, sino a un partido.

Sin embargo, en el hecho, el régimen mixto hace depositarias del poder político, a las directivas de los partidos. Sus acuerdos serán necesarios para conformarse las mayorías parlamentarias, así como bastarán para disolverlas por decisiones unilaterales porque así lo decidan o se lo mande una convención o congreso.

Me adelanto a reconocer que lo propio puede ocurrir en el régimen presidencial. También de él, las mayorías parlamentarias son las resultantes de acuerdos partidarios, pero lo que allí no ocurre es que tales acuerdos tengan la fuerza ineludible de imponer un cambio fundamental en la política nacional, porque tienen el contrapeso de la autoridad presidencial. Tampoco se me escapa que ese contrapeso también existe en el régimen mixto, pero anoto que es más atenuado, porque disolver la Cámara de Diputados es un recurso extremo que por crear un vacío temporal de poder arrastrar a una elección general, solo justificará la opinión pública en contados casos. En los demás el Jefe del Estado habrá de someterse al dictado de las directivas de los partidos políticos, si no logra, con el sólo mérito de su autoridad personal, coordinar las fuerzas políticas en juego.

En resumen y para terminar, manifiesto que opto por el régimen presidencial alternado. Asegura al Presidente de la República una posición suficiente para desempeñar el rol de coordinador activo de las tendencias políticas que expresen las mayorías parlamentarias y las directivas políticas, en torno al programa que la ciudadanía le confió realizar, sin perjuicio que, a falta del apoyo necesario al efecto, tenga en cuenta las nuevas tendencias, en obediencia al deber supremo de acatar las realidades políticas que otras circunstancias impongan. Me preocupa que el régimen mixto aliente las prácticas políticas que esterilicen la acción gubernativa y dañen el prestigio de la democracia.

Se acuerda sesión para el próximo Jueves de 9 a 13 hrs.

Se ofrece la palabra a don JULIO SUBERCASEAUX B., para que informe sobre la Subcomisión Electoral :

El tema del bipartidismo o multipartidismo ha sido trabajado por la comisión, donde hay consenso en la necesidad de establecer un sistema multipartidista.

En Chile la realidad da para varios partidos. No son partidarios del límite del 5% para elegir parlamentarios, no es bueno poner más cortapisas, dejamos la opción para que los pequeños partidos puedan llegar a ser grandes conglomerados. Es posible elegir 7 o 8 parlamentarios, y en algunos casos 11 o 12 por circunscripción. Existe criterio mayoritario respecto del colegio electoral único, aún cuando soy contrario a este criterio.

Le preocupa el problema de la transición, ya que ni nosotros aceptaremos el proyecto gubernamental ni el gobierno nuestro proyecto. Por lo tanto, habrá que elegir una asamblea constituyente o un senado para una junta de transición con capacidad de legislar durante siete u ocho meses.

Respecto del multipartidismo, cree que deben existir 4 o 5 corrientes. Soy contrario al rompimiento de los partidos porque sí. Es necesario acostumbrarse a la batalla interna de los partidos para moverlos y transformarlos, pero no abandonar el partido por excesivo celo - sin intentar su movimiento en forma permanente. Para el problema de las oligarquías partidistas, para anularlas, debe establecerse un Tribunal Electoral que controle las elecciones partidistas, para que ellas sean realmente democráticas.

Otro punto, es la preservación civil de la función política. Esto tiene su historia, después de Ibañez hubo varios cuartelazos, hasta el momento en que en una elección de Valparaíso la derecha fue apaleada y acordó abstenerse de concurrir a los procesos electorales, ello provocó la ley Olavarría que daba garantías a la derecha para su participación en las elecciones de 1941.

Todas las brigadas de choque que crearon el fanatismo y el clima de enfrentamiento debe ser proscrita de los partidos políticos. Además cualquier parlamentario que complete con sectores militares debe cesar en su cargo, ello debe ser considerado delito político. Estas actitudes y hechos deben ser castigados severamente.

Las Fuerzas Armadas deben velar por la soberanía del país y estar separadas del campo político.

Estos son los puntos fundamentales tratados en la comisión.

PATRICIO AYLWIN A. :

Amplia información sobre viaje a España y Francia.

Se levanta la sesión a las 11,25 hrs.

---

HNA/mcv.-