

PERIODO
PRESIDENCIAL
002601
ARCHIVO



INFORME DE ANALISIS

(Al 09 de Octubre de 1992)

MINISTERIO SECRETARIA GENERAL DE LA PRESIDENCIA

ANÁLISIS POLÍTICO: EL PERÍODO PRESIDENCIAL

La inclusión del total de las mociones parlamentarias (355) y de los mensajes del Ejecutivo (143) en la agenda de la Legislatura Extraordinaria del Congreso recién iniciada y el llamado hecho por el Presidente en orden a racionalizar, dado el volumen de la agenda, el trabajo parlamentario, ponen en evidencia la dificultad que podría enfrentar todo nuevo proyecto que quisiese presentarse a tramitación legislativa. Es cierto que el mecanismo de las urgencias, sistema discrecional en manos del Ejecutivo, permite priorizar entre los proyectos. Aún así, la sobrecarga de la agenda legislativa, cuyo completo despacho se pretende conseguir en el presente período presidencial, hace incierto el destino de cualquier iniciativa que se desee hacer aprobar y promulgar entre esta fecha y mediados de 1993.

Este punto es importante en relación con el tema del presente Informe: la duración del período presidencial.

El artículo Nº 25 de la Constitución de la República, en su inciso 2º, establece la duración del período presidencial en 8 años sin re-elección. Como se sabe, entre los dirigentes políticos del país existe una opinión mayoritaria en el sentido de que un período de ocho años es excesivo. Hay condiciones, en consecuencia, para una reforma constitucional sobre la materia.

Más controvertido es el tema de la duración óptima del período. Aquí las opiniones se dividen entre los partidarios de 4, 5 ó 6 años. También es asunto de debate el hecho de si, dependiendo del número de años, el Presidente en ejercicio puede optar o no a su re-elección inmediata¹.

Dejando a un lado estos aspectos del problema, surge nítido el consenso sobre la necesidad de la reforma. Sin embargo, este consenso no debe confundirse con la decisión política de plantear e impulsar la modificación constitucional. Aquél es un acuerdo, sin plazo necesario; ésta es una iniciativa y, en razón de la sobrecargada agenda parlamentaria, con plazo relativamente urgido.

1. Razones para reducir la duración del período presidencial.

Hay al menos cuatro razones que aconsejan plantear con premura la iniciativa de reforma constitucional en relación con la duración del mandato del Presidente de la República:

¹Parece ampliamente compartida la idea de que sería conveniente hacer coincidir los distintos actos electorarios. Si esto es así, entonces el tema del número de años podría reducirse a la disyuntiva de 4 u 8, únicas cifras que se ajustan a dicho criterio. Por añadidura, el asunto de la re-elección quedaría circunscrito a los períodos de 4 años, ya que ningún sector se ha mostrado favorable a la idea de un período de 8 años con re-elección.

- * Primero, la conveniencia del país;
- * Segundo, la conveniencia para cualquier gobierno de coalición;
- * Tercero, la conveniencia para la mantención y proyección de la Concertación; y
- * Finalmente, la pérdida de su valor político como "moneda de cambio" en las negociaciones con la derecha por el resto de las reformas constitucionales.

- **Conveniencia para el país.** El punto es manifiesto. Chile es una democracia en que las dificultades generales de la consolidación política subsisten con las específicas de un tipo de régimen institucional fuertemente presidencialista. En este sentido, existe evidencia suficiente que demuestra el vínculo que hay entre el régimen de tipo presidencial y la concesión del mandato a un presidente por un plazo fijo de años a la hora de explicar la inestabilidad política de la democracia. Como es obvio, el vínculo se hace más fuerte en la medida en que el número de años del mandato presidencial es mayor. De aquí que, como remedio a esta potencial amenaza a la estabilidad democrática inserta en el régimen presidencial, se postule el acortamiento del mandato.

- **Conveniencia para cualquier gobierno de coalición.** Similar argumento es pertinente también en relación con la viabilidad de un gobierno de coalición en el marco institucional del presidencialismo. La rigidez propia de un régimen presidencial es menos problemática con un sistema bipartidista, donde la alternancia en el poder puede incluso llegar a ser objeto de pacto entre los dos partidos. La rigidez del presidencialismo se hace más notoria en presencia de la complejidad de un sistema pluripartidista. Y aún mucho más en una situación como la de Chile, donde múltiples partidos, en razón de reglas electorales, están obligados a formar dos coaliciones viables y a trasladar el problema de la competencia y alternancia al seno de ellas. Un período presidencial corto supone introducir un elemento de flexibilización que, al hacer más fluida la posibilidad de la alternancia dentro de la coalición, facilita la competencia interna.

- **Conveniencia para la Concertación.** La rigidez del régimen presidencial chileno supone dificultades para cualquier coalición política que se construya en el país a futuro, de mantenerse el actual marco institucional. Ahora bien, a nadie escapa que, por razones históricas, la coalición que en este período debe sortear las dificultades señaladas es la Concertación de Partidos por la Democracia. Mantener la duración del período presidencial en ocho años, en las presentes condiciones, generará presiones que pueden hacer inviable la subsistencia de la alianza en el largo plazo y su significación como fundamento de un orden democrático más duradero y estable que los que Chile conoció en el pasado.

El argumento no sólo apunta al futuro, sino también al presente. Como se dijo, reducir el mandato presidencial supone hacer más próximo el horizonte de una posible alternancia en el seno de una coalición. Plantear ahora una iniciativa de reforma en este sentido actuaría, sin duda, como un estímulo para morigerar la competencia

interna en la Concertación por ganar la nominación del candidato a las presidenciales de 1993.

Volviendo a la perspectiva futura, tampoco deben descartarse los costos que un gobierno de coalición, enfrentado al desgaste de serias tensiones internas y con probables repercusiones para la economía, representaría para el capital electoral de las fuerzas políticas que sustenten por tan largo tiempo la gestión gubernamental.

- **Pérdida del valor de negociación del tema.** Dentro del Gobierno y de la Concertación, el tema de la duración del período presidencial ha sido considerado por muchos como un recurso en una eventual negociación con la derecha sobre reformas constitucionales más críticas. Sin embargo, el tema ha perdido valor como "moneda de cambio" por dos razones:

- * Primero, porque la perspectiva de las reformas constitucionales planteadas el pasado 21 de Mayo aparece muy complicada, y
- * Segundo, porque la perspectiva de una casi inexorable derrota en las elecciones de 1993 abre para la derecha la posibilidad de que, en un marco institucional no reformado, la Concertación no sea capaz de resistir las presiones de un gobierno de coalición de ocho años.

El conjunto de razones aquí expuesto parece ser suficiente como para aconsejar una pronta iniciativa tendiente a reformar el artículo 25, inciso 2º de la Constitución.

2. **Contra-incentivos a una reforma en la materia.**

Pese a ser clara la argumentación favorable a la reforma constitucional, se da hoy, paradójicamente, un cuadro de contra-incentivos para plantear una iniciativa legislativa en este terreno.

En efecto, todos y cada uno de los actores en la escena política, incluido el Gobierno, tienen razones específicas para abstenerse de tomar una decisión que implique dar impulso a una reforma para reducir la duración del mandato presidencial.

En la derecha actúa como contra-incentivo la convicción, basada tanto en la proyección de los resultados electorales del 28 de junio como en el daño a su imagen desencadenado por el caso Piñera, de que su opción no es competitiva por ahora. Como corolario surge la idea de erigirse en alternativa real de poder para el 2001 y, en esa perspectiva, le es funcional el hecho de sustraer su concurso para modificar el régimen institucional vigente. Como ya se dijo, la apuesta de la derecha es que, en un régimen caracterizado por un fuerte presidencialismo, con un mandato de ocho y bajo los constreñimientos de un sistema electoral

binominal, la Concertación se desarticulará como coalición de gobierno.

En la Concertación los contra-incentivos más fuertes son para la Democracia Cristiana y los partidos PS y PPD. En efecto, aún aceptando los argumentos en favor de la reforma que se comenta y pese a no estar resuelta todavía el problema de la candidatura presidencial en el seno de la alianza, no es atractivo para la DC aparecer renunciando gratuitamente a una opción que eventualmente le otorgaría ocho años de mandato presidencial. Primero, es difícil de explicarlo a sus bases; segundo, es poco claro el beneficio que obtendría a cambio de aceptar la reducción del período.

En el caso del PS y del PPD el contra-incentivo es distinto, aunque igualmente válido. En el contexto de competencia interna que se vive en la Concertación, lanzar la iniciativa de reforma constituiría una señal de que se está apostando a conseguir la nominación para el período subsiguiente y que, en consecuencia, la pre-candidatura Lagos no pretende disputar seriamente la nominación ahora. Sería, como se ve, un signo de debilidad que el PS ni el PPD pueden permitirse.

En el Gobierno la situación no es distinta. Una mínima consecuencia con la opción del suprapartidismo exige que el Gobierno se abstenga de impulsar iniciativas que puedan aparecer favoreciendo a uno u otro de los partidos de la Concertación en sus aspiraciones por conseguir la nominación de su pre-candidato a las presidenciales. En efecto, el hecho de que el Gobierno planteara unilateralmente la reforma ahora podría ser considerado como un movimiento en favor de la alternativa PS y PPD y contraria a la DC. Como resulta evidente, el Gobierno no puede dar un paso al que puede dársele esa interpretación. Tomar la iniciativa constituye un fuerte desincentivo.

Sin embargo, el conjunto de argumentos que avala la necesidad de la reforma, incluidas las razones que son de interés del país, es sólido y contundente. No sería aconsejable que el Gobierno los desatendiera. Una vez más, entonces, el Ejecutivo se enfrenta al desafío de caminar en el estrecho espacio que dejan opciones contrarias.

3. Fórmulas de solución.

Una fórmula de solución posible es la posibilidad de establecer ahora un acuerdo político entre los partidos de la Concertación, que podría contar con el auspicio del Gobierno, por el cual los miembros de la alianza se comprometan a impulsar la reforma inmediatamente después de que haya asumido el próximo Presidente, lo que equivaldría a que él acepte, durante su mandato, un acortamiento del período de ocho años para el cual fue elegido en diciembre de 1993.

No obstante ser posible, una fórmula como esta tiene serios inconvenientes y, por lo mismo, pocas probabilidades de ser aceptada. Más allá de la responsabilidad de las cúpulas partidarias que puedan respaldar el acuerdo y de la confianza mutua entre ellas, no existe aval que garantice la permanencia en el futuro de las condiciones que hoy lo harían posible y menos, por tanto, que caucione su cumplimiento.

Esta fórmula encierra un segundo riesgo: debilitar tanto la figura del próximo Presidente como afectar potencialmente la consolidación de las instituciones. En efecto, un Presidente que asume con el compromiso de impulsar una reforma constitucional que lo cercena en uno de sus atributos esenciales -cumplir el plazo del mandato para el que se lo elige- proyecta una imagen de debilidad hacia la sociedad. Por otra parte, ello introduce un elemento de anormalidad en el próximo período presidencial. Nuevamente, se trataría de un mandato no ordinario, durante el cual se altera una de las reglas fundamentales de la institucionalidad política, lo cual no contribuye a la consolidación democrática. De hecho, la vuelve a postergar.

Más auspicioso es explorar posibilidades que planteen la reforma y la introduzcan como materia de la agenda legislativa ahora.

La Constitución entrega la facultad de iniciar proyectos de reformas constitucionales tanto al Presidente como a los parlamentarios. En el caso de que el origen sea el Parlamento, el proyecto puede ser auspiciado hasta por un máximo de diez diputados o cinco senadores². El hecho de que una iniciativa de reforma como la que se analiza no tenga necesariamente que tener su origen en el Ejecutivo deja abierta varias posibilidades:

- a. Que actúe algún parlamentario a título individual, con autonomía o con beneplácito del partido al que pertenece;
- b. Que actúe un grupo de parlamentarios de una de las bancadas;
- c. Que actúe un grupo parlamentario mixto, compuesto por miembros de distintos partidos de la alianza.

Una solución parlamentaria no carece de problemas, pero al dejar al Ejecutivo al margen obviaría el problema de la sujeción del Gobierno a la regla suprapartidaria que siempre ha promovido y con la cual debe ser coherente también en esta materia.

Sin duda el Gobierno puede tomar la iniciativa, aunque, dadas las precauciones que debe observar, sólo con el requisito de un debate y acuerdo previos con los partidos de la Concertación. Sin embargo, es perfectamente posible arbitrar un procedimiento por el cual los partidos de la alianza satisfagan la condición de una iniciativa de reforma impulsada por el Ejecutivo.

²Véase el Artículo 62, inciso 1º, y el Artículo 116 de la Constitución.