

SESION No. 22

SANTIAGO, 9 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., Luis Fernando Luengo E., Edgardo Boeninger K., Ignacio Balbontín, Julio Subercaseaux B., Alejandro Silva B., Germán Urzúa V., Máximo Pacheco G., Francisco Cumplido C., Humberto Nogueira A., Hugo Pereira A., Jorge Molina V., Hugo Fruhling E., Patricio Chaparro N., Manuel Sanhueza C. y Florencio Galleguillos.

FLORENCIO GALLEGUILLOS :

Presenta moción de orden en el sentido de estructurar un proyecto alternativo al de Gobierno. SE ACUERDA tratar la moción de orden en la sesión próxima.

PATRICIO CHAPARRO N. :

En lo general se adhiere al proyecto Boeninger Cumplido, tanto en los principios como en los mecanismos, con las siguientes observaciones :

1.- La presentación plantea tres puntos básicos a tener en consideración (pág. 7 del acta de la sesión No. 18 del 26 de Octubre, a la cuál me referiré de aquí en adelante), de los cuales trata sólo el 3. El punto 1 ("que sea democrático) ciertamente no requiere de más discusión. Pero los puntos 2 y 3 me parecen inseparables. En efecto, estimo que uno de los problemas básicos o centrales que enfrenta el país (punto 3) es encontrar ahora, lo más pronto posible, un modelo de organización política democrático, alternativo, viable (punto 2).

El riesgo que corremos de no enfrentar ahora el problema de la viabilidad es que Pinochet logre pasar de una situación autoritaria, como la que tiene ahora, a un régimen autoritario. Todos sus esfuerzos parecen estar dirigidos precisamente a obtener la institucionalización de un régimen autoritario en forma. Las "elecciones" sindicales, la "delegación" de la dictadura en el Ministro Fernández, la Constitución Ortúzar, entre otras medidas apuntan en esa dirección.

Nuestro proyecto alternativo de Constitución verdaderamente democrática, para ser puesta a disposición del Pueblo de Chile, debe ser adecuada a la realidad de las preferencias de la comunidad nacional. Sobre ello poco o nada sabemos. Necesitamos estudiar la evolución política del pueblo chileno en estos últimos años, y especialmente el impacto del ya prolongado autoritarismo sobre la cultura política

democrática que pensamos prevalecía en la mayoría de la población. Pero nada firme podemos decir al respecto, al menos por ahora. Sin embargo, pienso que haríamos bien en distinguir dos momentos :

a) El momento de la transición hacia la democracia, que supone que el régimen autoritario no logra institucionalizarse y la situación autoritaria se abre. Pienso que en ese momento más bien vamos a necesitar de un proyecto constitucional de carácter Presidencial, en el sentido de que políticamente se requerirá más que de dispersión del poder, de su concentración en el Ejecutivo. El Ejecutivo debería disponer de capacidad de toma de decisión política y de implementación. Chile es y será más aún al momento de la apertura, una sociedad conflictiva, en que existe más conflicto que consenso. Resolver los problemas políticos, pienso, requerirá de concentración de poder político en el Presidente de la República, o al menos un balance que se inclina a favorecer al Ejecutivo. Sin olvidar, como tendemos a hacer, que se tratará de un Presidente demócrata, elegido por el pueblo, que operará sobre la base de un proyecto socio-económico y político que todos esperamos sea ampliamente mayoritario. En esta etapa o momento considero indispensable que nuestro análisis se concentre en la necesidad de establecer un gobierno democrático, que pueda efectivamente gobernar, con PODER y con AUTORIDAD. Este énfasis no significa que no existiría el Poder Judicial y el Poder Legislativo, sino que el balance de poder necesario estaría inclinado hacia el Ejecutivo.

b) Superada la crisis de la reinstauración de la democracia, establecido el gobierno democrático, pienso que podremos pasar al problema de la dispersión del poder, es decir a la constitución de un régimen cada vez más democrático, sea uno Parlamentario perfeccionado, mixto o como se llame, en que el balance de poder se incline hacia otro lado que el Ejecutivo, sea el Legislativo, los Partidos o el Judicial. Pienso que una vez establecido el régimen de gobierno democrático podemos entrar de lleno a la tarea de limitarlo, y no al revés (limitarlo antes de establecerlo). Entonces y según las circunstancias, el balance de poder se inclinará a veces hacia el Ejecutivo, otras al Legislativo y otras al Judicial.

2. Participo de los puntos en que se señalan las características que todo régimen político democrático debe tener (p.7 Nos. 1 a 6). Sin embargo agregaría lo siguiente :

2.1. en el punto 4. pareciera necesario recalcar que el régimen político debe tener capacidad para resolver conflictos y agrupar consensos; puede tratarse de un matiz, pero parece importante señalar que la política incluye ambos tipos de fenómenos que, por su puesto, se influyen mutuamente.

2.2. en el punto 5. estoy de acuerdo que la democracia debe ser política, económica y social, pero antes que nada debe ser política. Siempre me ha parecido que este aspecto de la democracia ha sido maltratado en Chile. Como si la democracia política valiera poco. Todos debemos reconocer que la democracia política es un avance de enorme importancia, y reconocerlo sin peros. Sólo desde allí podemos construir hacia aspectos de la democracia. Pienso que en este aspecto se impone la gradualidad, la temperancia, el no pedir todo y al mismo tiempo. Estoy seguro que los ponentes participan de estas reflexiones, y sólo deseo enfatizar que la democracia es un ideal difícil, complejo, que lo es más cuando se le agregan sus aspectos sociales y económicos, respecto de los cuales se está todavía en la frontera del conocimiento y de la experiencia democrática. Desde otro ángulo, el tema es el de la democratización del Estado versus la democratización de la sociedad, que son cosas diferentes, aunque complementarias, pero difíciles de alcanzar en la realidad.

2.3. en el punto 6, sólo quiero agregar que la participación democrática es organizada, canalizada, ordenada y hecha posible - sin riesgo para la democracia misma a través de los partidos políticos, la institución política democrática moderna.

3. En el desarrollo del punto 1, en las letras c) y e) se hace referencia a "programa o proyecto político", elaborado con participación y debate, con autoridad para su ejecución y flexibilidad para permitir nuevo proyecto político al producirse alternancia en el poder. Esto plantea el tema del proyecto más global, social, económico y político de más largo alcance, que no puede ser cambiado en cada alternancia de poder. Es decir el problema de permanencia de la Política y no el del cambio de políticas.

4. Respecto de las minorías. Sin duda que el principio democrático es el de su pleno respeto, pero también debe señalarse que esa minoría sea democrática, es decir leal; que se trate de aquellas minorías que saben perder honesta y graciosamente, y no de aquellas que en la adversidad se salen del sistema democrático y buscan su destrucción. Se trata de minorías que siguen luchando por convertirse en mayorías, convenciendo al Pueblo que ellas tienen la razón, y, entre tanto, acogen y aceptan la mayoría.

También deseo mencionar el problema de las minorías subtanciales, aquellas que por número y calidad de su disidencia, pueden llevar a que en el sistema se produzca empate, inmovilismo y tendencia

al recurso a la fuerza para resolver. Minorías que son tan substanciales que otorgan al sistema político y en particular a las elecciones el carácter de no-resolutivas de los conflictos. Que con buenas razones pueden alegar que ellas también "ganaron".

No es este un problema simple. Plantea un problema de su pervivencia de la democracia. Si bien es un problema empírico poco estudiado, me parece que una minoría de alrededor del 40% es una minoría tan substancial como para hacer difícil sino imposible la convivencia y la operación democrática. Aparte de reconocer el problema como tal, me parece que debemos idear mecanismos que atraigan a la minoría hacia la mayoría, que la reduzcan, la diversifiquen y la hagan posible de convivir con la democracia.

5. Con respecto a los derechos humanos, de acuerdo con lo planteado, en el sentido de que el Poder Judicial tiene como una de sus tareas principales la protección de estos derechos. Agregaría sólo la idea de la creación de un Fiscal y una Fiscalía de los Derechos Humanos, independiente, autónoma, sólo dependiente del Poder Judicial.

6. En el punto c) de la página 8 se señala que se requiere de "estabilidad de ciertas reglas del juego, más allá de las garantías o limitaciones que establezca la Constitución". Me parece que en una redacción más definitiva esta "ciertas reglas" deben ser especificadas más. Planteo aquí el tema de la "buena fé" democrática. La aceptación intelectual y conductual de reglas del juego que no se discuten. Se aceptan e implementan.

7. En el punto 3, de página 9, sobre el perfeccionamiento y fortalecimiento de los partidos políticos, deseo destacar mi acuerdo con los aspectos señalados, especialmente respecto de un punto debatido: que los Parlamentarios pueden ser expulsados por sus Partidos, dentro de ciertas condiciones. Con las condiciones que se señalan la medida me parece bien, porque los Parlamentarios no son elegidos políticamente por su persona solamente, sino por el partido político que representan. Esta medida los obliga a luchar al interior del partido - respectivo para convencerlo de que su posición es la correcta y no optar por la salida fácil de abandonarlo. Si es minoría, que respete a la mayoría y trate de convertirse en mayoría, eso es lo democrático, y no que abandone las reglas del juego cuando le son adversas.

Deseo destacar también la importancia de los partidos políticos en la organización, movilización y participación del pueblo en un sistema político democrático moderno. Si existen partidos que cumplan estas funciones, la movilización y participación se vuelve ordenada, canalizada, operativa y democrática.

8. Con respecto al Vice-Presidente de la República que se propone, me parece que no queda clara su necesidad, excepto como un contra balance del Presidente. No puede dejarse de lado la posibilidad que ese balance se vuelva un factor de inestabilidad si el Vice-Presidente se pasa a la Oposición con vistas a dejar de ser Vice y ser Presidente.

Por otra parte, como no se establecen las funciones que cumpliría, puede tratarse sólo de un engorro innecesario que terminaría en un rol más o menos de comparsa o decorativo, como en los Estados Unidos.

9. Si se dividen los roles de Presidente y de Jefe de Gobierno, no se explica que en el texto se den tantas atribuciones políticas al Presidente, que se supone un árbitro más neutral, más contemplativo. Sabemos que las funciones políticas y las responsabilidades al menos en la conflictiva sociedad chilena, no son neutrales. Las decisiones políticas más bien tienden a ser no neutrales, en el sentido de que generalmente favorecen a algunos y deprivan a otros, al repartir recursos generalmente escasos respecto de los cuales existen demandas (y demandantes) que no son precisamente escasos.

10. Estoy de acuerdo con asignar responsabilidad política al Primer Ministro, pero los mecanismos parecen demasiado dramáticos, en el sentido de dar noción de un sistema que puede entrar en crisis muy substantivas rápidamente. A lo mecanismo propuesto -disolución de la Cámara- es bueno, y es sólo cuestión de agregar requisitos más restrictivos para que se pueda poner en operación, como por ejemplo que no se pueda disolver la Cámara sino una vez que haya transcurrido un cierto plazo de su mandato, por ejemplo la mitad del periodo parlamentario.

11. La proposición en análisis señala la creación de numerosos nuevos organismos -Consejo Económico Social, Consejo de Desarrollo Regional, Servicio Electoral, Tribunales Electorales, Consejo Superior de la Magistratura, Tribunales Administrativos, Ministerio Público, Policía Judicial - y en esta presentación he agregado otro, la Fiscalía de Derechos Humanos. Independientemente de que sean necesarios y pienso que la mayoría lo son, debemos tener presente que hay involucrados un problema de costos económicos, probablemente muy altos, que será materia de arduo debate y ataque a nuestro proyecto democrático.

12. Finalmente, la proposición Boeninger Cumplido, que en sus líneas generales me parece buena, coherente, no la estimo adecuada, por problemas de viabilidad (que ellos no se plantean y así lo expresan). Independientemente de cuál sea el real sentimiento del pue-

blo chileno sobre el Presidente y el Carácter del régimen democrático futuro, materia sobre la cual comparto las dudas de F. Cumplido y de todos, no tengo dudas acerca del tipo de sociedad conflictiva que es la chilena, que se va a expresar, probablemente con virulencia, cuando la situación o el régimen autoritario desaparezca y sea posible ir hacia la democracia. En esa etapa, pienso que vamos a requerir de unas reglas del juego político que den capacidad al Ejecutivo para resolver conflictos con poder y autoridad. El balance en ese caso debiera ser hacia el Presidente, o Constitución Presidencial, y no hacia el Parlamento.

Una mezcla más refinada y elaborada de las dos proposiciones hasta ahora presentadas, es decir de la proposición "presidencialista" (que era más bien Parlamentaria) y la "mixta" (que es diferente a la Parlamentaria, pero fácilmente identificable, y atacable, como si fuera Parlamentaria), podría dar lugar a una nueva proposición, unitaria, con un sólo cuerpo central de reformas a la Constitución del 25, aunque en aspectos específicos pueda contener alternativas, que nuestro Grupo de Estudios podría, en su oportunidad, presentar al Pueblo de Chile.

CARLOS ANDRADE G. :

muy brevemente entregaremos nuestra opinión sobre el "sistema mixto de gobierno" propuesto por los Profes. señores Boeninger y Cumplido. En primer lugar, dejamos testimonio de lo valioso y novedoso de este aporte, que significa, por su lógica y brillantez conceptual, un verdadero desafío y que provoca en nosotros una acentuada inquietud intelectual.

Sin embargo, el sistema de gobierno propuesto no cuenta con nuestra aprobación. Hemos ya expresado nuestra aceptación por un auténtico sistema presidencial en el análisis de la aplicación de la Constitución de 1925 que hicimos en la sesión 11a.; en el documento que suscribimos con otros señores miembros de esta Comisión y finalmente, en algunas breves intervenciones en el desarrollo de nuestros trabajos.

En homenaje a la brevedad y, movido muy principalmente por el hecho que debemos rápidamente avanzar en nuestros estudios, sólo quiero manifestar que mi rechazo se debe, muy fundamentalmente, a la exigencia No. 2 que el Profesor Boeninger pedía a un régimen político -"que sea viable al momento de implantarlo"- El colega sr. Francisco Cumplido planteó, adelantándose quizás a posibles críticas u objeciones (Ses. 18 Pág. 14) dos dudas: que no sabía si el chileno busca un Presidente con carisma, que le merezca confianza y resuelva los conflictos, o el sistema presidencial, y una segunda: si hoy podemos

sostener que ese personalismo del chileno va a estar presente al momento de la reestructuración de la democracia chilena y luego de la transición, que no es más que la consolidación de un régimen autoritario.

Encuentro "no viable" la proposición de un sistema mixto de gobierno -que establece un sistema "parlamentario dualista", por la doble necesidad que tendrá el Gabinete de contar con la confianza del Parlamento y la del Presidente de la República, en primer lugar, por cuanto, al dividir la función ejecutiva entre el Jefe del Estado y el Primer Ministro, Jefe del Gabinete, se aleja de la tradición chilena de más de un siglo y medio.

Presupone el "régimen mixto" además, como requisito casi esencial, Partidos Políticos doctrinarios, bien estructurados, con - conducción responsable, ojalá pocos, etc. etc. y ¿Cual es la realidad sobre la cual deberá operarse en el futuro?. Largo receso partidista; partidos disueltos y proscritos, con sus cuadros debilitados y, si el actual régimen militar se prolonga, casi podríamos decir "sin una generación de políticos de relevo". Indudablemente, la situación actual tendrá que terminar tarde o temprano, ojalá lo antes posible, pero no ese material deberá trabajarse, pues será el único con que realmente se contará.

Aún más, un análisis profundo y desapasionado de las actividades y el rol que en la historia de Chile han jugado los Partidos Políticos nos demuestra que su actuar y acción estuvo distante de corresponder a la madurez alcanzada por los chilenos en otros aspectos y, si a esto añadimos la imagen distorsionada sobre los Partidos Políticos y los políticos por una sostenida y amplia campaña en los medios de comunicación de masas; en discursos de personeros del régimen militar y de personas que han hecho de la "anti-política" una "profesión política", tenemos que no resultará fácil convencer al chileno - medio, no especializado en análisis de sistema políticos, que es preferible un régimen de gobierno que basa su funcionamiento en los Partidos Políticos.

Todos hemos estado de acuerdo en adoptar mecanismos para fortalecer los Partidos Políticos y darles respetabilidad en su altísima función de encausar la opinión pública, ser hobierno pero, en las circunstancias actuales, abandonar el sistema tradicional chileno,, por un sistema mixto, nos parece, concluimos, irrealizable y que no contará con la adhesión mayoritaria de los chilenos.

Finalmente, en el ánimo de seguir comprendiendo mejor la proposición de los Profesores Boeninger Cumplido, 2 preguntas más, a las anteriores planteadas verbalmente en el desarrollo de nuestros trabajos:

Atribución 1era. del Primer Ministro (Ses. 18, pág. 15 )  
"Designar a los Ministros de Estado que integrarían el Gabinete".

¿Gabinete integrado sólo por Diputados? o ¿Integrado, también por Senadores y aún por personas ajenas al Parlamento?

Atribución 4ta. del Primer Ministro -"Negociar los tratados y acuerdos internacionales y presentarlos a la Cámara para su ratificación".

Me parece esta atribución cuestionable y discutible, por 2 razones : el rol que siempre ha tenido el Presidente de la República como conductor responsable de las relaciones exteriores y, tomando en consideración el papel que el Profesor señor Cumplido le asigna - al Jefe del Estado que Erepresentaría la continuidad y funciones permanentes del Estado y de la integración nacional".

ALEJANDRO SILVA B. :

Le parece el trabajo Boeninger - Cumplido como muy interesante.

Pero nuestra proposición de gobierno debe ser eminentemente realista, en este sentido, el proyecto Ortúzar es una perfección de determinadas experiencias aún cuando no aceptamos sus instituciones fundamentales.

Muchas de las ideas vertidas por el trabajo Boeninger-Cumplido serían muy interesantes y acogidas en una asamblea constituyente, pero ella no parece posible hoy.

Respecto del Presidente de la República, esta debe ser directa y con 2da. vuelta, en ello hay consenso. No deben haber coincidencias entre elección del Presidente de la República y las cámaras. Parece que no es conveniente innovar, introduciendo un Vicepresidente de la República, el que parece no necesario. Es conveniente que los ministros de Estado deben requerir el pase del senado, los cuales al no contar con él no podrían desempeñarse como tales. La subrogación - del Presidente en caso de vacancia debe ser hecho sucesivamente por el Presidente del Senado, de la cámara de Diputados o el Presidente de la Corte Suprema.

En relación a ña elección de la cámara, parece necesario sobsanar el problema de una efectiva representación de la población. La cámara debe ser la tribuna del país y el poder fiscalizador. El senado debe ser solo consultivo. Solo en el caso que en el tercer trámi

te en que insista el senado debe constituirse la comisión mixta, si ella no se da debe prevalecer la cámara de diputados.

El juicio político debe ser un simple desafuero y luego debe aplicarse la responsabilidad civil y penal normal. No deben crearse delitos especiales o políticos.

En el Consejo Económico-social deben estar formados por la totalidad de las áreas del quehacer nacional (económico, social, cultural, etc.). Debe tener una cierta discrecionalidad en su formación, debe ser obligatorio de consulta respecto de determinadas materias y facultativo en otras.

Respecto del Tribunal Calificador de Elecciones, a él deben darse atribuciones respecto de toda la composición orgánica de los diferentes poderes públicos. El Tribunal Constitucional solo debe vigilar el funcionamiento de dichos órganos.

Los partidos políticos. Le parece que el Tribunal Calificador de Elecciones debe establecer el orden de subrogación que corresponda en el caso de vacancia de los cargos parlamentarios, no solo los elegidos por los partidos sino también por los independientes. Eso si que, si un partido no alcanza al 5% de los votos, no tendrá representación parlamentaria en ese período, no pudiendo ser considerados para las elecciones que se produzcan durante ese lapso.

El veto debe ser la obligación de una doble deliberación en la cámara de diputados. La cámara revisora (el senado) no debe meterse en el veto.

LUIS FERNANDO LUENGO :

Considera interesante la proposición Boeninger Cumplido, aún cuando no la comparte para hoy, ya que ella requiere una cierta normalidad democrática. Si ella no existe, es necesario precisar la viabilidad del proyecto que se proponga.

El pueblo chileno hasta hoy es de tendencia presidencialista, el cambio de mentalidad sería difícil de alcanzar. La nueva constitucionalidad debe tener un gran consenso, el proyecto mixto sería rechazado por la gran mayoría nacional y permitiría reafirmar el régimen autoritario.

Aunque no quiero entrar en detalles, pero quiero señalar solo un hecho, dada la exagerada politización del país al año 1973, los primeros ministros se verían enfrentados a constantes votos de censura, produciendo una crisis más grave que haría que el régimen democrático desapareciera por un largo periodo de tiempo.

Se inclina por el régimen presidencial y solicita que se apruebe la perspectiva del régimen presidencial, aún cuando no exista unanimidad al respecto.

Lo que debemos hacer es solo modificar la constitución de 1925 y no una transformación radical.

La crisis de 1973 no fue una crisis constitucional, sino solo una crisis política, social y económica.

Esta comisión tiene por objeto, establecer que la constitución Ortúzar es autoritaria, y necesitamos hacer comprender a la opinión pública este hecho y evitar que se apruebe dicha constitución. Si las cosas se precipitan, nosotros debemos crear ya en la opinión pública la conciencia de rechazo a ese plebiscito, para lo cual debemos crear consenso sobre algunos puntos básicos.

PATRICIO AYLWIN A. :

Respecto de la moción de orden presentada y sin perjuicio del debate del punto mañana, quiero expresar que no debemos madurar la fruta a la fuerza, aunque haya un plebiscito; debemos producir un consenso profundo y no un acuerdo meramente formal.

1. Ambos esquemas tienden a promover gobiernos de mayoría, condicionando la conducta del Presidente de la República al Control del Parlamento, específicamente de la Cámara Política.

Se piensa que ésta es la más genuina representante de la opinión nacional y que un gobierno democrático, expresión de la mayoría, debe necesariamente corresponder, y no puede ponerse en contra posición con esa mayoría, representada o interpretada por la mayoría de la Cámara Política.

2. Para lograr ese objetivo superior de que el gobierno represente realmente a la mayoría, cada uno de los esquemas sigue un camino diferente :

a) el llamado "presidencial" cree poder conseguirlo disminuyendo los poderes o atribuciones del Presidente de la República, y subordinando en último término su autoridad a la de la Cámara Política; y

b) el llamado "mixto" cree poder conseguirlo separando las funciones de Jefe del Estado y Jefe de Gobierno. El Presidente de la República conserva importantes atribuciones y un poder decisivo; pero se ve limitado por la necesidad de contar con mayoría parlamentaria para hacer gobierno.

3. La primera observación que sugiere la comparación de ambos esquemas es que el primero aunque se llame "presidencial", afecta mucho más que el segundo al poder o prerrogativas del Presidente de la República.

Partiendo de la idea de que el régimen presidencial genera un "personalismo" pernicioso para la democracia y causante del desquiciamiento de los partidos y de la crisis política chilena, cree encontrar el remedio reduciendo los poderes del Presidente de la República y aumentando los del Parlamento, con el fin de lograr un justo equilibrio entre ambos.

Lo que se propone es en verdad, un régimen "formalmente" presidencial, pero en el fondo, de subordinación del Presidente al Parlamento.

4. Francamente debo decir que no concuerdo con este primer esquema, que me suscita varios reparos :

a) me parece tan inviable como proponer un régimen parlamentario. A nadie escapará que se trata de disminuir la autoridad presidencial, a lo que se opone la tradición histórica "presidencialista" del país;

b) no participo de la idea de que los desajustes institucionales y la inestabilidad política hayan sido provocados en Chile por el llamado "presidencialismo personalista" o "personalismo presidencial". Creo más bien, que ese "personalismo", si lo hubo, más aparente que real, fue generalmente el punto o la consecuencia, o si se quiere la réplica, de la falta de mayorías parlamentarias homogéneas, coherentes, estables y con sentido de responsabilidad gubernativa.

c) Creo un error desconocer o disminuir la importancia política del "líder" en las democracias. La historia lo prueba de manera irrefutable. Ejemplos en nuestro tiempo : Roosevelt, Eisenhower, Kennedy; Churchill, Attlee, Wilson; De Gaulle, Pompidou, Giscard; Adenauer, - Ehrard, Braudt, Schmidt; De Gasperi, etc. Los pueblos personalizan sus aspiraciones en ciertos hombres que les resultan representativos, y se disciplinan más fácilmente tras su conducción que en torno a ideales abstractos, programas u organizaciones partidarias.

d) Desde otro punto de vista, creo que toda sociedad necesita de una autoridad reconocida. Y la necesita sobre todo en periodos de crisis. A esta regla no escapan las democracias, y la existencia de esa autoridad no es incompatible con la democracia. Como ha escrito Schlesinger (Arthur) "la democracia comparte la necesidad funcional y moral de una autoridad fuerte". y él agrega : "desde sus orígenes, no ha sido posible a las democracias concentrar sus energías y sus aspiraciones sino en la medida en que fuertes personalidades han encarnado y clarificado las tendencias populares".

e) Creo que buscar como meta el "equilibrio de poder" es un ideal abstracto, muy bello en teoría y que puede ser bueno en la época del "dejar hacer, dejar pasar"; pero que en la realidad de nuestro tiempo, de tensiones, conflictos y cambios, conduce a la parálisis o, lo que es peor aún, al desaparecimiento de la autoridad, al vacío de poder, y consiguientemente, al quiebre del régimen de derecho y al advenimiento de los regímenes de fuerza.

f) La experiencia histórica parece demostrar que el éxito de las democracias va generalmente unido a la existencia en ellas de una autoridad bien definida que efectivamente se ejerce, sea por la mayoría parlamentaria, sea por el gobernante.

En los países y en los períodos en que las fuerzas políticas están organizadas sólidas y disciplinadamente, y entre estas se constituyen mayorías homogéneas, coherentes y estables, la autoridad reside en esa mayoría y se expresa normalmente en el Parlamento.

Pero en los países o en los períodos en que múltiples fuerzas políticas disputan el poder sin lograr constituir mayorías homogéneas, estables y disciplinadas, la autoridad se radica en la cabeza del Ejecutivo.

Como en la realidad chilena, en los últimos 30 años hemos vivido más cerca de esta última hipótesis que de la primera y no se divisa en el futuro próximo la posibilidad real de que las fuerzas políticas se organicen y disciplinen hasta el extremo de ser capaces de constituir mayorías homogéneas estables y con claro sentido de su responsabilidad gubernativa, no creo bajo ningún concepto conveniente debilitar el poder presidencial.

5. Precisado lo anterior, el problema es, para mí, como conciliar esta necesidad de la autoridad presidencial, con la necesidad democrática de que el gobierno responda al sentir y a las aspiraciones de la mayoría.

El sistema propuesto bajo el nombre de mixto, creo que es un intento que persigue llegar a eso, no es un intento originario que persigue eso, el último libro de Duverger "Jaque al Rey", analiza los regímenes semipresidenciales, el análisis que él hace de las características de estos regímenes, expresa que han sido eficaces para solucionar el problema, pero ello no ha respondido a la letra del texto constitucional <sup>sin</sup> serio a la realidad del país. En la constitución austriaca el primer ministro está subordinado considerablemente al Presidente que tiene muchos poderes. El Presidente puede remover al primer ministro por su sola voluntad, sin ejercer ello nunca. Allí existe un partido socialista, uno de inspiración D.C. y otro liberal muy pequeño. Siempre han habido mayorías homogéneas. El otro caso antitético

es el de Finlandia, que tiene el Presidente pocas atribuciones y muchas el Primer Ministro, este es un país multipartidista, formar mayoría en Finlandia cuesta mucho, ello ha robustecido el poder del Presidente, el actual Presidente ha sido reelegido dos veces y parece que en 1979 va a ser nuevamente reelegido ahora por unanimidad. Teóricamente tengo simpatías por el proyecto mixto, permite flexibilidad y en la medida que existen mayorías estables de gobierno, democratiza el sistema y disminuye el poder omnimodo del Presidente, pero impide que en tiempo de crisis el Presidente ejerza un poder efectivo. El sistema al ser flexible.

En general, comparto sobre los otros aspectos, el proyecto mixto. Tiene si dudas respecto de su viabilidad y la posibilidad que sea tildado de parlamentario en las actuales circunstancias. No tengo un juicio definitivo.

Las alternativas son un régimen presidencial en que prevalezca el Presidente sobre la cámara, o un sistema semipresidencial (mixto), que en caso de crisis el poder debe radicarse en el Presidente y en casos normales el poder este radicado en el primer ministro.

Hay algunas cosas que le chocan en los modelos. Dentro del mixto, le choca el cargo de Vicepresidente ya que le parece innecesario. Dentro de un régimen Presidencial, sería partidario por un Presidente por período corto con reelección inmediata y con un Vicepresidente, es la lógica del sistema americano. Si optamos por este último ¿Como se formará la mayoría?. Con la elección simultanea de Presidente y Vicepresidente con una cámara. No es partidario de la disolución de la cámara en este régimen, ya que si el Presidente pierde, lleva al conflicto que supone la crisis presidencial, prefiere el plebiscito sobre materias concretas.

Les pido perdón por no acabar bien estas ideas, por ahí va la cosa : nos inclinamos por un sistema presidencial o semipresidencial (mixto).

Es partidario porque el Presidente sea elegido en votación directa, soy partidario de una cámara y un senado, siendo este último solo revisor. Considera conveniente las comisiones mixtas - después de la insistencia de la primera cámara ante las modificaciones del senado. Soy decidido partidario del Consejo Económico Social y los organismos regionales de gobierno planteados. El Consejo económico social es asesor respecto de los dos poderes y una función obligatoria respecto del plan.

Es partidario del Tribunal Calificador y el Tribunal Constitucional, los mecanismos de protección de los derechos humanos y de fortalecimiento de los partidos políticos.

MANUEL SANHUEZA C. :

Adhiere entusiastamente al régimen mixto, ya que acoge muchas instituciones para una verdadera democracia. Ello me interpreta y lo he venido señalando en las últimas 3 décadas. Soy de los que creo que se debe estructurar un gobierno de opinión.

No solo la fuente del poder (soberanía popular) sino el ejercicio del poder (Gobierno semidirecto), como también el de cambiar el régimen representativo por uno de mayor control del soberano, nos acerca a una mejor democracia.

El gobierno debe responder a la voluntad efectiva del soberano, lo que no se da en la forma presidencial, en el que se deposita una delegación de poder por 5 años o seis, incluso es posible que se haga a espaldas del pueblo.

El régimen mixto permite una mayor legitimidad del sistema a través del gobierno y el parlamento. Todo Presidente elegido por el pueblo, se convierte en el arbitro del poder político, como asimismo, investido con facultades suficientes en el campo de las relaciones internacionales, puede cautelar los grandes valores de la sociedad. Parece también que las FF.AA. deben depender del Jefe de Estado y no del Jefe del Gobierno. Dentro de esta perspectiva y expresandolo en lenguaje de Birdeau, ello nos lleva a la democracia gobernante. El sistema presidencial lleva al autocratismo mientras que la autoridad vigorizada apoyada por el parlamento tiene mayor legitimidad y mayor calidad democrática.

IGNACIO BALBONTIN :

Adhiere a uno de los puntos de vista en discusión, al igual que M. Sanhueza, adhiero al proyecto de sistema mixto. Adhiero porque del diagnóstico hemos ido estructurando una proyección. Consecuente con él.

También hay razones de coyuntura que me llevan a adherir a este proyecto. Yo creo que para poder resolver la crisis a la que hemos estado enfrentados, es el de mantener líneas de continuidad y de cambio en el interior del sistema. El Jefe de estado dentro del régimen mixto permite esto. Casos concretos al respecto son España e Italia, la persona del Rey. Juan Carlos en España y el de Pertini en Italia, son elementos que dan continuidad y acumulación constitucional, pero al mismo tiempo, como somos un país complejo y nuevo, se

se requiere de un mecanismo institucional de agregación de fuerzas, que en el régimen mixto la da el Jefe de Gobierno. El Presidente asegura la continuidad, el Jefe de Gobierno asegura el cambio.

La incorporación de nuevos sectores de la comunidad nacional debe

El régimen presidencial es producto de una constitución de 1833 que es conservadora y que nada tiene que ver con la conformación social y la pluralidad de fuerzas sociales de hoy día, lo que imposibilitaba el cambio.

Otra razón que me lleva a afirmar esta posición es que Chile es considerado un país mártir en el exterior, nosotros no debemos aceptar jamás el incorporarnos y hacernos funcional a un proyecto conservador y antiprogresista como es el de Ortúzar. Nosotros debemos dar una visión fundamentalmente distinta, en la cual recogiendo la experiencia proponiendo soluciones a la realidad institucional del país.

EDGARDO BOENINGER K. :

Le parece que las diferencias que aparecen son realmente diferentes y si las observaciones hechas corresponden realmente a los proyectos presentados.

La crítica del sistema mixto se ha centrado en la viabilidad pero no respecto de los principios y condiciones de un nuevo régimen constitucional.

La duda me cabe en un principio. Se trata de cumplir la condición de mayoría estable de gobierno o de un equilibrio de poderes. Ello es fundamental señalarlo. Nosotros nos pronunciamos claramente por la mayoría estable de gobierno.

Por otra parte, el proyecto presidencial, coincido en esto con P. Aylwin, presenta tanto o más puntos de ataque que el proyecto mixto para el gobierno, en cuanto debilita la autoridad del gobierno.

FRANCISCO CUMPLIDO :

Le parece necesario precisar que no estamos discutiendo aquí lo que debe ser el gobierno de transición, la transición debe discutirse y tratarse, pero ello no debe alterar la perspectiva de lo que debe ser el régimen político duradero. Nosotros como comisión no estamos evaluando la viabilidad política del modelo, lo que requeriría mayor información. Por otra parte, no existe un solo proyecto de régimen presidencial, sino a lo menos tres de lo que se refleja de las actas y de la discusión de hoy. El proyecto de Germán Urzúa es de equilibrio de poderes, que tiende a mantener el status que existe, el cual sería el autoritario. El régimen planteado por

don Alejandro Silva es otra posición distinta, como otra, en el sentido un régimen presidencialista clásico.

Le parece necesario que se distinga entre organización de los poderes que correspondería al Tribunal Calificador y función de los poderes que sería de competencia del tribunal constitucional.

Los quorums calificados son necesarios y el establecimiento del Tribunal Constitucional también es necesario, como asimismo, es conveniente que este tuviera esos quorum y calidades de los representantes.

Respecto de la reducción de atribuciones del Presidente expresada por Jorge Molina y Hugo Fruhling, el Presidente pasaría a ser meramente decorativo.

Respecto del Vicepresidente de la República, comparte el hecho de que no es esencial, no hay una insistencia nuestra en ello, está claro de que si no hay voluntad política y estilo político nuevo no habrá institucionalidad política permanente. En cuanto al alto costo económico, todo sistema lleva un costo económico.

Yo discuto una vez más si la tradición chilena es presidencial o es de un líder que tenga eficacia para desarrollar el programa de gobierno.

El Primer ministro debe ser diputado y Jefe del partido que represente, el resto de los ministros pueden serlo o no.

Acepta la idea del veto de la doble deliberación de la cámara de diputados y la división de funciones entre Tribunal Calificador y Tribunal Constitucional.

Respecto de los constantes votos de censura, implica la necesidad de un cambio de estilo político, de lo contrario habrá un golpe recurrente permanente.

Respecto de los independientes, creo que ellos deben ir solo al senado, ya que más que presentar un voto político de gobierno, es fundamentalmente la de un control extrapartido. Me parece difícil conciliar el independiente en la cámara de diputados. Las organizaciones económicas sociales también debieran poder presentar candidatos a senadores.

EUGENIO DIAZ :

Expreso mi concordancia general con el sistema denominado mixto, aunque por razones prácticas es muy preferible denominarlo semi-presidencial.

Pienso que este sistema permite resolver un problema central que presentaba la institucionalidad anterior :

La superposición de las funciones de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno en una sola persona o cargo. Me parece absolutamente necesario separar ambas funciones. Este es, a mi juicio, punto clave y definitivo.

Las mayores objeciones formuladas han apuntado a destacar inconvenientes prácticos que presentaría este tipo de régimen, que afectarían a su viabilidad. Quiero referirme a ellas. Pienso que la objeción más atendible es tratar de evitar que en el debate público el régimen que se presenta sea calificado como parlamentarista, por la imagen negativa que en la opinión corriente en el país tiene este régimen (aunque tenga muy poca solidez dicha opinión). Esto se puede salvar con la denominación de semi-presidencial o de régimen presidencial atenuado, o de otro modo.

En cuanto a que sea un régimen ideal para una situación de normalidad democrática, pero no para la actual situación, no lo comparo. Pienso que no debemos pensar sólo en una solución inmediatista para la actual situación, porque esto puede conllevar debilidades que conduzcan a un nuevo retroceso, que sería tal vez definitivo. Pese a la gravedad y dureza de la actual situación no debemos limitarnos a fórmulas inmediatistas sino buscar soluciones profundas y de perspectivas históricas.

Por otra parte, la salida de la actual situación requiere de un consenso de las grandes mayorías, no aparente sino profundo, no coyuntural sino trascendente. Desde otro punto de vista, la salida no dependerá sólo de un líder sino de la suma, ardua pero eficaz, de muchas voluntades. Esto debe expresarse, en último término, en un acuerdo real de las organizaciones políticas que representen a esas mayorías.

Tengo la impresión de que el régimen semi-presidencial es un cauce más efectivo para estimular y recoger ese acuerdo, con un carácter de permanencia. Es un estímulo y cauce más adecuado un acuerdo en torno a un programa y a instancias colectivas, que en torno a una personalidad.

Quiero destacar que en cualquier caso los partidos políticos juegan un rol fundamental. Es elemento básico la necesidad de que sean capaces de llegar a acuerdos sólidos sobre elementos comunes, sin renunciar a legítimas posiciones, sino profundizando en los factores que pueden producir consenso.

Pero también debe destacarse la necesidad de garantizar un cierto grado de autonomía a las organizaciones sociales. Es fundamental fortalecer estas organizaciones y asignarles facultades para resolver

determinadas materias. La culminación de esta estructuración debe ser el Consejo Económico Social. Destacar este aspecto en el debate público, permite destacar al mismo tiempo el rol de los partidos, fijando la crítica al hiperpoliticismo del período anterior en sus términos justos.

Me parece necesario señalar que la posibilidad de formar mayorías estables no se asegura sólo por mecanismos institucionales y que, en este campo, el no haber logrado en su oportunidad mayorías estables no fue sólo problema del exceso de partidos o de divisiones de partidos.

Al respecto, es razonable estimular la formulación de partidos fuertes y de agrupaciones de partidos. Pero tampoco debe desconocerse la existencia natural de diversos partidos que responden a la diversidad de tendencias existentes en nuestro país. Así como tampoco deben establecerse mecanismos tan rígidos que resten flexibilidad a la evolución política e ideológica, que constituye una riqueza muy estimable de la vida política nacional.

Se levanta la sesión a las 12,52 hrs.

---

HNA/mcv.-