Boletín N° 11.830-07

Proyecto de reforma constitucional, iniciado en moción de los Honorables Senadores señor Harboe, señora Rincón y señores Elizalde, Lagos y Quintana, que aumenta la duración del período presidencial.

Antecedentes históricos y constitucionales.

La Constitución Política de 1828, establecía que el Poder Ejecutivo debía ser ejercido por el Presidente de la República por un período de cinco años y no cabía reelección en el período inmediatamente posterior (art. 62).

A su turno, la Carta Fundamental de 1833, regulaba la materia estableciendo que el Presidente de la República, sería elegido por cinco años, pudiendo ser reelecto para el período siguiente (art. 61). Posteriormente, la reforma constitucional de 1871, prohibió la reelección presidencial para el período inmediatamente posterior, debiendo "siempre mediar entre cada elección el espacio de un período".[1]

Lo anterior, establecido para terminar con lo que se conoció como el periodo de los "decenios", entendidos como la extensión final de un mandato presidencial por 10 años, siendo de común ocurrencia que el presidente y candidato que postulaba a la reelección, fuese efectivamente reelegido[2]

Por su parte, la Constitución Política de 1925, fijó un período presidencial de seis años y dispuso la prohibición de reelección para el período siguiente. Es importante recordar que la duración del periodo presidencial por el que se opta en este caso, refleja los esfuerzos de la época por fortalecer el poder y la influencia de la figura presidencial, considerando la experiencia política que vivió el país a fines del S19 y principios del S20 (conocido como el periodo de República Parlamentaria, desde el 1891 al 1925)[3]

La Carta Política de 1980 dispuso que "el Presidente de la República durará en el ejercicio de sus funciones por el término de ocho años, y no podrá ser reelegido para el período siguiente".

---

[1] Ius Et Praxis, 8(1): 549-559, 2002, "Duración del Mandato Presidencial, Reelección, y Simultaneidad de Elecciones Presidencial y Parlamentarias", Ana María García Barzelatto, Profesora Titular Universidad de Chile, pag. 1

[2] "La duración del periodo presidencial: Análisis histórico y comparado", Juan Pablo Beca Frei, Académico Escuela de Derecho Universidad Católica de Temuco, en "Revista de Derecho, año 9, N°9, año 2008, pag 2

[3] Ídem

El periodo presidencial propuesto en su origen, se presentaba como uno de los más extensos a nivel mundial, junto con el periodo instaurado en Francia, país que a esa misma fecha contaba con un periodo de duración de 7 años.[4]

La Comisión de Estudio de la Nueva Constitución, en la época, consideró que la propuesta de 8 años cumplía con la misión de asegurar "mayor estabilidad política, lograr mayor eficacia en la acción de gobierno y no interrumpir el desarrollo de los planes presidenciales con campañas electorales que necesariamente suponen una inevitable paralización de la actividad política en su faz arquitectónica"[5]

Se estimó que un mandato de ocho años podía dar al Ejecutivo un tiempo suficiente "para llevar adelante un programa de gobierno y desarrollar las acciones necesarias para transformar su gestión en un éxito"[6]

Ad portas del retorno a la democracia y en gran medida fruto de acuerdos de carácter político, en el año 1989 se determinó- transitoriamente- que el Presidente duraría en sus funciones 4 años, sin derecho a reelección para el periodo inmediatamente siguiente.

Posteriormente, la Ley de Reforma Constitucional 19.295, de 1994, rebajó el periodo del mandato presidencial de 8 a 6 años. Sin embargo, por Ley de Reforma Constitucional 20.050 de 2005, dicho mandato presidencial nuevamente fue reducido, esta vez a 4 años, estableciendo la imposibilidad de reelección para el periodo inmediatamente siguiente.

En este sentido y en la época señalada, el ex Senador Boeninger fue defensor de un período de 4 años pues mejoraría la participación ciudadana, renovaría los liderazgos y evitaría programas y propuestas refundacionales (Beca, 2008)

Si bien del análisis histórico se desprende que en Chile no existe una tradición jurídica marcada en torno al tema, conclusión que se fundamenta en verificar las constantes modificaciones tanto en la extensión del periodo presidencial como en la posibilidad o imposibilidad de

---

[4] ídem

[5] Ius Et Praxis, 8(1): 549-559, 2002, "Duración del Mandato Presidencial, Reelección, y Simultaneidad de Elecciones Presidencial y Parlamentarias", Ana María García Barzelatto, Profesora Titular Universidad de Chile, pag. 2

[6] Sesión 355 de 20 de abril de 1978. Sólo los comisionados sr. Carmona y sra. Bulnes fueron partidarios de un período de cinco años con reelección.

reelección del Presidente de la República- lo que podría explicarse por la consideración a las circunstancias políticas y sociales de las épocas en que se verificaron las reformas- es importante tener claro que al momento de decidir sobre la materia, se deben tener siempre en consideración los siguientes puntos:

1. Necesidad de dotar al sistema de un grado cierto de estabilidad en la duración de los gobiernos, a fin de asegurar la puesta en práctica de políticas públicas que muchas veces pueden ser de largo aliento. En relación a lo anterior, quienes defienden un periodo presidencial que se extienda por más de 4 años, "lo hacen bajo el convencimiento que éste es insuficiente para dar íntegro cumplimiento a un programa de gobierno, que a los dos años ya comienza la pugna electoral presidencial, que en ese mismo plazo las elecciones municipales son perturbadoras del escenario político y, que por cierto, el último año de mandato, en plena campaña, los proyectos sociales sólo son utilizados con fines electorales"[7]

"Tradicionalmente se ha sostenido a favor de un período presidencial largo, esto es 6 ó más años, que el gobierno necesita un tiempo suficiente para desarrollar integralmente un programa y obtener resultados fructíferos. Se asegura, también, mayor estabilidad y continuidad del gobierno evitando las posibles alteraciones que producen los cambios de mando y orientación en las elecciones"[8]

2. La coincidencia o no coincidencia de las elecciones parlamentarias y presidenciales, circunstancia determinante para definir las relaciones que puedan darse entre ambos órganos.

Según la autora de "Duración del Mandato Presidencial, Reelección, y Simultaneidad de Elecciones Presidencial y Parlamentarias", Ana María García Barzelatto[9], los argumentos principales de quienes defienden el mantener un periodo presidencial no superior a 4 años, son los siguientes:

---

[7] http://sentidoydevenirdelestado.blogspot.cl/2013/10/duracion-del-mandato-presidencial-en.html consultado el 07 de abril de 2017.

[8] tus Et Praxis, 8(1): 549-559, 2002, "Duración del Mandato Presidencial, Reelección, y Simultaneidad de Elecciones Presidencial y Parlamentarias", Ana María García Barzelatto, Profesora Titular Universidad de Chile, pag. 5

[9] lus Et Praxis, 8(1): 549-559,2002, "Duración del Mandato Presidencial, Reelección, y Simultaneidad de Elecciones Presidencial y Parlamentarias", Ana María García Barzelatto, Profesora Titular Universidad de Chile, pag. 7

1. En una nación relativamente joven y con diversas aspiraciones económicas, sociales y culturales la opinión pública es susceptible de sufrir cambios frecuentes. Es difícil mantener la adhesión ciudadana por un período superior a 4 años y así lo demuestra nuestra historia política; el poder se desgasta y los últimos años del gobernante no son fructíferos, sino de mera administración.

2. En la realidad política contemporánea los fenómenos económico-sociales que se suscitan pueden ser conocidos y divulgados con notable rapidez, en atención al desarrollo científico y al avance tecnológico de las comunicaciones. Asimismo, las decisiones políticas que, por lo general son objeto de presiones sociales, deben adoptarse velozmente.

3. En los gobiernos presidenciales, a diferencia de los parlamentarios, las crisis políticas por pérdida de la mayoría política parlamentaria carecen de solución constitucional. Esta situación, sin duda, dificulta la gobernabilidad, más aun si el período es largo. Es decir, mientras más largo sea el período presidencial, mayor riesgo existe de que se manifiesten los inconvenientes referidos.

Por su parte quienes defienden el mantener un período presidencial más extenso, aluden a la búsqueda de evitar las siguientes situaciones:

1. Gobiernos salientes que implementan y ejecutan de forma incompleta, políticas públicas trazas como objetivos en su programa, bajo la urgencia del tiempo que se les termina.

2. Presidentes que inician sus periodos promoviendo reformas de alta complejidad, sin relación con los plazos que tienen para realizarlas.

3. Una duración del mandato presidencial más extensa, como lo estimó la denominada Comisión de Estudio de la Nueva Constitución, redactora de la carta del año 80, es conveniente "para llevar adelante un programa de gobierno y desarrollar las acciones necesarias para transformar su gestión en un éxito" (Sesión 355 de 20 de abril de 1978).[10]

4. Las elecciones municipales, que tienen un desfase de un año respecto de las parlamentarias, generan un ambiente electoral que, en los hechos, adelanta las

[10] Reforma Constitucional que aumenta la duración del mandato presidencial a 5 años Boletín N°8478-07

campañas parlamentarias y presidenciales, pues de la correlación de fuerzas de las municipales se derivan necesarias consecuencias para los apoyos de los futuros parlamentarios, y por ende, para el Presidente de la República.[11]

5. Si analizamos la realidad internacional, un período presidencial de 4 años es propio de Estados donde su Carta Fundamental considera la reelección inmediata del presidente en ejercicio (así EEUU, Argentina, Bolivia, Venezuela, Ecuador, entre otros). Sin embargo, nuestra estabilidad política y nuestra historia institucional y republicada obedece a otras realidades ajenas a una reelección presidencial[12]

6. Un período presidencial de 4 años es ajeno a nuestra historia republicana.

7. En la realidad comparada a nivel latinoamericano, los países que han reducido su periodo de duración presidencial a 4 años, han correlativamente admitido la reelección inmediata (así los ejemplos de Brasil y Argentina), dando paso a la posibilidad cierta de permanecer por un periodo total de 8 años consecutivos en el poder.

8. La reducción del mandato presidencial de 6 a 4 años sin reelección inmediata, desincentiva que las administraciones de gobierno puedan plantear reformas significativas al contar con, en la práctica, tres años de gobierno efectivo, si descuentan los períodos electorales.

Respetando los argumentos esgrimidos por quienes defienden un periodo presidencial de menor extensión, del análisis de los argumentos de ambas posturas (aquella en favor de una mayor extensión, y aquella que opta por defender un plazo más corto), no puede hacerse más que reconocer un punto fundamental: quienes optan por defender un régimen presidencial inferior a 6 años, parecen aceptar sin mayor problema que el Poder Ejecutivo pueda ser liderado por una misma persona, en dos periodos consecutivos.

Así las cosas y teniendo presente que la adhesión popular de quien ejerce el cargo a la vez que se propone al pueblo como opción para un nuevo periodo puede ser alcanzada - a lo menos- con mayor facilidad y acceso a herramientas de ejecución, parece ser que la idea que subyace a la reducción del mandato presidencial, admitiendo a su vez la posibilidad de reelección,

---

[11] ídem

[12] Sesión N°24, Legislatura N°362, Reforma Constitucional que aumenta la duración del mandato presidencial a 5 años Boletín N° 9434-07, en https://www.camara.cl/sala/verComunicacion.aspx?comuid=11809&formato=pdf

obedece a la misma lógica de proponer un periodo más extenso: la posibilidad de cumplir con la ejecución de las políticas públicas de importancia, impulsadas al inicio de cada gobierno.

Mandato presidencial y políticas públicas.

La teoría económica, ha señalado que parte de las características ineludibles de todo proceso de formación que tenga como resultado una política efectiva, pasa por que éstas deba ser estable, adaptable, coordinada y coherente, con calidad en la adaptación y enforcement, siendo siempre orientadas hacia el bien público.

A mayor abundamiento, de acuerdo a Scartascini, Spiller, Stein & Tommasi (2012) , "se puede argumentar que los resultados cooperativos son más probables si los beneficias inmediatos de desviarse de la conducta cooperativa son pequeños; si existe buena capacidad de agregación de modo que el número de actores con impacto directo sobre la formulación de políticas sea pequeño; si estos actores clave tienen horizontes temporales prolongados e interactúan en forma repetida; si hay escenarios bien institucionalizados para el intercambio político y si existen tecnologías de enforcement creíbles.."

Así las cosas, el horizonte temporal de lo actores que participan en un esquema de proceso de formación de políticas públicas es clave para su elaboración y ejecución, toda vez que un espacio temporal prolongado, cuenta con una baja tasa de descuento, esto es, que los beneficios reportados por desviarse de la actividad de cooperación es baja en relación a los beneficios que surgen de cooperar.

Ahora bien, la prolongación del tiempo ayuda también al fortalecimiento de las confianzas, toda vez que favorece un ambiente de operaciones repetida entre los actores, consolidando los vínculos cooperativos. Por ello, no es de extrañarse que los países de la región con mejores políticas públicas sean aquellos que -por ejemplo- tienen parlamentos con mayor duración en el cargo (Uruguay y Chile).

Considerando todo lo expuesto anteriormente, y teniendo en cuenta las circunstancias y el contexto en el que nos encontrarnos hoy, tiempos donde las autoridades son duramente criticadas no solo a partir de indicadores objetivos de gestión, sino también en base a la ruptura de las confianzas en la capacidad de gobernar, así como en la probidad y la buena fe, se hace necesario introducir un cambio que permita que los programas de administración que impulsen los gobernantes, puedan no solo ser propuestos y analizados por la ciudadanía al inicio de las

campañas políticas, sino también que cuenten con el espacio de desarrollo suficiente que permita evaluar la efectividad de sus resultados.

En mérito de lo anterior, es que presentamos el siguiente:

Proyecto de Ley

Artículo único: Reemplácese el inciso segundo del artículo 25 de la Constitución Política de la República, por el que sigue:

"El Presidente de la República durará en el ejercicio de sus funciones por el término de seis años y no podrá ser reelegido para el período siguiente"