

Legal |
Análisis Jurídico | Constitucional | Artículo 1 de 1

Agenda legislativa y elementos de la tramitación de proyectos de ley en el sistema presidencial chileno

"...El éxito o no de la tramitación (...) está ligada a un análisis detallado, continuo y flexible (que muta según las circunstancias, muchas veces imprevistas) de los escenarios político-sociales, de la correcta evaluación de la intención negociadora de los actores y, principalmente, de la capacidad del Ejecutivo de examinar y proponer puntos de negociación (...) a los congresistas y partidos políticos, considerando siempre el impacto que tales propuestas tendrán en la ciudadanía..."

Miércoles, 15 de mayo de 2024 a las 9:48



A⁻ A⁺ Imprimir Enviar

Tomás Jordán

El proceso de tramitación legislativa en nuestro sistema presidencial requiere comprender que el diseño del régimen político considera tres niveles: i) la relación entre Ejecutivo y Legislativo, ii) el sistema de partidos y el sistema electoral y iii) la relación entre sistema político y ciudadanía.

El primer punto aborda las interacciones normativas y operativas entre el Gobierno y el Congreso. Estas se disponen por medio de reglas constitucionales y legales. Se vincula al segundo y tercer aspecto en cuanto a que son, el sistema de partidos con representación parlamentaria (consecuencia de las reglas electorales) y la forma en que se procesan (o no) las demandas ciudadanas, las cuestiones que nutren esta interacción

sistémica.

La relación entre Ejecutivo y Legislativo se expresa en dos aspectos principales. El primero es la propuesta de agenda legislativa que el Presidente (a) sostiene a nivel programático y que pretende impulsar en sus años de Gobierno. La agenda legislativa está referida al conjunto de proyectos de ley de iniciativa presidencial —debido a que el Presidente (a) es titular de la facultad legislativa en las principales materias de acuerdo al artículo 65 de la Constitución (CPR)— que el Gobierno busca tramitar y aprobar en su período. El segundo es el control y fiscalización que la Cámara de Diputados ejerce sobre los actos del Gobierno (artículo 52 N° 1 de la CPR).

Sobre el primer punto debemos observar que la agenda se conforma en distintos momentos. En la campaña presidencial (primera y segunda vuelta electoral —artículo 26 CPR—); en la conformación de la

alianza de Gobierno al inicio de este; en la tramitación concreta de los proyectos, en consideración a si el Gobierno cuenta con mayoría o minoría en el Congreso (simple o doble minoría o mayoría), y en el ajuste que se produce entre los puntos anteriores. Para evaluar este ajuste diferenciamos entre un gobierno de conservación versus un gobierno de transformaciones. El ajuste será menor en el primero, pues los gobiernos conservadores tienden a la mantención del *statu quo*, a menos que pretendan instituir agendas restauradoras; en los gobiernos que buscan transformaciones, el impulso legislativo inicial será atenuado en razón a que la conformación de coaliciones conlleva un efecto de moderación de la política legislativa al tener que conciliar las distintas aspiraciones políticas entre quienes conforman el Ejecutivo.

Elemento complementario es la integración del Tribunal Constitucional. Aquí se debe considerar la existencia de una mayoría progresista o conservadora, teniendo en cuenta el control preventivo obligatorio o facultativo de que puede ser objeto. En ello, en el modelo chileno, ha adquirido importancia central quién ejerce la presidencia del mismo y el ejercicio de su voto dirimente en el control preventivo.

Un Gobierno entrante lo primero que debe examinar es si su agenda legislativa representa a las fuerzas que conforman gobierno. En ello cabe al Presidente (a) ajustar las expectativas de los diferentes partidos y grupos que lo integran. La experiencia muestra que la agenda legislativa del Gobierno está ligada a la capacidad del primer mandatario de jugar un rol de jefe de Gobierno y de coalición al mismo tiempo. Es decir, en poner su capital político electoral (los votos con que fue electo) en favor de su propia agenda legislativa.

Lo anterior es relevante. En el presidencialismo chileno, las múltiples facultades constitucionales del Presidente (a) requieren ser administradas de forma tal que no produzca el efecto de traba y bloqueo por parte del Congreso. Nuestro presidencialismo opera bajo un marco normativo donde el mandatario tiene las herramientas constitucionales necesarias que le permiten imponer su agenda, pero, si este opera sin una lógica de articulación de la coalición gobernante (jefe de Gobierno y coalición), es decir, sin comprender que el Presidente (a) no se basta a sí mismo, sino que le urge una cooperación con los partidos de Gobierno y diálogo permanente con su oposición, se produce una reacción del Congreso y sus congresistas (elegidos individualmente y no por partido) que, frente a los imperativos presidenciales — tanto la coalición de gobierno como la oposición— se despliegan en una lógica individualista que busca maximizar sus intereses políticos personales.

Este fenómeno se ha expresado en dos cuestiones. La primera es el debilitamiento del poder de fijar urgencias del Presidente (a), derivando en una negociación permanente con las mesas de las Cámaras. La segunda es que en los últimos años hemos visto cómo el Congreso, frente a su debilidad constitucional, ha decidido reformar la Constitución para vencer al Ejecutivo. Es decir, ya que el sistema constitucional no lo favorece, el Congreso ha cambiado la norma fundamental que le impedía imponer sus visiones, cuestión que da cuenta de la crisis del régimen político. Esto ocurrió en los retiros del 10% de las cotizaciones de AFP, en la baja del *quorum* de reforma constitucional y en el número de proyectos de reforma constitucional que abordan materias de ley. Ahora bien, curiosamente, en este año 2024 se produjo una cuestión inversa que habrá que evaluar, que es el engrosamiento de la iniciativa exclusiva del Presidente (a) por medio de la dictación de la sentencia del TC Rol N° 15.180-2024, que declaró que el derecho a la protección de la salud es parte del derecho a la seguridad social, materia esta última de iniciativa exclusiva. El Congreso traba y bloquea y el TC fortalece las atribuciones presidenciales.

En resumen, el modelo legislativo no incorpora incentivos a la disciplina oficialista ni para contar con una

oposición responsable. Ello, en un escenario de fraccionamiento del sistema de partidos y donde, además, los propios partidos operan en facciones con base en liderazgos individualistas.

Luego, la agenda legislativa requiere examinar el escenario de posibilidades. Esto se liga a analizar si el Gobierno tiene mayoría en ambas, en alguna o en ninguna de las cámaras del Congreso. Los escenarios habituales en nuestro modelo es que el Presidente (a) tenga una o doble minoría. En los últimos años, tanto el ex Presidente Piñera como el Presidente Boric han tenido doble minoría.

En este contexto, la agenda legislativa requiere de un diseño y una estrategia. El “diseño legislativo” es la prefiguración de los escenarios, modalidades y tiempos de tramitación para la aprobación de uno o más proyectos de ley o de reforma constitucional. Junto con el examen de mayorías, el diseño contiene un elemento inicial de diagnóstico y análisis de los escenarios o coyunturas políticas y sociales, de las instituciones, de los actores relevantes y secundarios, de la agenda de cada uno de ellos, de la visualización de actores negociadores y no negociadores.

El diseño legislativo requiere examinar el entorno y proponer caminos político-jurídicos para una relación colaborativa entre el poder Ejecutivo y Legislativo en cuanto órganos colegisladores. Es relevante detectar cuáles son los actores negociadores en el Congreso, es decir, aquellos actores racionales que expresan una voluntad de llegar a acuerdos y de articular la política. Los proyectos aprobados son consecuencia de la interacción entre actores legislativos, de Gobierno y oposición, que expresan voluntad de consenso. Por otro lado, un actor no negociador es aquel que se comporta de manera irracional —ya sea por ideología o interés individual— negando la posibilidad de buscar y articular acuerdos, de modo que debe ser descartado para la aprobación de la agenda. Generalmente estos se ubican en los extremos del sistema de partidos.

A partir de este análisis se vislumbra una “estrategia legislativa”, entendida como la planificación específica para la tramitación de uno o más proyectos de acuerdo con los resultados del análisis de diseño legislativo. La estrategia será distinta si un Gobierno cuenta con una mayoría sólida en el Congreso (que no se da en nuestro sistema político), una mayoría relativa o circunstancial, o se encuentra en minoría en una o ambas cámaras (doble minoría). Lo anterior determinará una agenda con mayor o menor apertura al diálogo político por parte del Ejecutivo. El modelo chileno, al estructurarse más bien como doble minoría, impone al Gobierno el deber de comprender tempranamente que tiene dos caminos en su agenda legislativa: por un lado, articular la negociación en busca de un punto de acuerdo común, reconociendo que su oposición tiene la capacidad de chantaje y de impactar en la agenda o, por otro, asumir una posición política testimonial de bajo impacto legislativo, pero, eventualmente, de incidencia político-electoral.

También se debe examinar el tipo de proyecto de ley. Si estos son de aquellos que necesariamente requieren de acuerdos transversales de Estado, por los objetivos que se persiguen o más bien son proyectos donde basta la mayoría de la alianza gobernante o la búsqueda de acuerdos coyunturales. Por último, es necesario ponderar y definir la manera en que los proyectos serán tramitados en el Congreso. Esto se extiende a dos elementos. El primero, evaluar la necesidad o no de una etapa pre-legislativa o de sociabilización de las principales ideas matrices de un proyecto, y, el segundo, analizar y determinar los elementos propios de la tramitación legislativa, tales como decidir por cual cámara iniciará su tramitación el proyecto, el tipo de urgencia para su vista preferencial, si serán uno o más ministerios a cargo de su tramitación, analizar la composición y dinámica de la comisión que conocerá el proyecto, entre otras cuestiones.

Si un proyecto es de aquellos transversales (por ejemplo, el Pacto Fiscal o la reforma al sistema político), requerirá mayormente de una etapa pre-legislativa, iniciando su tramitación en la cámara obligatoria (en caso de los tributos) o donde el Ejecutivo cuente con mayor posibilidad de diálogo (por ejemplo, Ley Corta). En caso de un proyecto coyuntural, seguramente se utilizará una estrategia de búsqueda concreta o particulares de votos.

La estrategia puede ser puntual y específica, cuando se refiere a un proyecto de ley determinado, o sistémica, cuando son varios los proyectos de ley que regularán una o más materias relacionadas. En este último caso se puede utilizar una estrategia de tramitación secuencial (un proyecto tras de otro) o de tramitación conjunta (más de un proyecto a la vez según materias y objetivos). Este segundo modelo de estrategia legislativa permite que los actores e incumbentes interactúen en función de la representación de intereses con el resto de las iniciativas en tramitación. El primero requiere mayor previsualización de escenarios futuros y da menor espacio a la negociación global.

En definitiva, el éxito o no de la tramitación de un proyecto de ley está ligada a un análisis detallado, continuo y flexible (que muta según las circunstancias, muchas veces imprevistas) de los escenarios político-sociales, de la correcta evaluación de la intención negociadora de los actores y, principalmente, de la capacidad del Ejecutivo de examinar y proponer puntos de negociación —ya sea por transacción o de mínimos compartidos— a los congresistas y partidos políticos, considerando siempre el impacto que tales propuestas tendrán en la ciudadanía que, según el tipo de proyecto, puede ser un factor de legitimación o de deslegitimación, de la nueva ley.

* Una versión inicial de esta columna fue publicada [en este medio](#) en el año 2018.

0 Comentarios

 **Tomas Jordan** ▼



Sé el primero en comentar...



Comparte

Mejores

Más recientes

Más antiguos

Sé el primero en comentar.

Suscríbete

Política de Privacidad

No vendan mis datos

EL MERCURIO

Términos y condiciones de la Información © 2002 El Mercurio Online