

INFORME ESPECIAL

Primeros años de Presidencialismo Legislativo: Hacia la pérdida del control de la agenda política*

José Miguel Izquierdo S.
Cientista Político
Francisca Rubio M.
Alumna en Práctica
Rodrigo Yáñez B.
Abogado

*** The first years of a legislative presidentialism:
Towards a loss of control over the political agenda.**

INFORME ESPECIAL

	INDICE	PÁGINA
RESUMEN EJECUTIVO		1
ABSTRACT		1
INTRODUCCIÓN		1
LA AUTODETERMINACIÓN DE MICHELLE BACHELET		3
EL PRESIDENCIALISMO CHILENO Y LA FUNCIÓN LEGISLATIVA		4
EL ALCANCE DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA DE LOS PARLAMENTARIOS		5
EL PROCESO DE FORMACIÓN DE LEYES EN CHILE		6
PATRONES DE RELACIÓN EN LOS PRIMEROS AÑOS DE GOBIERNO.....		9
LOS PRIMEROS AÑOS.....		9
CONCLUSIÓN		20



RESUMEN EJECUTIVO

La dinámica del proceso político chileno cambió con la reducción del período presidencial de seis a cuatro años que, además, estableció la concurrencia de elecciones presidenciales y parlamentarias. Nuestra hipótesis central plantea que 1) a medida que el dinamismo político impone tiempos menores para ajustar el programa de gobierno a la agenda propia del pacto legislativo y 2) al aumentar las probabilidades de que coincida la mayoría presidencial con la mayoría parlamentaria; entonces, el Presidente, que se desenvuelve en un contexto más dinámico y conserva herramientas poderosas para imponer su voluntad sobre los legisladores, debería mostrar la misma o mayor incidencia en el establecimiento de la agenda. A partir del análisis del patrocinio de las iniciativas de ley presentadas a trámite legislativo durante los primeros años de gestión de los cuatro presidentes de la Concertación (1990, 1994, 2000 y 2006) encontramos que la incidencia del Ejecutivo se redujo. Por lo tanto, el efecto inmediato del mayor dinamismo político se manifiesta como dispersión en la agenda, con la consecuente pérdida en la capacidad del Ejecutivo de orientar las preferencias individuales.

ABSTRACT

The Chilean political process dynamics changed with the reduction of the presidential period from 6 to 4 years, a reform that also comprised carrying on at the same time parliamentary elections along with the presidential one. Our central hypothesis states that 1) as long as higher political dynamism introduces shorter time frames to adjust the government's program with an officialist legislative agenda and 2) while the aforementioned reform increases the chances to win the presidency with a parliamentary majority, then the President, which is now set in a highly changing context but still keeping powerful legal tools in order to impose his/her majority over law makers, should be able to display the same or higher level of influence in the establishment of the agenda. Starting from the authorship analysis of bills filed for its process at the Congress during the first years of all four "Concertación" administrations (1990, 1994, 2000 and 2006) it is feasible that the executive branch protagonism has decreased. Therefore, the immediate effect of a higher political dynamism ends up in an agenda's dispersion, with the President's consequent loss of capacity to orientate individual preferences.

INTRODUCCIÓN

Durante el año 2004 el sistema político chileno sufrió un cambio fundamental que determinaría la dinámica y naturaleza del ciclo electoral y la forma en que éste impactaría sobre el proceso de coordinación electoral de los partidos políticos (Cox, 1995). Se trató de una reforma constitucional que redujo el período presidencial a cuatro años. Esta modificación, en forma aislada, ya sería suficiente para registrar el impacto del incentivo para cambiar la relación del Presidente de la República y el poder



legislativo, relación que, dados los amplios poderes constitucionales del primer mandatario en Chile (Payne, 2003; Zovatto, 2005) se vería afectada con claridad, impactando sobre el poder de facto en el control de la agenda (Zaller, 1992).

El sistema presidencialista chileno ha sido descrito como uno de los más fuertes de América y se ha registrado un progreso en la eliminación de actores institucionales capaces de bloquear la iniciativa legislativa del Presidente de la República (Londregan, 2000). Entre ellos destaca la eliminación de facultades del Consejo Nacional de Seguridad (COSENA) y de la figura de los senadores institucionales. Paralelamente, las reformas constitucionales de 2005 permitieron eliminar la convocatoria a legislatura ordinaria (21 mayo a 18 de septiembre) y extraordinaria (septiembre a mayo) del Congreso, lo que introdujo mayor competencia entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en el manejo de la agenda legislativa. Sin embargo, con la salvedad señalada, los presidentes de la Concertación han tendido a ser cada vez más autónomos en el proceso de establecimiento de la agenda ya que han mantenido poderosas herramientas de negociación para hacer que su voluntad sea respetada en el Congreso.

Sin embargo, la reforma de 2004 hizo concurrentes las elecciones presidenciales y las elecciones de diputados y de senadores (celebradas cada cuatro años para seleccionar a la mitad de la Cámara Alta). De esta forma, la concurrencia de elecciones, entendida como un incentivo para la competencia política y para la participación electoral de la ciudadanía, se convirtió en una novedad del sistema político chileno que puede determinar el apoyo con el cual cuenta el Presidente de la República en el Congreso nacional.

En este artículo, nos preguntamos qué efecto pudo haber provocado el cambio en la dinámica del proceso político, producto de la reducción del período presidencial, ha afectado la relación del Ejecutivo con el poder legislativo chileno, limitando o ampliando la capacidad del Ejecutivo de establecer la agenda de valores que pugnan por establecer prioridades en las preferencias ciudadanas.

Tras revisar las principales características de la relación de la presidenta Michelle Bachelet con su coalición política, explicamos las principales etapas y características del proceso legislativo en Chile para fundamentar la relevancia de la selección de variables realizada para analizar características diferenciadoras del proceso político actual, donde las unidades partidistas otorgan menos tiempo al primer mandatario para definir el rumbo de su gestión. Para ello entregamos una comparación, con alcance descriptivo, de la relación entre el Presidente de la República y el Congreso Nacional durante los primeros años de gestión de los presidentes del pacto Concertación de Partidos por la Democracia, gobernante en Chile desde 1990.



LA AUTODETERMINACIÓN DE MICHELLE BACHELET

La primera presidenta de Chile, Michelle Bachelet, alcanzó el poder tras una campaña centrada en dos promesas que giraban en torno a un gran objetivo: cuestionar los criterios tradicionales con que las élites políticas asignan poder. Para ello prometió formar un gabinete paritario y, a la vez, impedir que los servidores públicos que habían ocupado cargos de confianza en presidencias anteriores no podrían volver a ocupar el mismo cargo.

Porque dichos planteamientos implicaban restricciones importantes a los partidos políticos de la coalición y para toda una generación de burócratas que habían desarrollado carrera en el aparato público, las promesas de Bachelet implicaban un desafío capaz de debilitar la lealtad de sus partidarios.

Sin embargo, el magro resultado obtenido en la primera vuelta electoral ya auguraba una relación conflictiva con sus partidos políticos. Si se mostró distante de sus lógicas tradicionales durante toda la primera vuelta, el hecho de haber alcanzado menos votación que la lista parlamentaria de la Concertación significaba que Bachelet dependía más de lo que ella quería de los partidos de su coalición.

Adicionalmente, la Presidenta inauguró un estilo de administración del poder que difícilmente mantendría en alto la percepción de beneficios posibles de alcanzar por parte de sus partidos, puesto que organizó el primer gabinete paritario y con caras nuevas, a espaldas de los dirigentes partidarios. De esta forma, facciones relevantes de todos los partidos políticos de la Concertación quedaron fuera del círculo de toma de decisiones con que se inauguró el gobierno de Bachelet.

El efecto negativo producido por el hermetismo de la presidenta se hizo notar rápidamente en su relación con las bancadas parlamentarias. En buena medida, su forma de administrar el poder instaló un fatal incentivo para la dispersión del pacto oficialista y resintió las relaciones con la oposición¹.

Dicha forma de administración del poder puede ser resumida a través de dos características principales, que han generado efectos correspondientes y determinantes de los patrones de diferencia en la relación entre el poder ejecutivo y el poder legislativo durante los primeros años de los últimos cuatro mandatos presidenciales.

En primer lugar, los compromisos de paridad y de no repetir nombres en el gabinete se constituyen como restricciones autoimpuestas a la libertad de acción requerida por los titulares del poder (Colomer, 1996). En específico, el gobierno paritario de Bachelet sólo se cumplió a nivel de gabinete ministerial y sólo por algunos meses. Adicionalmente, en

¹ Informe Evaluación del Cumplimiento del Mensaje Presidencial 2006 (mayo de 2007), Informe Especial N° XVIII, Instituto Libertad, pg. 5, en http://www.institutolibertad.cl/ie_170_ev_mensaje_2006.pdf.



términos de mérito, se convirtió en un criterio de selección que no permitió asegurar la calidad de los elegidos. El mejor ejemplo de ello fueron la ministra Paulina Veloso, que logró un magro resultado en el impulso de la agenda legislativa del Ejecutivo².

Asimismo, la intención de no repetir nombres en cargos de confianza implicó el reemplazo de burócratas antes controlados por la maquinaria partidista de la Concertación por otro cuya raigambre ideológica marcó una profunda diferencia con los partidos de la Concertación y, más específicamente, con facciones de los partidos que derivaron en constantes fallas en la disciplina coalicional.

La formación de equipos a puertas cerradas fomentó la percepción de los líderes partidarios de que no incidirían en la toma de decisiones políticas. Este ejercicio, realizado tempranamente, explica la relación conflictiva del entonces presidente DC, Adolfo Zaldívar con la Presidencia. Este factor, aunque morigerado con las elecciones internas de los partidos PS y DC, señala el inicio de la formación de facciones irreconciliables, fomentadas por la Presidenta de la República en momentos específicos. Uno de ellos se refiere al alineamiento de Bachelet con las posiciones valóricas del sector progresista (PS-PPD), en específico, en relación al aborto terapéutico, lo que determinó la oposición de la facción colorina DC (seguidores del senador Adolfo Zaldívar) a la Presidenta Bachelet. Asimismo, la insistencia de la mandataria en un ministro de Hacienda con escasas habilidades políticas explica la tensión con el sector del PS liderado por el senador Carlos Ominami.

Los atributos arriba señalados y sus efectos políticos nos entregan una primera evidencia de contexto para explicar por qué la administración en curso se ha transformado en la más reactiva, en términos de control de la agenda pública (Zaller, 1992).

EL PRESIDENCIALISMO CHILENO Y LA FUNCIÓN LEGISLATIVA

De acuerdo a la Constitución Política chilena la función legislativa es ejercida por la Cámara de Diputados, el Senado y la Presidencia de la República. De hecho, los amplios poderes legislativos del mandatario chileno lo sitúan como el tercer presidencialismo más fuerte de América Latina (Payne, 2003, pg. 216).

Dicha posición del régimen político chileno se debe a los amplios poderes de veto (total y parcial), facultades para gobernar por decreto, cuenta con iniciativa exclusiva en materias determinadas, amplios poderes para definir el presupuesto de la nación y, también, para resolver los efectos de la inacción legislativa.

Por ello, la función legislativa en Chile tiene por finalidad concurrir a la formación de la ley mediante la aprobación o rechazo de las iniciativas que formulen el Presidente de la

² Ibid.



República o los parlamentarios. El ejercicio de esta función se efectúa necesariamente a través de las dos Cámaras del Congreso, esto es, el Senado y la Cámara de Diputados, únicos depositarios de la facultad de iniciativa legislativa.

Ambas Cámaras, a su vez, poseen Comisiones Permanentes que informan los proyectos de ley para la decisión de las respectivas Salas. Durante este período, tanto el Ejecutivo como los parlamentarios, pueden formular indicaciones a los proyectos de ley que pueden modificar la forma y el fondo del proyecto bajo estudio. Existe, también, una instancia denominada Comisión Mixta, conformada por senadores y diputados que propone soluciones a las controversias que se puedan originar entre las Cámaras respecto a determinado texto, proposiciones que deben ser debatidas por ambas Cámaras.

El breve esbozo del proceso legislativo permite entrever desde ya la existencia de un alto número de etapas por las cuales puede transcurrir el proceso de formación de la ley en su fase legislativa, así como las numerosas modificaciones que puede sufrir un determinado proyecto durante ese proceso. Junto a ello se debe destacar el alto número de iniciativas legislativas que se encuentran en tramitación en el Congreso Nacional.

El esquema esbozado en los párrafos anteriores, es el que pretende ser desarrollado en las siguientes páginas, para luego abordar el comportamiento que legislativamente han tenido los primeros años de los gobiernos de la Concertación, dando cuenta sobre alteraciones significativas del mismo en relación con parámetros como la proporción de iniciativas según sector político, de su origen (moción parlamentaria o mensaje), proyectos de ley v/s leyes publicadas, correspondencia entre las coaliciones patrocinantes y el año de inicio de las iniciativas, relación entre estado del proyecto de ley y el año de inicio, entre otros.

EL ALCANCE DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA DE LOS PARLAMENTARIOS

La Constitución Política prescribe que "Sólo son materias de ley:" y a continuación efectúa una enumeración de aquellas materias sobre las que en forma taxativa y excluyente puede recaer una ley, lo que se denomina como "dominio máximo legal". De acuerdo a la idea que inspira la enumeración, las demás materias que no figuren en esta disposición constitucional quedan disponibles para ser reguladas a través de la potestad reglamentaria del Presidente de la República, mediante la dictación de un reglamento autónomo.

Las leyes, en general, pueden tener su origen en la Cámara de Diputados o en el Senado. No obstante lo anterior sólo pueden tener su origen en la Cámara de Diputados: las leyes sobre tributos de cualquier naturaleza; las leyes sobre los presupuestos de la administración pública y las leyes sobre reclutamiento. Por su parte, hay otras leyes que

sólo pueden tener su origen en el Senado, las cuales se refieren a amnistías e indultos generales.

El ejercicio del derecho a iniciativa legislativa está fuertemente radicado en el Presidente de la República, quien tiene facultades para iniciar absolutamente todas las leyes, cualquiera sea su naturaleza. Además, existen ciertas leyes respecto de las cuales tiene la exclusividad, las que sólo pueden ser iniciadas por el Presidente de la República, con el fin de orientar la actividad económica y administrativa del país de acuerdo a las pautas generales de su programa de gobierno.

Los parlamentarios, en cambio, sólo pueden iniciar en sus mociones aquellas leyes que versen sobre materias que no son de iniciativa exclusiva del Presidente de la República y que, además, puedan tener su origen en la Cámara de que formen parte. El Congreso Nacional sólo puede aceptar, disminuir o rechazar los servicios, empleos, emolumentos, préstamos, beneficios, gastos y demás iniciativas que sobre la materia proponga el Presidente de la República. Además, a las indicaciones a los proyectos de ley -adiciones o correcciones- se les aplica similares reglas en relación a quien corresponde la iniciativa.

Por otra parte, el Presidente de la República puede hacer presente la urgencia para el despacho de un proyecto de ley, la cual puede calificar de simple, suma o de discusión inmediata.

El panorama precedente refleja la clara superioridad que el Presidente de la República tiene sobre los parlamentarios en el ejercicio de la función legislativa y que ha sido ampliamente reconocida (Payne, 2003; Morgensten, 2004; Cox, 1993; Mainwaring, 1995; Scully, 1995). A continuación, se detallarán las etapas y elementos más relevantes del proceso descrito, para con posterioridad abordar el análisis comparativo de la relación ejecutivo/legislativo en los primeros años de administración de la Concertación.

EL PROCESO DE FORMACIÓN DE LEYES EN CHILE

La formación de la ley está regulada en los artículos 65 a 75, Capítulo V, relativo al Congreso Nacional, de la Constitución Política, que contiene normas reguladoras de las diferentes fases que conforman el procedimiento legislativo, desde su inicio-la iniciativa de legislar- hasta su término-la publicación de la ley. A estas disposiciones constitucionales deben agregarse los preceptos de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional y los Reglamentos de ambas Cámaras del Congreso Nacional.

El procedimiento para la formación de la ley es muy complejo y su importancia radica en la posibilidad que nazca una discusión pública, abierta y transparente de los temas que



subyacen en cada ley, así como en la posibilidad también, de llevar a cabo negociaciones, acuerdos y consensos entre las diferentes fuerzas políticas.

A continuación, entregamos los principales conceptos, etapas y herramientas que sustentan el proceso legislativo donde se involucran todos los actores relevantes. Estos son fundamentales para comprender la orientación del análisis desarrollado más adelante.

(I) MATERIAS DE LEY. En relación a las materias de ley, la Constitución Política prescribe que "Sólo son materias de ley:" y a continuación efectúa una enumeración de aquellas materias sobre las que en forma taxativa y excluyente puede recaer una ley, algo denominado, según ya se ha señalado, como "dominio máximo legal".

De acuerdo a la idea que inspira esta enumeración del artículo 63, en sus 20 numerales, las demás materias que no figuren en esta disposición constitucional quedan disponibles para ser reguladas a través de la potestad reglamentaria del Presidente de la República, mediante la dictación de un reglamento autónomo. De esta forma se pretende reservar a la ley un número máximo de materias para ser reguladas por ella, manteniendo su característica doctrinaria de norma preceptiva general y evitando a la vez que entre en detalles propios de normas de ejecución, como pueden ser las que emanan de la potestad reglamentaria del Presidente de la República.

(II) ORIGEN. Las leyes pueden tener su origen en la Cámara de Diputados o en el Senado, con excepción de las leyes que sólo pueden tener su inicio en la Cámara de Diputados - tributos de cualquier naturaleza; sobre los presupuestos de la administración pública y las leyes sobre reclutamiento- y las leyes que sólo pueden tener su origen en el Senado (amnistías e indultos generales).

(III) INICIATIVA. Las leyes pueden ser iniciadas por el Presidente de la República, mediante Mensaje suscrito por él y refrendado por un Ministro de Estado, dirigido a cualquiera de las Cámaras (con las excepciones señaladas), o por cualquiera de los miembros del Congreso Nacional, mediante Moción, que no puede ser firmada "por más de diez diputados ni por más de cinco senadores."

En el ejercicio del derecho a iniciativa legislativa, el Presidente de la República tiene facultades para iniciar absolutamente todas las leyes, cualquiera sea su naturaleza.

Sin embargo, hay que tener presente que ciertas leyes sólo pueden ser iniciadas por el Presidente de la República. Son estas aquellas materias respecto de las cuales el Presidente de la República dispone de un derecho de iniciativa legislativa exclusiva, por lo tanto, excluyente de toda iniciativa parlamentaria, y mediante el cual aquel puede orientar la actividad económica y administrativa del país de acuerdo a las pautas generales de su programa de gobierno. Entre ellas se encuentran: normas sobre

seguridad social, presupuesto general de la nación, alteración de la división política o administrativa del país, tributos, negociación colectiva, remuneraciones, creación de servicios públicos y determinación de sus facultades, etc.

Los parlamentarios, en cambio, sólo pueden iniciar en sus mociones aquellas leyes que versen sobre materias que no son de iniciativa exclusiva del Presidente de la República y que, además, puedan tener su origen en la Cámara de que formen parte.

Por lo tanto, la iniciativa legal puede ser entendida como un Mensaje o una Moción. Estas últimas, dado que el promedio del Número Efectivo de Partidos en las últimas elecciones parlamentarias para la Cámara Baja es cercano a 2 (Payne, 2003, pg. 129) las posibilidades de patrocinio de los proyectos de ley iniciados como moción son: Concertación, Alianza y Transversal.

El Congreso Nacional sólo puede aceptar, disminuir o rechazar los servicios, empleos, emolumentos, préstamos, beneficios, gastos y demás iniciativas que sobre la materia proponga el Presidente de la República. El Reglamento del Senado, por su parte, señala: "cuando las indicaciones afecten, en cualquier forma que sea, materias cuya iniciativa exclusiva corresponde únicamente al Presidente de la República o a sus facultades exclusivas, serán tomadas en cuenta para el sólo efecto de ponerlas en conocimiento y, ni aún por unanimidad podrá adoptarse sobre ellas resolución alguna mientras no haya constancia escrita de que el Presidente de la República las patrocina".

(IV) URGENCIAS. El Presidente de la República puede hacer presente la urgencia para el despacho de un proyecto de ley, en uno o en todos sus trámites, en el correspondiente Mensaje o mediante oficio que debe dirigir al presidente de la cámara donde se encuentre el proyecto o al Senado cuando el proyecto está en Comisión Mixta. En el mismo documento se expresa la calificación otorgada a la urgencia, la cual puede ser simple, suma o de discusión inmediata: si no se especifica la calificación, se entiende que la urgencia es simple.

Cuando un proyecto sea calificado de simple urgencia, su discusión y votación en la Cámara requerida deberán quedar terminadas en el plazo de treinta días; si la calificación fuere de suma urgencia, ese plazo será de diez días, y si se solicitare discusión inmediata, será de tres días, caso en el cual el proyecto se discutirá en general y en particular a la vez.

De la urgencia se debe dar cuenta en la sesión más próxima que celebre la Cámara respectiva, y desde esa fecha empezará a correr el plazo.

PATRONES DE RELACIÓN EN LOS PRIMEROS AÑOS DE GOBIERNO

La exposición hecha en páginas anteriores, da cuenta de un sistema legislativo con un protagonismo indiscutido para el Presidente de la República como el principal actor en el establecimiento de agenda. En efecto, muchas de las herramientas antes señaladas permiten guiar la discusión del parlamento, no sólo en sus tiempos, sino que en sus contenidos y en la proporción del volumen tramitado, lo que en conjunto con el ejercicio de una mayoría parlamentaria debiese brindar garantías de efectividad, toda vez que la concurrencia de elecciones consolida la posición del Presidente electo con mayoría de la Concertación en ambas Cámaras.

La participación de la oposición, asimismo, es un aspecto importante de dilucidar en el protagonismo del Presidente en la agenda de los primeros años de gobierno. La importancia del primer año de gobierno del período presidencial radica en el tiempo requerido por las distintas administraciones para asentar su programa de gobierno, negociar con las facciones representadas en el Congreso nacional y fijar las pautas que se requieren para terminar el mandato con la requerida imagen de efectividad.

Sin embargo, en este acápite mostramos evidencia que señala un cuestionamiento acerca del efecto producido en la dinámica del proceso político de la reducción de actores de bloqueo legislativo o la eliminación de actores de veto en el Senado. Al contrario de lo que podríamos intuir, el peso relativo de la Presidenta en su primer año de gestión es menor que el demostrados por sus predecesores. Al respecto, queda abierto el cuestionamiento acerca de las variables que pueden dar cuenta del fenómenos. Sin embargo, notamos que las carencias expresadas más arriba relacionadas con la forma de administrar el poder ejercida por Bachelet y, asimismo, la marcada inconsistencia ideológica que ha caracterizado a la Concertación en los últimos años pueden dar cuenta de las causas del fenómenos que pasamos a describir.

LOS PRIMEROS AÑOS

El presente capítulo da cuenta de una disminución de la actividad legislativa durante el primer año de gobierno de Michelle Bachelet en comparación con los primeros años de cada gobierno de la Concertación, partiendo en 1990. Dicho contraste fue realizado mediante el análisis de los proyectos de ley ingresados a trámite legislativo durante los primeros años de cada gobierno de la Concertación (1990, 1994, 2000 y 2006), observando a partir de ésta, el origen de la iniciativa legislativa y los factores que pueden influir en la aprobación de estos proyectos.

De un total de 1501 proyectos, sólo el 21,3% han sido publicados como leyes, en tanto que el 50,6% se encuentra aún en trámite legislativo a pesar de haber sido iniciados años atrás.

Observamos que la iniciativa legislativa emana en mayor medida de los parlamentarios, que presentaron el 71,8% de los proyectos de ley de los cuatro años observados, mientras que los proyectos originados en el Ejecutivo sólo representan un 28,2% del total (ver Tabla 1).

TABLA 1
INICIATIVAS PRESENTADAS EN LOS PRIMEROS
AÑOS DE GOBIERNO

	Cantidad y porcentaje
Moción	1.077 71,8 %
Mensaje	424 28,2 %
Total	1.501 100 %

Elaboración propia a partir de datos obtenidos a través del Sistema de Información Legislativa.
En www.congreso.cl.

Sin embargo, la mayoría de los proyectos que llegan a convertirse en ley provienen del Poder Ejecutivo (52,5%). Sólo el 9% de los proyectos presentados por los parlamentarios tienen la misma suerte. Quizá esto se explique por el hecho de que la Constitución Política de la República permite que el Presidente inicie proyectos legislativos de manera directa, facultad que, como hemos señalado, no tiene restricción alguna en cuanto a la materia, de modo que, y especialmente a través del empleo de las urgencias legislativas, es más probable que las iniciativas presidenciales se conviertan en ley antes que las provenientes de los parlamentarios.

Por otro lado, cabe destacar que del total de proyectos de ley presentados a tramitación, el 28,8% fueron presentados por la oposición, mientras que el 22,7% lo fueron por la coalición del gobierno. La Tabla 2 muestra que el porcentaje de iniciativas presentadas por la oposición es mayor a las presentadas por la coalición del gobierno y, a su vez, igual a las presentadas por el Presidente. De esta forma advertimos que la competencia de las élites políticas por ocupar un espacio en la agenda política se refleja con claridad en el patrocinio asignado a los proyectos de ley.

INFORME ESPECIAL

TABLA 2
FRECUENCIA DE PROYECTOS DE LEY SEGÚN COALICIÓN
PATROCINANTE, DEL TOTAL DE LOS CASOS

Patrocinio	Proyectos
Alianza por Chile	432 28,8 %
Concertación	340 22,7 %
Transversal	284 18,9 %
Gobierno	424 28,2 %
Total	1.480 98,6 %

Elaboración propia a partir de datos obtenidos a través del Sistema de Información Legislativa. En www.congreso.cl. *El total de la base son 1501 proyectos el 1,4 % de proyectos faltantes corresponden a datos perdidos.

Otro dato relevante a considerar en este análisis es la relación que se da entre el año estudiado y la cantidad de leyes publicadas. Observamos que en 1990 el número de leyes publicadas alcanzó su máximo (respecto de los demás años estudiados) con 115 leyes. En los años siguientes se puede ver una tendencia al descenso, llegando al 2006 con un número de apenas 43 leyes publicadas (ver Tabla 3).

TABLA 3
RELACIÓN ENTRE ESTADO DEL PROYECTO DE LEY Y EL AÑO DE INICIO
(TOTAL DE LOS CASOS, A LA FECHA)

Año inicio	Estado re-codificado			Total
	En trámite	Archivado	Ley	
1990	9	107	115	231
1994	46	204	99	349
2000	51	85	63	199
2006	654	25	43	722
Total	760	421	320	1.501

Elaboración propia a partir de datos obtenidos a través del Sistema de Información Legislativa. En www.congreso.cl.

* La variable estado fue re-codificada para trabajar sólo con las categorías pertinentes a los propósitos del estudio.

Observamos, además, una relación inversa entre los años en que se presentó la iniciativa y su tipo. En este sentido (Tabla 4), el número de iniciativas iniciadas por el Ejecutivo en



INFORME ESPECIAL

1990 alcanzó su máxima expresión, con 120 Mensajes; en tanto que las presentadas por el poder legislativo sólo alcanzaron 111 proyectos. Al cambiar los gobiernos de la Concertación vemos que esta relación va en sentido inverso, ya que las mociones en 2006 superaron ampliamente a los mensajes. El número de mociones presentadas este año fue de 646, mientras que los mensajes sólo fueron 76.

TABLA 4
TABLA DE CONTINGENCIA
AÑO DE INICIO E INICIATIVA DEL TOTAL DE LOS CASOS

Año inicio	Iniciativa		Total
	Moción	Mensaje	
1990	111	120	231
1994	191	158	349
2000	129	70	199
2006	646	76	722
Total	1.077	424	1501

Elaboración propia a partir de datos obtenidos a través del Sistema de Información Legislativa. En www.congreso.cl.

Debemos considerar que el año 2006 fue el año en que más iniciativas legislativas se presentaron. Mientras que 2000 fue el año con la menor cantidad de iniciativas presentadas. El 2006 concentró un 48,1% del total de iniciativas de los cuatro años considerados en este análisis. Mientras, el 2000 sólo alcanzó el 13,3%.



TABLA 4.1
FRECUENCIA DE INICIATIVAS POR AÑO

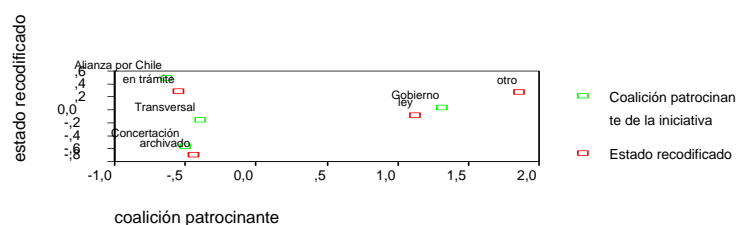
Año	Frecuencia y porcentaje
1990	231 15,4 %
1994	349 23,3 %
2000	199 13,3 %
2006	722 48,1 %
Total	1.501 100 %

Elaboración propia a partir de datos obtenidos a través del Sistema de Información Legislativa.
En www.congreso.cl.

En la Tabla 5 podemos observar la correspondencia existente entre las variables coalición patrocinante y el estado del proyecto de ley. Podemos ver que el poder del Presidente en el establecimiento de agenda se expresa en la probabilidad de que un proyecto presentado por el Gobierno se convierta en ley. Como hemos señalado esto puede explicarse por el poder que se atribuye al Poder Ejecutivo en cuanto al manejo de la agenda legislativa, sea por las materias de iniciativa exclusiva o su capacidad de establecer urgencias a los proyectos.



FIGURA 1
CORRESPONDENCIA ENTRE COALICIÓN QUE PATROCINA LA INICIATIVA
Y SU ESTADO



Elaboración propia a partir de datos obtenidos a través del Sistema de Información Legislativa. En www.congreso.cl.

Por otro lado, podemos afirmar también que una iniciativa presentada por la Alianza tiene mayores probabilidades de tramitarse que una presentada por la Concertación. En relación a esta última coalición, es más probable que una iniciativa presentada por ella sea archivada.

Por último, cabe señalar que las mociones patrocinadas transversalmente tienen mayores probabilidades de encontrarse en trámite.

Una mirada más detallada hacia la evolución de estos datos de acuerdo a las unidades temporales relevantes, nos muestra una fuerte disminución en la efectividad del Presidente en el control de la actividad legislativa. Durante 2006, el número de mensajes que llegan a convertirse en ley alcanzó sólo un 5,95%. En el año 1990, del total de proyectos presentados, el 49,8% llegaba a publicarse como ley.

INFORME ESPECIAL

TABLA 5
LEYES PUBLICADAS POR AÑO, SEGÚN INICIATIVA

	Leyes por moción	Leyes por mensaje	Total Año	% de leyes en relación al total de proyectos	% de mensajes que son ley del total de proyectos presentados
Año 1990	20	95	115	49,78 %	41,12 %
Año 1994	36	63	99	28,36 %	18,05 %
Año 2000	29	34	63	31,65 %	17,08 %
Año 2006	12	31	43	5,95 %	4,29 %
Total	97	223	320		

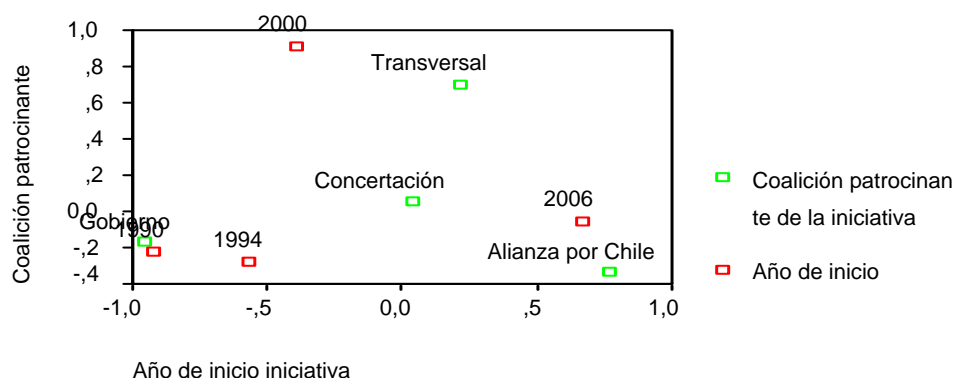
Elaboración propia a partir de datos obtenidos a través del Sistema de Información Legislativa.
En www.congreso.cl.

Además, siendo 2006 el año en que fueron aprobados menos proyectos de los presentados por aquel, afirmamos que ese año se registró la caída en la influencia legislativa del Poder Ejecutivo. Cabe señalar que este año en general presenta una baja en cuanto a la publicación de leyes.

La Figura 2 nos muestra que en 1990 el Gobierno destacó como el principal actor en la agenda legislativa. Lo mismo ocurrió en 1994. Sin embargo, en ese mismo año la Alianza seguía al Gobierno en relación a la iniciativa. En el año 2000, en tanto, las iniciativas parlamentarias eran presentadas mayormente en forma transversal, es decir, por parlamentarios de ambas coaliciones. Finalmente, en el 2006, la Alianza por Chile tuvo mayor predominancia en la presentación de iniciativas con respecto a la Concertación y al Gobierno.



FIGURA 2
CORRESPONDENCIA ENTRE LAS COALICIONES PATROCINANTES Y EL AÑO DE INICIO DE LAS INICIATIVAS



Elaboración propia a partir de datos obtenidos a través del Sistema de Información Legislativa. En www.congreso.cl.

Por último, agregamos la observación de los meses en que se concentra la actividad legislativa. Como se puede ver en la Tabla 6, los meses con mayor actividad legislativa son junio (11,5%), julio (11%), agosto (13,7%), septiembre (11,6%) y octubre (10,7%).

La tabla 6 nos muestra la actividad legislativa relativa a los mensajes, clasificada en los distintos años. En relación al 90 la mayor cantidad de mensajes presentados se concentró en los meses de mayo, junio y julio; seguido de los meses de octubre y noviembre.

Para 1994 la mayor concentración de mensajes fue en julio y agosto, seguido del mes de noviembre. En el 2000 la mayor actividad en relación a mensajes se registró principalmente en el mes de junio. Y por último en el 2006, en los meses de junio y diciembre.

Este indicador nos señala que el período de ajuste del programa de gobierno tiende a ser constante después del gobierno de Patricio Aylwin. Si bien la actividad legislativa del Presidente se desarrolla a partir de mayo y junio, para obtener cierta regularidad en los meses posteriores, en 2006 observamos una pérdida de relevancia de los meses de



INFORME ESPECIAL

invierno y del segundo semestre. Sin embargo, Bachelet concentró su actividad en diciembre de 2006, presentando el 22% de los proyectos de ley en el último mes del año. Por lo tanto, podemos inferir que el período de ajuste del programa de gobierno demoró más y encontró menor iniciativa del Ejecutivo en este período.

TABLA 6
TABLA DE CONTINGENCIA DE LOS MENSAJES
POR MES Y POR AÑOS

		Año de inicio				Total
		1990	1994	2000	2006	
Mes de Inicio	Enero	0	15	11	5	31
	Febrero	0	2	1	1	4
	Marzo	6	16	2	4	28
	Abril	11	3	2	5	21
	Mayo	16	6	1	7	30
	Junio	14	16	16	14	60
	Julio	13	33	2	8	56
	Agosto	9	19	10	4	42
	Septiembre	11	11	1	5	28
	Octubre	14	10	11	4	39
	Noviembre	17	18	9	3	47
	Diciembre	9	9	4	16	38
Total		120	158	70	76	424

Elaboración propia a partir de datos obtenidos a través del Sistema de Información Legislativa.

En www.congreso.cl.



INFORME ESPECIAL

TABLA 7
TABLA DE CONTINGENCIA DE LAS MOCIONES POR MESES Y POR AÑOS

		Año de inicio				Total
		1990	1994	2000	2006	
Mes de Inicio	enero	0	7	13	23	43
	marzo	6	6	9	33	54
	abril	14	17	12	37	80
	mayo	16	13	11	34	74
	junio	13	18	19	62	112
	julio	8	20	9	72	109
	agosto	15	22	23	103	163
	septiembre	18	33	4	91	146
	octubre	12	26	13	70	121
	noviembre	5	18	13	49	85
	diciembre	4	11	3	72	90
	Total		111	191	129	646

Elaboración propia a partir de datos obtenidos a través del Sistema de Información Legislativa.
En www.congreso.cl.

La tabla 7 muestra que, en 1990, la mayor actividad en relación a mociones se registró en los meses de abril y mayo, seguidos por agosto y septiembre. En 1994 las proposiciones legislativas de los parlamentarios se concentró, principalmente, en agosto, septiembre y octubre. Mientras que, en el 2000, el mes con mayor actividad fue junio, seguido de octubre y noviembre. Por último el 2006 los meses con más iniciativas presentadas fueron agosto y septiembre, estos concentran un alto número de mociones presentadas si se compara con el resto de los meses, lo que confirma además, que la iniciativa protagonizada por el Presidente en meses específicos fue reemplazada por la iniciativa parlamentaria en este año.



TABLA 8
TABLA DE CONTINGENCIA DE MESES Y AÑOS DE INICIO
DE TODAS LAS INICIATIVAS

		Año de inicio				Total
		1990	1994	2000	2006	
Mes de Inicio	Enero	0	22	24	28	74
	febrero	0	2	1	1	4
	Marzo	12	22	11	37	82
	Abril	25	20	14	42	101
	Mayo	32	19	12	41	104
	Junio	27	34	35	76	172
	Julio	21	53	11	80	165
	Agosto	24	41	33	107	205
	septiembre	29	44	5	96	174
	octubre	26	36	24	74	160
	noviembre	22	36	22	52	132
	diciembre	13	20	7	88	128
Total		231	349	199	722	1.501

Elaboración propia. Datos: Base proyectos de ley.

Si los datos anteriores nos permitieron afirmar que la Presidencia perdió peso relativo en el control de la agenda tanto en el período de ajuste del programa de gobierno como en la conformación de acuerdos parlamentarios orientados a consolidar el programa durante el segundo semestre del primer año de gobierno, los datos agregados nos permiten dilucidar la magnitud del efecto producido por la pérdida de incidencia de la Presidencia registrado anteriormente. Como se puede observar en la Tabla 8, el fenómeno descrito arriba está asociado con el crecimiento exponencial de las iniciativas presentadas cada mes. Si observamos que la cantidad de proyectos de ley conocidos por el legislativo creció en 2006, esto se debe a un protagonismo poco usual de los parlamentarios en la competencia por establecer la agenda.

En el 90 podemos observar que la actividad legislativa se concentró en los meses de septiembre y octubre. Esto ya podía preverse al observar los datos de forma segregada en las tablas anteriores. En relación a 1994 podemos decir que la actividad fue más bien dispersa, siendo los meses con mayor frecuencia de presentación de iniciativas, junio, julio, agosto y septiembre. En el 2000 sólo el mes de junio presentó una frecuencia de iniciativas notablemente lejana a la media. Mientras, en el 2006, se puede hablar de un período de bastante actividad en los meses que van de junio a septiembre, esta decae y vuelve a subir en el mes de diciembre. Sin embargo, ya a partir de marzo de 2006 es posible ver que la ausencia de una actividad legislativa clara del Ejecutivo se asocia con la dispersión de proyectos de ley presentados, en su mayoría, por parlamentarios.



CONCLUSIÓN

Como señalamos, la pregunta central de este artículo consistía en identificar el principal efecto provocado por el cambio en la dinámica del proceso político, generado por la reducción del período presidencial de seis a cuatro años, que estableció la concurrencia de elecciones. Nuestra hipótesis consistía en que, a medida que el dinamismo político impone tiempos menores para ajustar el programa de gobierno con la actividad del pacto legislativo y al aumentar las probabilidades de que coincida la mayoría presidencial con la mayoría parlamentaria, el peso del Presidente en el establecimiento de la agenda sería el mismo o mayor.

De acuerdo a los datos observados y al análisis descrito anteriormente, nuestra hipótesis central demostró ser falsa. Tanto el cambio en el período presidencial como la reducción de actores con poder de bloqueo a la emergencia de iniciativas del Presidente, no se han expresado como un incremento en la incidencia del mandatario en el control de la agenda. Al contrario, por lo que mostró 2006, el Presidente ha disminuido su influencia relativa, permitiéndonos observar que, asociado a este fenómeno, se ha producido un incremento significativo de mociones, lo cual está necesariamente relacionado con la eliminación de los períodos de legislatura ordinaria y extraordinaria. Esto podría explicarse por la marcada característica de Michelle Bachelet de cambiar la forma de conducir la política, denominada como una amenaza a los mecanismos tradicionales utilizados por las élites para asignar poder. Ello abriría la posibilidad de que, en su afán por generar políticas utilizando mecanismos institucionales *bottom up*, orientados a generar horizontalidad en el sistema político, abriría la posibilidad de observar el fenómeno de la pérdida de incidencia del Ejecutivo, en la medida que se promoviera acuerdos con las bases parlamentarias, permitiéndoles guiar la agenda pública de manera distinta. Sin embargo, para afirmar lo anterior, sería necesario que la cantidad de proyectos que lograron convertirse en ley se hubiese mantenido constante o, tal vez, aumentado. Al contrario, observamos que, junto con disminuir la actividad del Presidente, aumenta la iniciativa de los parlamentarios, pero se reduce drásticamente la media de leyes publicadas, cayendo de una media de 92 proyectos aprobados durante el primer año de gobierno, a escasamente 43. Por lo tanto, la reducción en la incidencia del Ejecutivo sólo puede ser entendida e interpretada como un factor de dispersión en la agenda y la consecuente pérdida en la capacidad del Ejecutivo de orientar las preferencias individuales.

Como señalamos, no podemos establecer un mecanismo causal para dar cuenta del fenómeno. Sin embargo podemos hipotetizar que la dispersión observada en la agenda puede ser explicada, también, por ciertas características propias de la forma en que la mandataria en cuestión ha optado por ejercer el poder.



INFORME ESPECIAL

Por lo tanto, el cambio en la dinámica del proceso político obligará a quienes vuelvan a ocupar La Moneda a tener mayor claridad sobre el tipo de relación que mantendrán con sus bases legislativas y los contenidos que guiarán la agenda pública.

