

Hacia la pérdida del Control de Agenda: Ejercicio del Presidencialismo Legislativo en los dos primeros años de Gobierno

José Miguel Izquierdo S.
Programa Estudios Políticos y Electorales

María José Sánchez A.
Estudiante en práctica de Ciencia Política

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

ÍNDICE

	PÁGINA
RESUMEN EJECUTIVO.....	1
ABSTRACT.....	1
1. INTRODUCCIÓN.....	1
2. EL FUERTE PRESIDENCIALISMO CHILENO.....	2
3. DETERMINANTES DEL CONTROL DE LA AGENDA LEGISLATIVA.....	4
4. FUNDAMENTOS DE LA PÉRDIDA DEL CONTROL DE LA AGENDA.....	6
5. IMPORTANCIA DE LOS PRIMEROS Y SEGUNDOS AÑOS DE GOBIERNO.....	9
6. LOS PRIMEROS Y SEGUNDOS AÑOS EN PERSPECTIVA COMPARADA.....	10
7. LA INCIDENCIA DE LOS PERÍODOS ORDINARIOS Y EXTRAORDINARIOS.....	23
8. CONCLUSIONES.....	27
9. BIBLIOGRAFÍA.....	29
 FIGURA N° 1 CORRESPONDENCIA ENTRE COALICIÓN PATROCINANTE DE LA INICIATIVA Y SU ESTADO.....	18
 GRÁFICOS	
N° 1 COMPARACIÓN DE FRECUENCIA DE PROYECTOS SEGÚN COALICIÓN PATROCINANTE EN LOS PRIMEROS Y SEGUNDOS AÑOS DE GOBIERNO.	12
N° 2 COMPARACIÓN POR AÑO DE LOS PROYECTOS PRESENTADOS SEGÚN COALICIÓN PATROCINANTE.....	14
N° 3 COMPARACIÓN DE LOS MENSAJES Y MOCIONES PRESENTADOS QUE SE CONVIERTEN EN LEY EN LOS PRIMEROS Y SEGUNDOS AÑOS DE GOBIERNO.....	20
N°S. 4 Y 5 EFECTIVIDAD DE LOS PRIMEROS Y SEGUNDOS AÑOS DE GOBIERNO.....	22
 TABLAS	
N° 1 COMPARACIÓN DE LAS INICIATIVAS PRESENTADAS EN EL PRIMER Y SEGUNDO AÑO DE GOBIERNO.....	10
N° 2 COMPARACIÓN DEL ESTADO DE LOS PROYECTOS DE LEY PRESENTADOS EN EL PRIMER Y SEGUNDO AÑO DE LOS GOBIERNOS	16
N° 3 TABLA DE CONTINGENCIA. COMPARACIÓN DEL PRIMER Y SEGUNDO AÑO DE LOS GOBIERNOS Y LAS INICIATIVAS.....	19
N° 4 COMPARACIÓN DE LOS PRIMEROS Y SEGUNDOS AÑOS EN RELACIÓN A LOS PERÍODOS LEGISLATIVOS	24

RESUMEN EJECUTIVO

Con la reducción del periodo presidencial de 6 a 4 años de gobierno y los indicios de una pérdida del control de la agenda legislativa por parte de la Presidenta Michelle Bachelet, se hace fundamental estudiar la dinámica de la actividad legislativa en los dos primeros años de gobierno de Aylwin, Frei Ruiz-Tagle, Lagos y Bachelet. Los principales resultados de la investigación señalan que: 1.- En los primeros años del gobierno de Michelle Bachelet se constata una disminución del protagonismo y control de la Presidencia en la actividad legislativa y se da en cambio un mayor protagonismo de los parlamentarios. 2.- Los proyectos enviados por el ejecutivo tienen más probabilidades de convertirse en ley. 3.- La Alianza es la mayor patrocinadora de proyectos de ley en el primer año de gobierno de los cuatro presidentes.

ABSTRACT

With the reduction of the Chilean presidential period from 6 to 4 years, along with signs of a loss of control over the legislative agenda by President Bachelet, it becomes fundamental to study the legislative activity dynamics during the two first years of the Aylwin, Frei Ruiz-Tagle, Lagos and Bachelet administrations. The principal results of our analysis shows that: 1.- During the first years of the Bachelet administration, the protagonism and control over the legislative agenda by the executive branch is much lower than the parliamentarian ones. 2.- The bills sent by the executive branch are more likely to become law. 3.- Alianza por Chile, the center-right opposition political coalition, is the biggest bill sponsor during the first year of government of the aforementioned presidents.

1. INTRODUCCIÓN

Uno de los elementos centrales que caracteriza al presidencialismo chileno, es la relación que se da entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Esta relación está, en alguna medida, determinada por las fuertes facultades legislativas que posee el mandatario chileno.

A lo largo de los gobiernos de la Concertación se ha mostrado un equilibrio entre la intervención de la agenda y la negociación con sus partidarios, lo que ha permitido a los mandatarios controlar efectivamente la Agenda Legislativa.

Sin embargo, en el gobierno de Michelle Bachelet se ha percibido una pérdida del control de la agenda. Por lo mismo, sus facultades legislativas se han visto reducidas de facto, no pudiendo establecer con total éxito negociaciones efectivas con sus partidarios, lo que impacta de manera directa en la aprobación de sus proyectos.

Adicionalmente, con la reforma constitucional que modifica los años de gobierno del Presidente de la República, pasando de seis a cuatro años, se vuelve más relevante que el gobierno en curso sea capaz de establecer un control efectivo de la Agenda Legislativa, especialmente en los dos primeros años de su periodo.

A su vez, esta reforma también modifica el escenario político, ya que las elecciones presidenciales pasan a tener carácter concurrente con las parlamentarias. Siendo muy importante para los parlamentarios aparecer en la agenda pública y tener injerencia en el ámbito legislativo, lo que les permitirá mantener sus escaños parlamentarios.

Por lo mismo, la eliminación del periodo ordinario y extraordinario de legislatura le permite a los parlamentarios presentar proyectos sin tener un límite temporal que intervenga. Esto les permite adquirir un mayor protagonismo, buscando así marcar presencia en las agendas.

En este artículo, se busca establecer cuál ha sido la dinámica que se ha desarrollado en el control de la Agenda Legislativa en los primeros y segundos años de los distintos gobiernos de la Concertación¹. Dentro de esta misma lógica se encuentra inserto el análisis sobre los efectos de la eliminación del periodo ordinario y extraordinario de legislatura.

2. EL FUERTE PRESIDENCIALISMO CHILENO

Las fuertes facultades legislativas que los presidentes latinoamericanos poseen es una herencia del siglo XIX. De hecho, desde la creación de las distintas constituciones en la región se contempla, dentro de las facultades del presidente, el ejercicio de ciertas funciones legislativas. Se establece, entonces, que éstos poseen “el poder formal de introducir proyectos de ley en distintas áreas para su discusión y aprobación, así como también, el derecho que tienen a la introducción de observaciones secundarias, adiciones, supresiones, sustituciones y vetos a los distintos proyectos” (Aleman & Tsebelis 2005:4).

El presidencialismo chileno es considerado dentro de América como el más fuerte en torno a sus facultades legislativas (Siavelis, 2003). Asimismo, Mainwaring y Shugart “ubican a la presidencia chilena como la más fuerte por su estatuto constitucional en términos de poderes de veto, competencia para actuar por decreto y áreas de iniciativa exclusiva del ejecutivo en materia de legislación” (en Siavelis, 2003:207).

¹ Un primer análisis de esta materia está contenido en el Informe Especial 171, de junio de 2007, “Primeros años de Presidencialismo Legislativo: Hacia la pérdida del control de la agenda política”.

De hecho, según Siavelis (2003) si se consideran todas las prerrogativas legales y se observa esto de manera combinatoria se puede apreciar que, el presidente no solo tiene amplias funciones legislativas, sino que se ha transformado en el principal legislador del país.

Aunque si bien en la Constitución chilena se establece que la función legislativa está en manos de la Cámara de Diputados, el Senado y el Presidente de la República (Instituto Libertad, 2007), la capacidad que posee la Presidencia a través de la determinación de urgencia de los proyectos de ley, le entrega al presidente la posibilidad de controlar el proceso legislativo, y a la vez crear “cuellos de botellas” y acelerar o interrumpir tramitaciones de acuerdo a sus intereses.

Esta facultad es “un dispositivo previsto para circunstancias extraordinarias y para la aprobación de actos legislativos que se consideran clave; el uso de tal facultad se ha convertido en un procedimiento operativo común, a fin de que el presidente pueda hacer más expedita la consideración y aprobación de sus propuestas” (Siavelis, 2003:207).

En el periodo presidencial del ex mandatario Patricio Aylwin se enviaron más proyectos al Congreso para discusión con urgencia que sin ésta. Del total de mensajes enviados por la presidencia al legislativo un 59% de éstos tenían establecida una urgencia y un 41% de los proyectos ingresados fueron discutidos sin ella (Congreso Nacional de Chile, 1994). Mientras que de los proyectos vía moción solo un 6% tenía carácter urgente y un 94% fue discutido sin ningún tipo de urgencia (Congreso Nacional, 1994).

El problema es que “la declaratoria de urgencia por parte del ejecutivo también altera el ritmo de trabajo en el Congreso y crea discontinuidad en la consideración particular de las otras propuestas de la agenda” (Siavelis, 2003:208). Debido a que se le da prioridad a los proyectos presentados por el ejecutivo, dejando de lado los proyectos que están siendo evaluados y discutidos en las cámaras, se retrasa todo el proceso.

Además, el presidente chileno está facultado según en artículo 32 de la Constitución para “ejercer la potestad reglamentaria en todas aquellas materias que no sean propias del dominio legal, sin perjuicio de la facultad de dictar los demás reglamentos, decretos e instrucciones que crea convenientes para la ejecución de las leyes” (en Siavelis, 2003:211).

Asimismo, el presidente está facultado para cambiar aspectos de fondo de los proyectos de ley antes de devolverlos al Congreso (Siavelis, 2003:211).

Por lo tanto, se puede plantear que en Chile el presidente, facultado por la Constitución, puede ejercer un fuerte control de la agenda legislativa, estableciendo lo que es prioritario discutir y aquello que puede pasar a segundo plano por los proyectos de mayor importancia. Sin embargo, pese a esto los mandatarios chilenos han buscado equilibrar su intervención en el legislativo con el poder de negociación con las distintas coaliciones.

Por lo mismo, Chile se caracteriza por poseer un fuerte presidencialismo, ya que el mandatario no solo tiene un amplio poder en el ejecutivo, sino que también tiene facultades en el legislativo. Siendo el presidente no solo el primer mandatario sino que además el legislador principal del país.

3. DETERMINANTES DEL CONTROL DE LA AGENDA LEGISLATIVA

Si bien el presidente de acuerdo a sus facultades puede establecer un fuerte control de la agenda legislativa, también hay una serie de factores a considerar a la hora de intervenir en ésta y decidir qué es lo mejor estratégicamente. Por lo mismo, el mandatario y en sí la Presidencia deben mirar cuidadosamente qué consecuencias podría tener una excesiva intervención en el legislativo.

Por una parte, es “indudable que los legisladores a menudo “necesitan” la dirección presidencial en la adopción de prioridades de las distintas políticas” (Neustadt en Barrett & Soha, 2007:101), ayudando a solucionar los problemas de acción colectiva que se pueden presentar durante el proceso legislativo (Moe en Barrett & Soha, 2007). Pero a su vez “el presidente también debe comprometerse con el Congreso, porque él no puede intervenir solo en el proceso de creación de las legislaciones” (Neustadt en Barrett & Soha, 2007:101). Por lo que, la interacción y relación con los legisladores es fundamental para que el primer mandatario tenga éxito en el control de la agenda legislativa.

De acuerdo con Cox y Morgenstern “el nivel de apoyo que tenga el presidente en la legislatura ejercerá un gran efecto en su estrategia general de gobierno, decidiendo si procura implementar sus objetivos principalmente a través de normas legales (gobernar junto con la legislatura) o por otras vías (gobernar eludiendo a la legislatura). A su vez, esta decisión estratégica general sobre la combinación óptima de esfuerzos legislativos y no legislativos influye en la táctica adoptada por el presidente, en los poderes que resuelve emplear y en su manera de utilizarlos” (2001:380).

Aunque el presidente tenga facultades legislativas el éxito de sus proyectos no se ve garantizado. Por lo mismo, la negociación en torno a las legislaciones tiene un carácter fundamental. Por lo tanto, “el presidente como otros participantes en la arena legislativa, debe negociar para construir coaliciones ganadoras,

asegurando un paso seguro de la legislación” (Peterson en Barrett & Soha, 2007:101).

La capacidad que el mandatario posea para negociar e influenciar a los legisladores está vinculada con su popularidad y la relación con los diversos partidos políticos y coaliciones. Aunque los presidentes, sin embargo, son solo una de las indicaciones que siguen los legisladores a la hora de decidir por un proyecto de ley, ya que también importa la posición del partido y la coalición (Kingdon en Barrett & Soha, 2007).

Los presidentes tienen una amplia capacidad para influir y liderar la opinión pública. Éstos pueden manipular sus niveles de popularidad realizando diferentes actividades que hace que su manera de ser percibidos por los ciudadanos y en sí por la sociedad civil cambie. También éstos tienen la capacidad para liderar con los discursos políticos (Cohen, 1995). De hecho, según Cohen “ningún político puede competir efectivamente con el presidente en términos de prestigio, estatus, acceso a los medios y la atención e interés público” (1995:89).

Los mandatarios pueden ejercer presión en el legislativo estableciendo urgencias en los proyectos que envían, pero además pueden utilizar los medios de comunicación y la opinión pública de forma estratégica, buscando así centrar toda la atención en aquellas legislaciones que son de carácter urgente o de interés especial para la presidencia. Siendo el dominio de la opinión pública y la atención de los medios por parte del presidente herramientas muy poderosas, ya que permiten fijar la atención en los proyectos relevantes para el ejecutivo, ejerciendo una presión sobre los legisladores.

Por lo mismo, si el presidente goza de buena popularidad y aprobación a su gestión será más fácil que los parlamentarios, los partidos y en sí la coalición de gobierno lo sigan respaldando con su voto de aprobación a los mensajes enviados. Mientras que si su popularidad es baja y existe un fuerte rechazo a su imagen en el país el apoyo tendería a ser más difícil.

Sin embargo, aunque el presidente tenga la atención de los medios y pueda controlar su popularidad según Cohen “los presidentes pueden captar la atención de la opinión pública, pero ellos no son capaces de mantener esta atención por largo tiempo” (1995:102). Por lo mismo, la capacidad negociadora del presidente es la que adquiere mayor relevancia, ya que éste debe ser capaz de lograr alianzas en el legislativo para hacer posible la aprobación de sus mensajes.

La lógica de la negociación se dará bajo un paradigma racional, donde los legisladores, así como los partidos políticos y coaliciones electorales buscarán la

mejor negociación posible de acuerdo a sus intereses y posibilidades, adquiriendo importancia los agentes legislativos.

Según Morgenstern la unidad de la agenda es muy relevante y ésta “puede resultar de dos grandes factores: la cohesión y la disciplina. Un grupo de legisladores es cohesionado cuando votan juntos a consecuencias de creencias compartidas o metas comunes” (2004:85), mientras que la disciplina se puede entender como el resultado de fuertes líderes que logran que sus partidarios sean disciplinados a la hora de votar (Morgenstern, 2004).

Inserta en esta misma lógica se encuentra la figura del presidente, quien, con su relación con los partidos políticos y como líder político, debe ser capaz de influenciar y convencer a sus partidarios para que apoyen con su voto sus proyectos. Por lo tanto, la influencia que el presidente o la presidencia puedan tener sobre los agentes legislativos es fundamental para poder asegurar un buen paso de los mensajes.

Por lo mismo, uno de los elementos determinantes según Huneeus y Berríos es “la magnitud de la mayoría parlamentaria con la que cuente el presidente” (2004:1). Ya que si el primer mandatario cuenta con la mayoría en las cámaras y tiene una buena relación con los partidos de su coalición el paso de sus legislaciones deberían ser más expeditas y fáciles que sin la mayoría presidencial.

4. FUNDAMENTOS DE LA PÉRDIDA DEL CONTROL DE LA AGENDA

Pese a todas las facultades que el mandatario chileno posee en el ámbito legislativo², en los últimos años ha disminuido de forma considerable su protagonismo en esta área. Implicando además que el fuerte control de la Agenda Legislativa que fue ejercido en los años noventa se perdió, dando paso a una realidad de descontrol en la agenda.

Si bien esta disminución se ha dado de manera paulatina en el tiempo, es en los primeros años del gobierno de Michelle Bachelet donde comienzan a aflorar claros signos de la pérdida del control de la Agenda Legislativa, lo que se puede explicar por una serie de factores.

Michelle Bachelet desde los inicios de su campaña presidencial y hasta hoy ha transgredido la forma tradicional de hacer política y distribuir el poder. Por lo mismo, prometió “formar un gabinete paritario y, a la vez, impedir que los servidores públicos que habían ocupado cargos de confianza en presidencias

² Ver Instituto Libertad, junio 2007, op.cit.

anteriores no podrían volver a ocupar el mismo cargo” (Instituto Libertad, 2007:3).

Aquellas promesas condicionaron los primeros años de gobierno de la mandataria (Navia, 2007), lo que a su vez ayudó a la creación de conflictos y luchas de poder en la coalición de gobierno.

Mientras los tres ex mandatarios anteriores a Bachelet habían logrado un equilibrio en los cargos de confianza del gobierno que le correspondía a cada partido, para la Presidenta fue muy difícil debido a las promesas de paridad y “*nuevas caras*”. Aunque según Navia “la decisión de renovar rostros y optar por dejar fuera del gabinete a personajes conocidos resultó popular entre los concertacionistas que esperaban una oportunidad para ocupar dichos puestos” (2007:4).

Adicionalmente, el gobierno de Bachelet limitó la participación de los partidos oficialistas en gobierno. Pasando de una lógica de gobierno partidista a un gobierno más personalista. Por lo mismo, se comenzó a crear un clima propicio para las diferencias y disidencias entre los partidarios de la Concertación, lo que posteriormente comenzaría a afectar en la cohesión y disciplina para mantener la unidad de la agenda.

Aparte de las diferencias y la lejanía que la Presidenta ha tenido con los partidos políticos de su coalición, su liderazgo y popularidad han sido sumamente cuestionados, ya que, si bien comenzó su mandato como una popularidad y aprobación cercanos al 60% (Navia, 2007), luego se inició una caída y seguidilla de críticas por los diversos problemas que marcaron la realidad nacional.

La luna de miel de la Presidenta se vio finalizada por los conflictos con los secundarios, lo que llevó su nivel de aprobación a un 50% al finalizar el año 2006. Pero, por si fuera poco, a inicios del 2007 la mandataria se enfrentó a la crisis producto del fallido Transantiago. Por lo mismo, su popularidad comenzó una caída sostenida desde marzo de 2007, llegando, en agosto de dicho año, a un nivel de aprobación que fue superado por la desaprobación a su gestión (Navia, 2007).

A los problemas que enfrentaba Bachelet con políticas públicas fallidas y la presión de los estudiantes secundarios por mejorar la calidad educacional, se le suman las constantes críticas por su indecisión con respecto a la toma de decisiones cruciales.

Según Navia “si bien la presidenta ha realizado dos importantes cambios de gabinete en sus primeros 18 meses en el poder, su liderazgo ha sido cuestionado por la aparente renuencia de la mandataria a tomar decisiones difíciles. Su

interés en lograr construir consensos parece a menudo frenar la necesidad de tomar decisiones en ausencia de un consenso” (2007:7).

Un ejemplo claro de las indecisiones de la Presidenta fue lo que ocurrió “cuando Chile debía anunciar su voto para el representante de América Latina al Consejo de Seguridad de la ONU a fines de 2006” (Navia, 2007:7). Las candidaturas de Guatemala y Venezuela tenían divididos a los países de la región. Frente a esto la mandataria chilena decidió esperar (Navia, 2007) comenzando así una campaña de los diferentes partidos oficialistas para que apoyara a un país y no otro. Sin embargo, Bachelet finalmente decidió abstenerse de la votación.

Debido a esto recibió duras críticas, pues se abstuvo de la votación a último minuto dando pie a toda la politización y polémica que causó esto en el país, pasando a formar parte de la política doméstica (Navia, 2007). Esta situación provocó la molestia de algunos personeros de la Concertación, motivando nuevamente las pugnas internas dentro del conglomerado.

El actual gobierno de la Concertación se ha caracterizado por ser “*a puertas cerradas*”, fomentando así “la percepción de los líderes partidarios de que no incidirían en la toma de decisiones políticas” (Instituto Libertad, 2007). Esta realidad sumada a los conflictos internos y disidencias que se fueron formando de acuerdo a las decisiones del ejecutivo, dio por resultado que los partidos de la Concertación se sintieran desligados del gobierno.

Debido a estas situaciones la Presidenta no tiene un liderazgo capaz de alinear a los partidos de la Concertación, por lo mismo, es muy difícil lograr cohesión y disciplina (Morgenstern, 2004) para mantener la unidad de la agenda. Esto dificulta además la aprobación de los mensajes, ya que si la Presidencia no es capaz de alinear a la coalición gobernante y contar con esos votos para la aprobación de los proyectos, las probabilidades de que éstos pasen disminuyen considerablemente, provocando problemas en el control de la agenda legislativa.

Por otra parte, se creó un grupo de díscolos de la coalición. El mayor costo para el ejecutivo fue la pérdida de parlamentarios oficialistas. Ya que éstos ahora se transformaron en “descolgados de la Concertación” y se han convertido en votos claves para la aprobación de algunos mensajes enviados al Congreso.

La crisis de los estudiantes secundarios, el fracaso del Transantiago y la indecisión de la Presidenta han tenido una influencia directa en la opinión pública. Por lo mismo, su aprobación y popularidad se vieron gravemente afectadas, influyendo además en su imagen y peso político al momento de buscar apoyo para sus proyectos en el legislativo.

Otro elemento que ha jugado en contra de la mandataria ha sido la estrategia del gobierno tan alejada de la elite política tradicional del oficialismo. Debido a esto la Presidenta no cuenta con un apoyo incondicional por parte de su conglomerado, sino que, por el contrario, se encuentra con una Concertación fragmentada y con diferencias con la que debe negociar cuando necesita la aprobación de sus mensajes en las cámaras.

Un rol importante para explicar la pérdida del control de la agenda además de todo lo que ya se planteó, lo tiene la eliminación de la distinción entre periodo de legislatura extraordinario y ordinario, ya que con la distinción de periodos legislativos los parlamentarios tenían tiempos más limitados para presentar mociones.

Con la eliminación de este artículo los parlamentarios no tienen trabas ni periodos exactos para presentar sus proyectos, sino que se pueden hacerlo todo el año. Por lo mismo, desde la reforma constitucional de 2005 éstos han adquirido mayor protagonismo en el proceso legislativo, produciéndose la relación inversa, ya que la Presidenta por varios factores ha ido perdiendo el control de la agenda mientras que los parlamentarios han aumentado su protagonismo en el proceso legislativo.

5. IMPORTANCIA DE LOS PRIMEROS Y SEGUNDOS AÑOS DE GOBIERNO

“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 en Instituto Libertad, 2007:1). Se introdujo una reforma constitucional que redujo el período presidencial de seis a cuatro años.

Debido a esta reforma las elecciones presidenciales son concurrentes con las parlamentarias, por lo mismo, esta nueva realidad produce mayores incentivos a crear relaciones racionales entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, buscando obtener algún beneficio de ellas.

Al ser reducido el mandato presidencial de seis a cuatro años de gobierno se produce un impacto directo en los programas de gobierno y en su gestión. En un periodo de cuatro años, donde al finalizar se ven enfrentados a elecciones concurrentes, deben llevar a cabo todos sus proyectos.

Por lo mismo, con este cambio el primer y segundo año de gobierno pasan a cumplir un rol aún más relevante. “La importancia del primer año de gobierno del periodo 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” (Instituto Libertad, 2007).

Por otra parte, debido a la existencia de elecciones concurrentes cada cuatro años, el segundo año de gobierno se vuelve más relevante aún ya que en dicho periodo se debe terminar de dar las directrices del gobierno y afinar los planes para concluir el gobierno de manera adecuada. Este periodo es fundamental, pues al ser un mandato de cuatro años, es más probable que el tercer y cuarto año estén más enfocados en temas electorales.

6. LOS PRIMEROS Y SEGUNDOS AÑOS EN PERSPECTIVA COMPARADA

En el presente capítulo realizamos un análisis comparativo de la actividad legislativa en los primeros y segundos años de cada gobierno de la Concertación. El contraste fue realizado de acuerdo a los proyectos de ley ingresados a trámite legislativo en estos años de cada mandato (1990, 1991, 1994, 1995, 2000, 2001, 2006 y 2007), observando en estos periodos, el origen de la iniciativa legislativa, la evolución de éstos en el proceso legislativo y los factores que pueden incidir de manera directa e indirecta en la aprobación de los mismos.

TABLA N° 1
COMPARACIÓN DE LAS INICIATIVAS PRESENTADAS EN EL PRIMER Y SEGUNDO AÑO DE GOBIERNO

Iniciativas	Cantidad y Porcentaje primer año	Cantidad y Porcentaje segundo año
Moción	1.081 71,78%	1.186 71.10%
Mensaje	425 28,22%	482 28,90%
Total	1.506	1.668

Fuente: Instituto Libertad, elaboración propia con datos obtenidos del Sistema de Información Legislativa en www.congreso.cl

Se puede apreciar que no se ha producido una gran variación entre el número de proyectos de ley presentados en los primeros y segundos años de gobierno de la Concertación.

En los primeros años de gobiernos se presentaron 1.506 proyectos de ley, siendo un 71,78% de éstos presentados por los parlamentarios mientras que un 28,2% fue enviado vía mensaje por la Presidencia de la República.

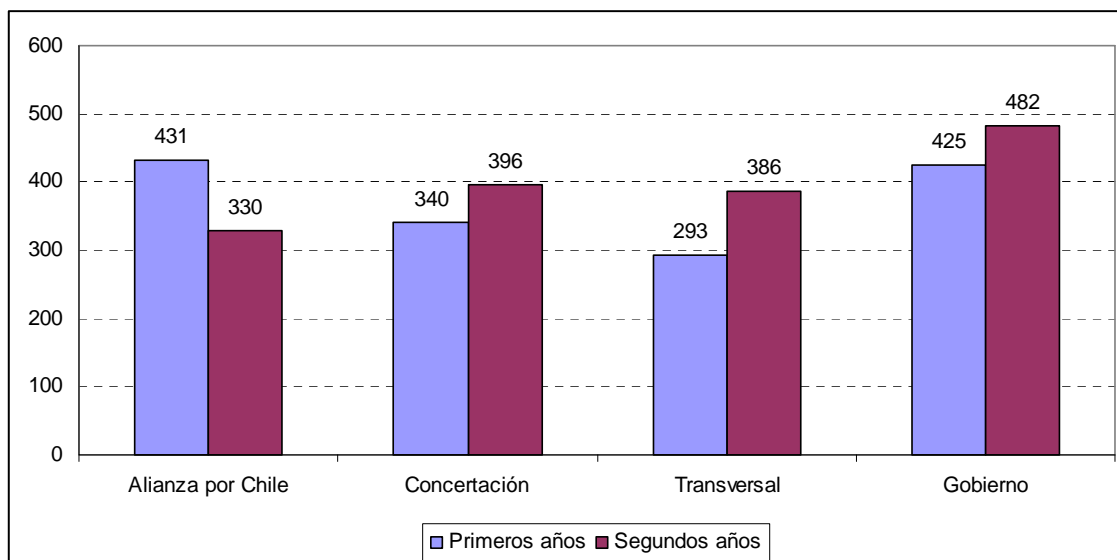
Sin embargo, en los segundos años de gobierno el número de iniciativas aumentó 10 puntos porcentuales en promedio, siendo presentados al legislativo 1.668 proyectos de ley. De ellos, 71,1% son iniciativas de parlamentarios, disminuyendo en 0,8 puntos si se lo compara con los primeros años. Un 28,8% fueron presentados vía mensaje, mostrando un diferencial positivo de 0,6 puntos al realizar la misma comparación. Aunque también hay que plantear que al comparar solo las mociones de ambos periodos, en los segundos años éstas sufren un incremento de 105 proyectos.

Pese a lo anterior, se puede observar que los proyectos de ley que provienen del ejecutivo tienen más posibilidades de convertirse en ley. Del total de proyectos presentados vía mensaje en los primeros años, un 52,9% fue aprobado, mientras que de los proyectos presentados por los parlamentarios solo un 9% de ellos terminó siendo ley. Pero en los segundos, solo un 46,05% de los mensajes enviados por el ejecutivo se convierten en ley y un 6,79% de las mociones.

Lo anterior se puede explicar debido a los amplios poderes legislativos que posee el Presidente de la República, lo que permite enviar proyectos de ley y establecer urgencias para su discusión en las cámaras. Además hay que considerar que los proyectos que se presentan en el primer y segundo año de cada gobierno son fundamentales para poder llevar a cabo sus prioridades y propuestas programáticas.

Otro rol importante dentro del proceso de presentación y posterior aprobación de los proyectos de ley lo tiene el patrocinio del proyecto en cuestión. Al realizar una comparación entre los patrocinios de los primeros y segundos años se puede apreciar que se dan variaciones importantes en torno a quiénes presentan los proyectos y los respaldan, lo que también influye en su posible aprobación.

GRÁFICO N° 1
COMPARACIÓN DE FRECUENCIA DE PROYECTOS SEGÚN COALICIÓN PATROCINANTE EN LOS PRIMEROS Y SEGUNDOS AÑOS DE GOBIERNO



Fuente: Instituto Libertad, elaboración propia con datos obtenidos del Sistema de Información Legislativa en www.congreso.cl

Hay que resaltar que dentro de los totales se incluye la categoría otros que no fue presentada en el gráfico, ésta equivale a 3 puntos porcentuales aproximadamente.

En los primeros años de gobierno se observa que la Alianza es la mayor patrocinadora de proyectos de ley, apoyando la presentación de 431 éstos, equivalente a un 28,95% del total de proyectos presentados. El segundo lugar en patrocinio lo tiene el gobierno, los que utilizando la facultad del envío de mensajes, tienen un total de 425 patrocinios, aproximadamente un 28,54% del total. Por su parte, la coalición de gobierno ha patrocinado en los primeros años de gobierno un 22,83% de los proyectos de ley. Mientras que de manera transversal ingresaron en los primeros años 293 proyectos, lo que equivale a un 19,68% del total de proyectos.

Pero en los segundos años, el gobierno pasa a la cabeza en el envío de proyectos para ser discutidos en el parlamento, enviando un 29,41% del total de éstos. La Concertación, por su parte, pasa al segundo lugar presentando 396 proyectos, equivalente a un 24,16%. Sin embargo, al comparar con los primeros años, las mociones que más aumentan son las con apoyo transversal de los parlamentarios llegando a un 23,55% de los proyectos presentados. En último lugar se ubica la Alianza que patrocina un 20,13% del total de proyectos, disminuyendo en comparación con los primeros años más de 10 puntos porcentuales.

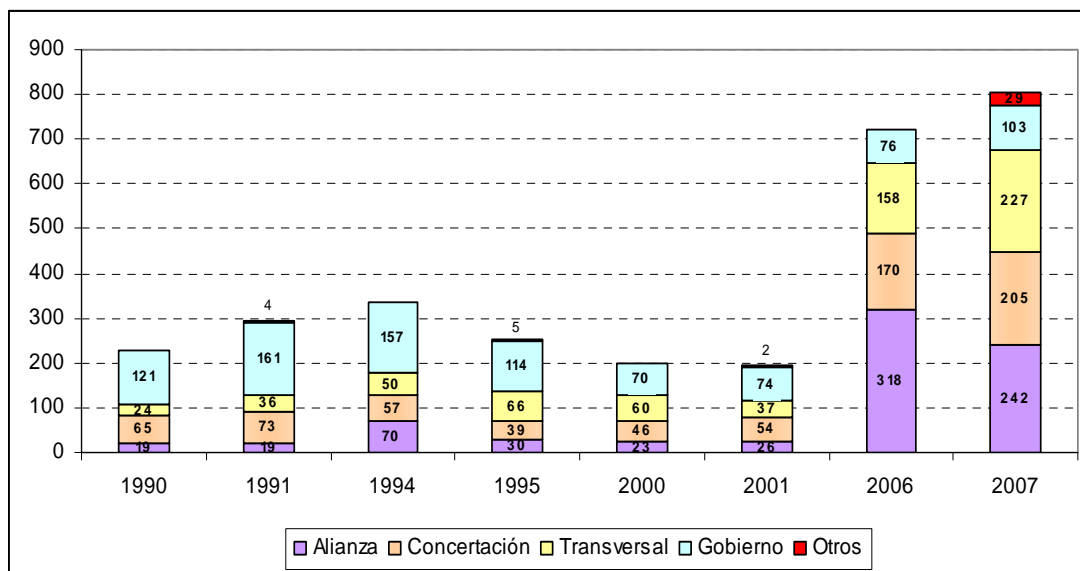
Asimismo, se puede observar que de acuerdo a la lógica de competencia y visibilidad pública las distintas coaliciones, partidos, parlamentarios y el gobierno muchas veces utilizan los proyectos de ley para ser parte de la agenda pública, presentando propuestas polémicas o contingentes a la realidad que está viviendo el país, utilizando la agenda legislativa como un medio para ocupar un espacio en la esfera pública.

No obstante, la presentación del proyecto no asegura su discusión ni menos que se convierta en ley. Por lo mismo, la rapidez de la discusión y aprobación de éstos depende del interés que se tenga en el proyecto y/o en el caso del ejecutivo, de la urgencia que se fije a los mensajes enviados para discusión. Debido a esto, si el presidente posee el control de la Agenda Legislativa y tiene la capacidad de negociar de manera exitosa con los legisladores es muy probable que sus mensajes lleguen a buen término.

A pesar de los cambios mencionados al observar la evolución de los patrocinios en los primeros y segundos años de cada gobierno de la Concertación, se puede establecer la existencia de variaciones de acuerdo al gobierno que se analice, ya que los patrocinantes no tienen la misma actividad en el proceso legislativo en todos los años.

Es importante plantear que durante el primer y segundo año de gobierno de Aylwin se produjo un incremento en el número de proyectos. Esta variación continuó en el primer año de Frei, pero comenzó a decrecer en 1995. En los dos primeros años de Lagos se puede apreciar una cantidad menor de proyectos comparado con los otros dos periodos, aunque es estable en ambos años. Sin embargo, es en el primer y segundo año de gobierno de Bachelet donde se aprecia un incremento exponencial de los proyectos que entran a la Agenda Legislativa.

GRÁFICO N° 2
COMPARACIÓN POR AÑO DE LOS PROYECTOS PRESENTADOS
SEGÚN COALICIÓN PATROCINANTE



Fuente: Instituto Libertad, elaboración propia con datos obtenidos del Sistema de Información Legislativa en www.congreso.cl

La categoría otros la conforman los proyectos presentados por los Senadores Designados, los independientes y la Unión Centro Centro.

Considerando las iniciativas de los primeros y segundos años, el gobierno ha sido el mayor patrocinador de dichos periodos, enviando para tramitación 907 proyectos de ley. Sin embargo, los primeros dos años de gobierno de Aylwin y Frei Ruiz-Tagle son los periodos donde la Presidencia ha enviado la mayor cantidad de mensajes de los cuatro periodos.

En el gobierno del ex Presidente Aylwin se observa que los patrocinios por parte de la Presidencia sufrieron un aumento considerable pasando de 121 patrocinios a 174 en el segundo año de su gobierno. En el caso del ex mandatario Frei Ruiz-Tagle se dio lo contrario, ya que tuvo una actividad legislativa mayor en el primer año de su gobierno, patrocinando 157 proyectos en dicho año y 123 en su segundo año.

Ricardo Lagos por su parte presenta una actividad legislativa muy similar entre sus primeros años de gobierno, donde en el primer año patrocinó 71 proyectos y en el segundo 75. Mientras que el gobierno de Bachelet sigue la misma lógica que el de Patricio Aylwin, aumentando los mensajes de manera considerable en

el segundo año de mandato, patrocinando 110 iniciativas versus las 76 patrocinadas el año anterior.

Por su parte la Alianza es la segunda en patrocinio al considerar todos los proyectos de los primeros dos años de gobierno, presentando así 761 proyectos. En los primeros años de gobierno de Aylwin los patrocinios de la Alianza fueron muy similares, alrededor de 20 ambos años.

Sin embargo, en el primer año de gobierno de Eduardo Frei se produce un fuerte incremento en los patrocinios por parte de la coalición opositora, presentando 70 proyectos. Pero en el segundo año los patrocinios disminuyen de forma considerable, volviendo al nivel que estaban en el gobierno anterior, alrededor de 32 proyectos.

La misma lógica se mantiene durante los primeros años del gobierno de Ricardo Lagos, donde la coalición presenta en promedio 26 proyectos por año.

Por el contrario, en los primeros años de Michelle Bachelet se produce un brusco incremento en los proyectos patrocinados por la Alianza, convirtiéndose en el principal patrocinador durante ambos años. En el primer año la oposición patrocina 319 proyectos de ley y en el segundo año 250 respectivamente.

En tercer lugar, como coalición patrocinante, sumando los primeros y segundos años se ubica la Concertación, presentando 736 proyectos. En el periodo del ex mandatario Patricio Aylwin la coalición presentó un número mayor de proyectos el segundo año en comparación con el primero, patrocinando 65 y 78 mociones respectivamente.

Por el contrario, en el gobierno de Frei la lógica se invirtió y se presentan más proyectos el primer año en comparación con el segundo, patrocinando la coalición oficialista 57 y 43 proyectos respectivamente. Disminuyendo además el número de patrocinios en comparación a los años anteriores. Mientras que en el gobierno de Lagos se mantiene la lógica del incremento de proyectos de ley en el segundo año, patrocinando 46 proyectos el primer año y 56 el segundo.

En el gobierno de Michelle Bachelet se mantiene la constante del incremento considerable de proyectos de ley. Es así como el oficialismo patrocina el primer año de la mandataria 172 proyectos y el segundo año 219.

Por otra parte, han ingresado de forma transversal al legislativo 679 proyectos en los primeros y segundos años de los gobiernos de la Concertación. En el gobierno de Aylwin y Frei el patrocinio transversal fue mayor en los segundos años de gobierno en comparación a los primeros, comenzando en 25 proyectos el año 1990 y terminando en 70 proyectos en 1995.

Pero en el gobierno de Ricardo Lagos el ingreso de proyectos con patrocinio transversal fue mayor en el primer año en comparación con el segundo, ingresando 60 proyectos en 2000 y 37 proyectos en 2001. Mientras que en el gobierno de Michelle Bachelet se volvió a la lógica anterior, donde de manera transversal se presentaron 158 proyectos en el primer año y 236 en el segundo año.

Por último, se encuentran los proyectos patrocinados por los Senadores Designados, los independientes y la Unión Centro Centro, los que en este estudio se les designan como categoría otros, éstos han presentado en total 45 proyectos de ley. Cabe destacar que esta categoría no ha presentado proyectos los primeros años de cada gobierno pero si ha patrocinado en todos los segundos años un número reducido de proyectos. A pesar de esto, el año 2007 presentó 33 proyectos de ley.

Al observar el estado de los proyectos de ley presentados en los primeros y segundos años de gobierno de la Concertación, se puede apreciar que en los primeros años de Aylwin y Frei se da una relación muy similar entre los proyectos que se convierten en ley y el número de iniciativas que son archivadas. Mientras que en los casos de Lagos y Bachelet disminuyen las iniciativas que se convierten en ley así como las archivadas y aumentan el número de proyectos que se encuentran en trámite.

TABLA N° 2
COMPARACIÓN DEL ESTADO DE LOS PROYECTOS DE LEY PRESENTADOS EN EL PRIMER Y SEUNGO AÑO DE LOS GOBIERNOS

Año de inicio	Estado del proyecto de ley					Total
	En trámite	Archivado	Decreto Supremo	Ley	Otros	
1990	9	97	0	115	11	232
1991	14	125	41	111	39	330
1994	46	141	0	99	63	349
1995	19	121	44	74	27	285
2000	51	57	0	64	28	200
2001	30	82	14	73	4	203
2006	657	22	0	43	3	725
2007	783	10	2	43	11	849
Total	1.609	655	101	622	186	3.173

Fuente: Instituto Libertad, elaboración propia con datos obtenidos del Sistema de Información Legislativa en www.congreso.cl

Dentro de la categoría otros fueron incluidos aquellos proyectos que fueron retirados, rechazados o declarados inadmisibles.

El primer año del ex Presidente Aylwin es el más productivo en la relación de proyectos entrantes y aquellos que se convierten en ley, llegando a un 50% de efectividad.

El año 1990 se puede considerar como el más exitoso en términos legislativos, ya que es en este periodo donde la mayor cantidad de leyes son aprobadas. Posterior a 1990, la efectividad legislativa ha sufrido una disminución paulatina pero sostenida de los proyectos que llegan a convertirse en ley.

Al realizar la comparación entre los resultados de los primeros y segundos años de los distintos gobiernos de la Concertación se observa que en relación al estado de los proyectos, los primeros años son más exitosos en términos legislativos, ya que se convirtieron más proyectos en leyes en los primeros años en comparación a los segundos.

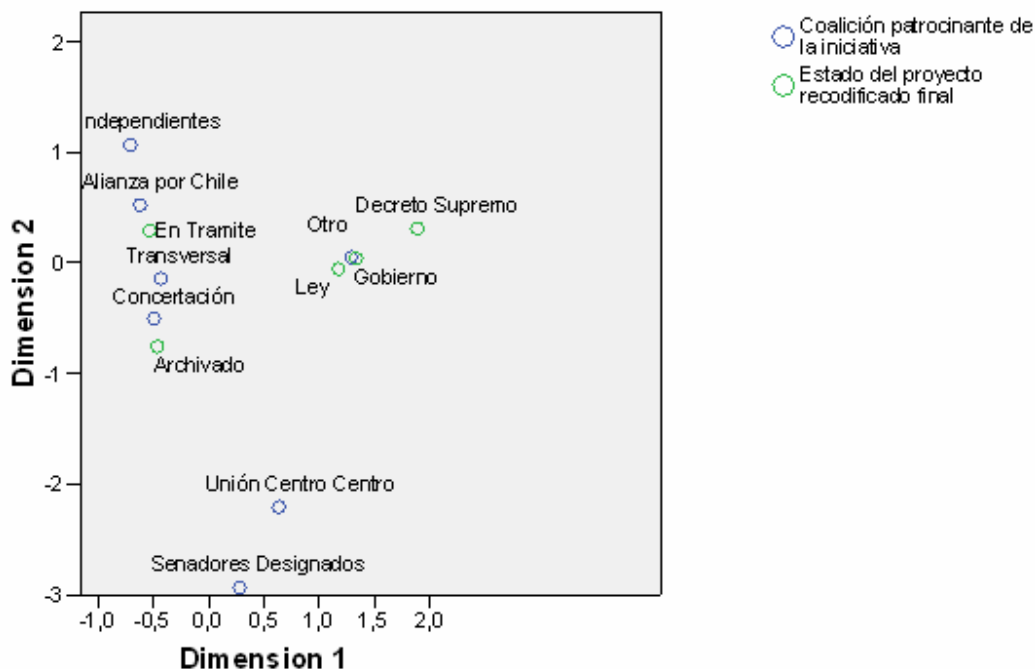
Por otra parte, se observa que solo en los segundos años de cada gobierno hay Decretos Supremos. Dentro de esto hay que distinguir que los gobiernos de Aylwin y Frei son los que más decretos tienen, superando los 40 decretos cada uno. Mientras en el gobierno de Lagos en el segundo año hay 14 decretos y en Bachelet solo 2.

En el primer y segundo año de gobierno de Michelle Bachelet se da un aumento exponencial en el número de proyectos presentados para su discusión, aunque se observa una disminución en el número de iniciativas que se convierten en ley. De hecho, los primeros dos años de la mandataria son el periodo de menos efectividad legislativa, donde un 91,5% de los proyectos aún se encuentran en trámite. Al comparar esto con la realidad que se dio entre 1990 y el año 2001 entre los primeros y segundos años de gobierno se observa que tan solo un 10,9% de los proyectos se encontraban en trámite.

Adicionalmente, en los primeros y segundos años del gobierno de Aylwin y Frei un número importante de proyectos fue archivado, mientras que en el gobierno de Michelle Bachelet esta situación es mínima.

El incremento del número de proyectos presentados se puede explicar por la pérdida del control legislativo por parte de la Presidenta, lo que además ayuda a que los parlamentarios adquieran más protagonismo dentro del legislativo. Además hay que considerar las consecuencias que la eliminación del periodo ordinario y extraordinario de legislatura, eliminando las restricciones normativas para el envío de proyectos.

FIGURA N° 1
CORRESPONDENCIA ENTRE COALICIÓN PATROCINANTE DE LA INICIATIVA
Y SU ESTADO



Fuente: Instituto Libertad, elaboración propia con datos obtenidos a través del Sistema de Información Legislativa, en sil.congreso.cl

Por otro lado, se puede plantear que los proyectos presentados por la Alianza tienen más posibilidades de tramitarse en comparación con los presentados por la Concertación, mientras que, los proyectos patrocinados por esta última coalición tienen más posibilidades de ser archivados en el legislativo.

Adicionalmente, los proyectos que se ingresan al legislativo con apoyo transversal tienen más probabilidades de encontrarse en trámite. Mientras que, aquellos proyectos presentados por el gobierno tienen mayores probabilidades de convertirse en ley o ser ratificados por ser decreto supremo.

En la tabla número 3 se aprecia que mientras el número de mociones aumentó en el primer y segundo año del gobierno de Michelle Bachelet, las iniciativas vía mensaje no sufrieron ninguna variación significativa en comparación con el aumento explosivo de mociones.

TABLA N° 3
TABLA DE CONTINGENCIA
COMPARACIÓN DEL PRIMER Y SEGUNDO AÑO DE LOS GOBIERNOS
Y LAS INICIATIVAS

Año de inicio	Iniciativa		Total
	Moción	Mensaje	
1990	112	120	232
1991	156	174	330
1994	191	158	349
1995	162	123	285
2000	129	71	200
2001	128	75	203
2006	649	76	725
2007	740	110	850
Total	2.267	907	3.174

Fuente: Instituto Libertad, elaboración propia con datos obtenidos del Sistema de Información Legislativa en www.congreso.cl

En el primer año de gobierno de Aylwin se observa que éste tiene un fuerte control de la Agenda Legislativa, ya que mientras los parlamentarios presentaron 112 mociones, éste, haciendo uso de sus facultades legislativas, presentó 120 mensajes. En su segundo año, tanto las mociones como los mensajes aumentaron. Nuevamente la Presidencia envió un número superior de mensajes en comparación a las mociones enviadas en el mismo periodo.

Los dos primeros años bajo el gobierno de Frei Ruiz-Tagle se dieron bajo la lógica contraria, siendo los parlamentarios quienes envían más proyectos para la discusión. En el primer año las iniciativas vía mensaje fueron 158 y vía moción 191 mientras que el segundo año tanto los legisladores como el Presidente reducen el número de las iniciativas para discusión, presentando 123 mensajes y 162 mociones.

En el gobierno de Ricardo Lagos se continúa con la lógica del periodo anterior. Durante el primer año de gobierno se presentaron 129 mociones y 71 mensajes mientras que en el segundo año se dio una situación parecida donde el gobierno presentó 75 mensajes y los parlamentarios 128 mociones, manteniéndose el protagonismo de los parlamentarios que había comenzado en el periodo de Frei Ruiz-Tagle.

Sin embargo, es en el gobierno de Michelle Bachelet donde los parlamentarios adquieren un protagonismo máximo en el proceso legislativo. El primer año de gobierno de la mandataria se presentaron 649 mociones y 76 mensajes mientras que en el segundo año vía moción ingresaron al parlamento 740 mociones y la Presidencia 110 mensajes.

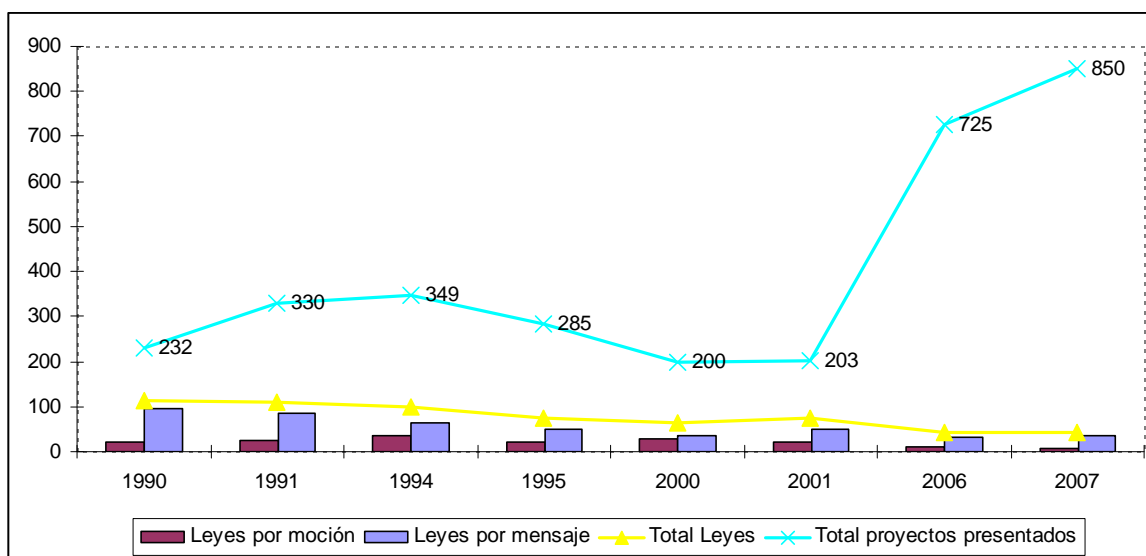
En los primeros años de gobierno de la mandataria se puede apreciar una fuerte presencia de los parlamentarios, buscando tener el control sobre la agenda legislativa y marcar presencia en la agenda pública. Dado lo anterior es posible plantear que estos datos nos insinúan que la agenda ha tendido a ser instrumentalizada.

Ya en los primeros años de gobierno de Lagos se pueden apreciar ciertos indicios de la pérdida del control de la agenda. Aunque este problema claramente se agudiza con el gobierno de Michelle Bachelet, donde el número de mensajes y su efectividad son muy reducidos.

Por otra parte, es importante observar la relación entre los proyectos vía moción y mensaje que ingresan al parlamento para ser discutidos y aquellos que finalmente llegan a convertirse en ley.

A lo largo de los primeros y segundos años de los distintos gobiernos de la Concertación se observa que siempre es mayor el número de mensajes que se convierte en ley en comparación con las mociones.

GRÁFICO N° 3
COMPARACIÓN DE LOS MENSAJES Y MOCIONES PRESENTADOS QUE SE CONVIERTEN EN LEY EN LOS PRIMEROS Y SEGUNDOS AÑOS DE GOBIERNO



Fuente: Instituto Libertad, elaboración propia con datos obtenidos del Sistema de Información Legislativa en www.congreso.cl

En los dos primeros años del gobierno de Patricio Aylwin el número de mociones que se convierten en ley sufre un aumento en el segundo año, pasando de 20 leyes por moción en el primero a 25 leyes mediante esta vía en el segundo. Por el contrario, al observar la relación entre los primeros y segundos años de los otros tres gobiernos se puede apreciar que siempre es el primer año donde más mociones se convierten en relación al segundo.

Adicionalmente, el número de mociones que se convirtió en ley en los primeros y segundos años ha ido en descenso desde 1990 hasta el 2007, donde solo 6 de todas las mociones presentadas se convirtieron en ley. Aunque en el año 1994 esta tendencia se rompió ya que 36 de las mociones presentadas se convirtieron en ley.

El primer año de mandato de Aylwin es el más exitoso en términos de resultados legislativos, ya que es cuando más leyes fueron promulgadas y, además, donde la mayoría de ellas eran iniciativas presidenciales. Siendo 95 de 115 leyes promulgadas mensajes presidenciales.

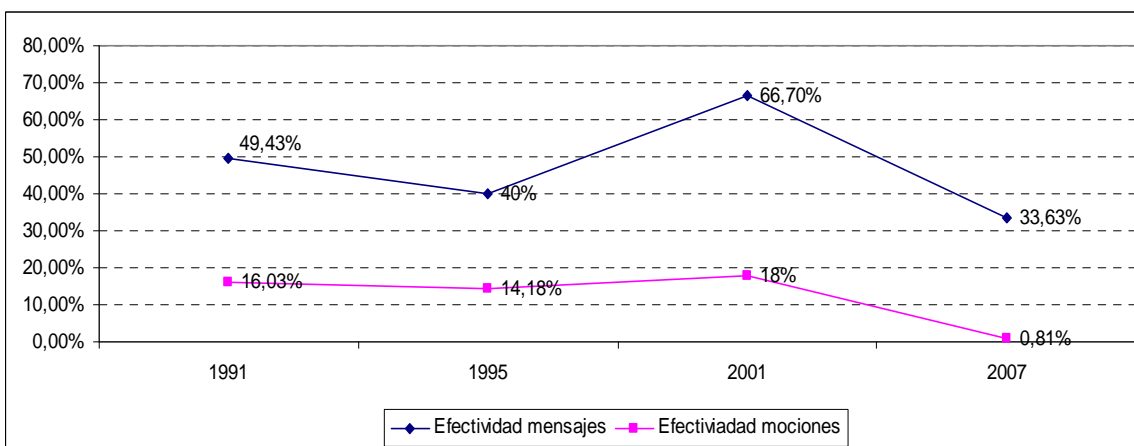
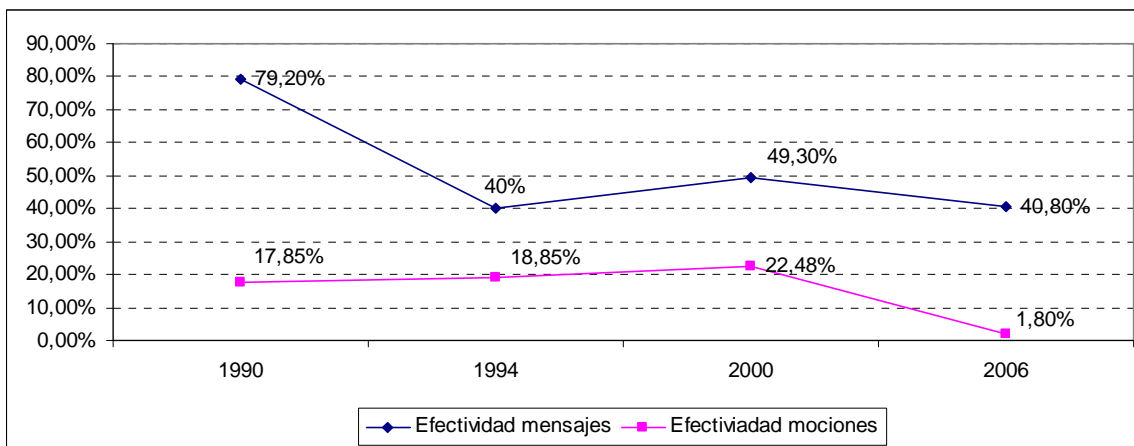
Sin embargo, los mensajes que se convirtieron en ley en los primeros y segundos años también tuvieron la misma tendencia a la baja que las mociones, disminuyendo de 95 leyes en 1990 a 37 leyes el 2007.

Por lo mismo, el total de leyes promulgadas en los primeros y segundos años de los gobiernos de la Concertación también fue en descenso. Tanto en el gobierno de Aylwin como en el de Frei los primeros años fueron más exitosos en términos legislativos, promulgando más leyes en comparación con los segundos años. Mientras que en Lagos la dinámica se invierte y es el segundo año el más efectivo en términos legislativos, pasando de 64 a 73 leyes promulgadas. Finalmente en Bachelet los resultados legislativos se estancan, por lo que, tanto en el primer como en el segundo año se publican 43 leyes.

Debido a esto conocer la efectividad de las mociones y los mensajes resulta cada vez más relevante. Al comparar los primeros y los segundos años de gobierno de la Concertación se puede establecer que la efectividad de los mensajes es muy superior a la efectividad presentada por las mociones parlamentarias.

Sin lugar a dudas, el año que más efectividad posee en términos de actividad legislativa y en los mensajes, es el primer año de Patricio Aylwin, siendo ésta un 79,20%.

GRÁFICOS N°S. 4 Y 5
EFFECTIVIDAD DE LOS PRIMEROS Y SEGUNDOS AÑOS DE GOBIERNO



Fuente: Instituto Libertad, elaboración propia con datos obtenidos del Sistema de Información Legislativa en www.congreso.cl

La efectividad comparada de los mensajes entre los primeros y segundos años es muy dispar. Ya que mientras en los primeros años el periodo más efectivo es el de Aylwin con un 79,2%, en los segundos años lo es el de Ricardo Lagos con un 66,7% de ésta.

A pesar que la línea de tendencia de efectividad se mantiene en los primeros y segundos años, se puede observar que en el primer año Aylwin tiene una efectividad de 79% la que cae a un 48,43% en su segundo año. En el gobierno de Frei, por su parte, en ambos años se da un 40% de efectividad de los mensajes. Al contrario en el mandato de Ricardo Lagos el nivel de efectividad aumenta, pasando de un 49% aproximadamente a un 66,70% su segundo año de gobierno.

Sin embargo, el presidente que posee la más baja efectividad de sus mensajes es Michelle Bachelet, pasando de un 40% el primer año a un 33,63% en el segundo año. Entonces en términos de efectividad de las iniciativas presidenciales se puede considerar el año 2007 como el más bajo dentro de los dos primeros años de cada gobierno de la Concertación.

Por el contrario, al comparar la efectividad de las mociones en los primeros y segundos años de gobierno se observa que la tendencia en ambos casos es la misma. Aunque se da mayor efectividad legislativa en los primeros años comparados con los segundos, siendo la variación del nivel de efectividad entre los primeros y los segundos años 3 puntos porcentuales en promedio.

7. LA INCIDENCIA DE LOS PERÍODOS ORDINARIOS Y EXTRAORDINARIOS

La baja en la efectividad y actividad legislativa por parte de la Presidenta Michelle Bachelet se tiende a explicar por la influencia de la eliminación de periodo ordinario y extraordinario de legislatura, lo que habría llevado, como señalamos arriba, a una instrumentalización de la Agenda Legislativa.

Los periodos legislativos estaban divididos hasta la reforma constitucional del año 2005, en periodo ordinario y extraordinario de legislatura. Según el artículo 51 y 52 de la Constitución política chilena (antes de la reforma mencionada) “el Congreso abrirá sus sesiones ordinarias el día 21 de mayo de cada año, y las cerrará el 18 de septiembre” pero además “el Congreso podrá ser convocado por el Presidente de la República a legislatura extraordinaria dentro de los diez últimos días de legislación ordinaria o durante el receso parlamentario” (Constitución de la República, 1999:220).

Sin embargo, el Congreso podrá auto convocarse a legislatura extraordinaria mediante el Presidente del Senado y si la mayoría de sus miembros lo solicita de manera escrita (Constitución de la República de Chile, 1999).

Por lo mismo, es importante observar el comportamiento y la distribución de las iniciativas en los primeros y segundos años de gobierno de acuerdo a la división de los periodos legislativos.

En la tabla número 4 se puede apreciar que, en los primeros y segundos años de gobierno, la mayoría de los proyectos de ley ingresan en el periodo de Legislatura Extraordinaria. En este periodo ingresó un 59,61% de las iniciativas, mientras que en el periodo ordinario ingresó el 40,38% restante de los proyectos.

Asimismo, se presentan dos grandes tendencias en torno a la lógica en la que se desarrolla la actividad legislativa en estos periodos.

En 1990 un 52,7% de las mociones totales son presentadas en el periodo ordinario de legislación, mientras que, el 47,3% restante fue presentado en periodo extraordinario. Pero las iniciativas presidenciales siguen una lógica diferente, en el periodo ordinario se presenta un 42,5% y en el extraordinario un 57,5%.

En el segundo año de gobierno de Aylwin esta lógica se mantiene, presentándose más mociones en periodo ordinario y mensajes en el periodo extraordinario. Las iniciativas parlamentarias presentadas entre el 21 de mayo y el 18 de septiembre aumentaron en un 2%, mientras que, las presentadas en el otro periodo aumentaron 10 puntos porcentuales en promedio.

Tanto el primer como el segundo año de gobierno de Aylwin se mueven bajo la misma lógica. Sin embargo, en el segundo año hay una mayor actividad legislativa, presentándose 108 proyectos más que el año anterior para discusión.

TABLA N° 4
COMPARACIÓN DE LOS PRIMEROS Y SEGUNDOS AÑOS EN RELACIÓN A
LOS PERÍODOS LEGISLATIVOS

Año de inicio	Periodo				Total
	Mociones		Mensajes		
	Ordinario	Extraordinario	Ordinario	Extraordinario	
1990	59	53	51	69	232
	52,7%	47,3%	42,5%	57,5%	
1991	85	71	56	118	330
	54,5%	45,5%	32,2%	67,8%	
1994	88	103	73	85	349
	46,1%	53,9%	46,2%	53,8%	
1995	53	109	50	73	285
	32,7%	67,3%	40,7%	59,3%	
2000	58	71	28	43	200
	45,0%	55,0%	39,4%	60,6%	
2001	56	72	27	48	203
	43,8%	56,2%	36%	64%	
2006	301	348	27	49	725
	46,4%	53,6%	35,5%	64,5%	
2007	224	514	45	65	848
	30,4%	69,6%	40,9%	59,1%	
Total	924	1.341	357	550	3.172
	40,8%	59,2%	39,4%	60,6%	

Fuente: Instituto Libertad, elaboración propia con datos obtenidos del Sistema de Información Legislativa en www.congreso.cl

Las categorías de periodos ordinarios y extraordinarios se construyeron en forma simulada para el año 2006 y 2007. Ya que, en dicho periodo ya se había eliminado la distinción de periodos legislativos en el país. Por lo que, para facilitar el análisis se elaboró una simulación incluyendo

los primeros años del gobierno de Bachelet bajo la misma dinámica como si los periodos legislativos se hubieran mantenido.

Desde el periodo de Eduardo Frei en adelante todos los primeros y segundos años de los gobiernos de la Concertación han presentado una dinámica común. En términos legislativos más del 50% de los proyectos para discusión se presentan en el periodo extraordinario de legislación.

En el primer año de mandato de Frei Ruiz-Tagle un 53,9% de las mociones y un 53,8% de los mensajes presidenciales son ingresados para legislatura extraordinaria, mientras que, en el periodo ordinario se ingresó un 46% de mociones y mensajes aproximadamente.

En 1995 se continúa con la lógica anterior, pero la actividad legislativa en el periodo ordinario disminuye, concentrándose primordialmente en el extraordinario. En dichos meses se presentó un 67,3% de las iniciativas parlamentarias y un 59,3% de las iniciativas del primer mandatario.

En los primeros años de gobierno de Ricardo Lagos la actividad legislativa se concentra nuevamente en el periodo extraordinario. El año 2000 un 45% de las mociones y un 39,4% de los mensajes se presentaron en el periodo ordinario de legislación, mientras que, en el extraordinario se presentó un 55% de mociones y un 60,6% de iniciativas presidenciales.

La actividad legislativa del 2001 se mantiene estable comparada con la del año anterior, presentándose tan solo 3 proyectos más. Para legislación ordinaria se presentaron un 43,8% de iniciativas parlamentarias y un 36% proveniente del primer mandatario. Por lo que la actividad se concentra nuevamente en el periodo extraordinario, donde se presentó el 56,2% restante de mociones y el 64% de los mensajes del año.

En el gobierno de Michelle Bachelet, si bien ya no existe la división de los periodos, se realizó la simulación bajo la misma lógica para poder analizar la distribución de los proyectos de ley en estos periodos.

El primer año de gobierno de Bachelet mantiene la lógica de los gobiernos anteriores, siendo más fructífero en términos legislativos el periodo extraordinario comparado al ordinario. En el periodo ordinario se presentaron un 46,4% de las mociones y un 35,5% de mensajes

El primer año del gobierno de Bachelet mantiene la lógica de los gobiernos anteriores de la Concertación. Es así como en el periodo ordinario se presentó un 46,4% de las iniciativas parlamentarias y un 35,5% de las presidenciales, siendo

más efectivo el periodo extraordinario, donde ingresó un 53,6% de las mociones y un 64,5% de los mensajes de dicho año.

Asimismo, el segundo año de gobierno de la Presidenta se mantiene bajo la misma dinámica, presentándose a legislatura ordinaria un 30,4% de las mociones y un 40,9% de los mensajes, mientras que, la actividad legislativa del periodo extraordinario parece aumentar presentándose un 69,6% de las iniciativas parlamentarias y un 59,1% de las presidenciales del 2007.

Por otra parte, es importante recalcar que el número de iniciativas parlamentarias en los primeros años de la Presidenta Bachelet sufre un aumento exponencial al compararlo con el número de iniciativas presentadas por éstos en gobiernos anteriores, lo que tiene una incidencia directa al evaluar la gran diferencia entre el número de mociones y mensajes que ingresan en su periodo.

Adicionalmente, es relevante la distribución que se presenta en el periodo ordinario y extraordinario en torno al número de iniciativas. Dentro de esto, se presentan dos lógicas a lo largo del primer y segundo año de los cuatro gobiernos de la Concertación.

En primer lugar, se puede establecer que en el periodo ordinario se presentan más iniciativas por parte de los parlamentarios que de la Presidencia. Siendo las mociones ingresadas, en promedio, un 66,25%³, mientras que, el promedio de mensajes fue un 33,75%⁴.

En segundo lugar, en el periodo extraordinario de legislatura tan solo en el primer y segundo año del gobierno de Aylwin los mensajes son superiores a las mociones presentadas, siendo, en el resto de los gobiernos, las mociones mayores que las iniciativas presidenciales.

Los dos primeros años de gobierno de Patricio Aylwin tienen presente ambas tendencias. En el periodo ordinario en 1990 un 53,63% de las iniciativas fue por parte de los parlamentarios y el 46,36% por la Presidencia, mientras que, en el periodo extraordinario ingresaron un 43,44% de mociones y un 56,56% de mensajes presidenciales.

En 1991 en el periodo ordinario el número de mociones presentadas aumenta, llegando a un 60,20% de los proyectos de dicha legislatura, siendo los mensajes un 39,72% de total de propuestas. Por el contrario, en el periodo extraordinario es el número de iniciativas presidenciales las que se incrementan, siendo los mensajes un 62,43% y las mociones un 37,57%.

³ Se presenta este porcentaje, sin perjuicio, que existan valores extremos que puedan alterar el valor promedio de las iniciativas presentadas.

⁴ Idem 2.

No obstante, que en 1994 y 1995 las mociones son mayores que los mensajes tanto en el periodo ordinario como en el extraordinario, en el tiempo ordinario de legislatura el porcentaje de mensajes es mayor que en el extraordinario. Además en el segundo año de Frei el número de mociones en el periodo ordinario disminuye en comparación a su primer año, pero en el tiempo extraordinario ocurre lo contrario pues el porcentaje de mociones presentadas es mayor al periodo ordinario.

En el año 2000 y 2001 en el periodo ordinario y extraordinario se presenta un mayor número de mociones que mensajes. Aunque en el tiempo de legislatura extraordinaria el número de mensajes presentados es mayor en relación al periodo ordinario.

En los dos primeros años de Michelle Bachelet se da un aumento explosivo del número de mociones presentadas para la discusión en el legislativo. Por lo mismo, el número de mensajes en relación a las mociones se ve disminuido. Debido a esto, el porcentaje de mociones es superior en el periodo ordinario como en el extraordinario de legislatura (siguiendo con la simulación).

En el año 2006 en lo que correspondería al periodo ordinario se presentó un 91,77% de mociones y un 8,23% de mensajes, mientras que, en el extraordinario se presentó un 87,66% de iniciativas vía parlamentaria y un 12,34% vía presidencial, presentándose más mensajes en el tiempo que corresponde al periodo extraordinario en relación al ordinario.

Por el contrario, en el año 2007 se mantiene la lógica del predominio de las mociones en ambos periodos, es en el periodo ordinario donde se presentan más mensajes en relación con el número de mociones presentadas.

8. CONCLUSIONES

Si bien el mandatario chileno está facultado por la Constitución para ejercer un fuerte control sobre la actividad legislativa, la estrategia de los distintos gobiernos de la Concertación ha sido buscar acuerdos y negociar, más que imponer sus facultades en el legislativo. Es bajo esta premisa que ha funcionado en el país el control de la Agenda Legislativa por parte del Presidente.

Sin embargo, en los primeros años de gobierno de Michelle Bachelet se ha percibido una pérdida del control de la agenda legislativa por parte de la mandataria. Esto se puede explicar por una serie de razones políticas y de contexto que han condicionado tanto al gobierno de la Presidenta como su relación con los partidos políticos oficialistas.

El gobierno a puertas cerradas y de forma personalista ha creado en los distintos partidos de la Concertación una sensación de inseguridad y desconexión con el gobierno de la mandataria. A esto se suma las indecisiones que la Presidenta ha manifestado frente a temas cruciales para el país, sus problemas de aprobación presidencial y las consecuencias de políticas públicas fallidas. Todo esto ha afectado la capacidad de Michelle Bachelet para crear disciplina y cohesión dentro de sus partidarios, los que no han respaldado las iniciativas de la Presidencia en el Congreso. Sino que por el contrario, se ha presentado como una Concertación dividida, sin disciplina ni cohesión en sus decisiones.

Por otra parte, al observar todos los primeros y segundos años de gobierno de la Concertación se puede concluir que en los primeros años los principales patrocinadores son los legisladores de la Alianza, mientras que, en los segundos años el gobierno aparece como el mayor patrocinador de proyectos de ley. Aunque hay que considerar también que los patrocinios dependen del gobierno que se observe, ya que se presentan variaciones entre los primeros y segundos años de cada gobierno.

La actividad legislativa ha sido diversa en los cuatro gobiernos de la Concertación. En los dos primeros años de Aylwin el número de proyectos presentados aumentó, condición que se mantuvo el primer año de Frei Ruiz-Tagle en la Presidencia, pero su segundo año de gobierno tuvo una actividad legislativa menor al primero. En los dos primeros años de Lagos se mantuvo la tendencia a la baja de envió de proyectos al Congreso pero en los dos primeros años de Bachelet se produjo un incremento exponencial de las iniciativas legislativas, específicamente en las mociones, donde la Alianza fue la principal patrocinadora.

Las presidencias más fuertes en el envió de mensajes a las cámaras en los dos primeros años fueron la de Patricio Aylwin y Eduardo Frei. Donde en ambos gobiernos la mayoría de los proyectos se convierten en ley o son simplemente archivados. Mientras que, en el gobierno de Ricardo Lagos y Michelle Bachelet se percibe una disminución en la actividad legislativa por parte de la Presidencia, la promulgación de leyes disminuye y en cambio aumenta de manera considerable el número de proyectos que se encuentran en trámite. A pesar de esto, la efectividad de los mensajes en los primeros y segundos años de los cuatro gobiernos ha sido mejor que la de las mociones.

La efectividad de los mensajes y mociones presentados para discusión ha ido disminuyendo con el paso de los años. De hecho el gobierno de Aylwin es el más efectivo en términos de control de la agenda legislativa, mientras que Bachelet es el gobierno menos efectivo en dicho control.

El gobierno de Patricio Aylwin y Eduardo Frei fueron más efectivos en su primer año legislativo que en el segundo, mientras que Ricardo Lagos tuvo como año más efectivo el segundo. En el caso de Michelle Bachelet la efectividad de sus mensajes es igual en ambos años.

Se puede plantear que se da más efectividad en la actividad legislativa en los primeros años de gobierno en comparación a los segundos, presentándose una variación en el nivel de efectividad entre los primeros y segundos años de 3 puntos porcentuales en promedio.

Al analizar los periodos legislativos se aprecia que la mayoría de los proyectos de ley ingresan en el periodo de legislatura extraordinaria. Donde tan solo en los primeros años de Patricio Aylwin los mensajes son mayores al número de mociones en este periodo, mientras que en los otros tres gobiernos se presentan más mociones que mensajes.

9. BIBLIOGRAFÍA

Aleman, Eduardo y Tsebelis, George, "The origins of Presidential conditional Agenda-Setting Power in Latin America" en *Latin American Research Review*, Vol 40, N°2 (2005), pp3.26.

Barrett, Andrew y Soha, Matthew, "Presidential Success on the Substance of Legislation" en *Political Research Quarterly*, vol 60, N° 1 (Mar, 2007), pp 100-112.

Cox, Gary y Morgenstern, Scout, "Latin America's reactive assemblies and proactive Presidents" en *Comparativa Politics*, vol 33, N°2 (Jan, 2001), pp 171-189.

Cohen, Jeffrey, "presidencial rhetoric and Public Agenda" en *American Journal of Political Science*, vol 39, N°1 (Feb, 1995), pp 87-107.

Constitución Política de la República de Chile, Fundación Jaime Guzmán, 1999.

Congreso Nacional de Chile, 1994, *Proceso Legislativo Chileno un enfoque cuantitativo*, La Transición democrática 1990-1994.

Huneeus, Carlos y Berríos, Fabiola, "El Congreso Nacional en un régimen presidencial. El caso de Chile", Informe proyecto FONDECYT N°:1020790.

Instituto Libertad, "*Primeros años de Presidencialismo Legislativo: Hacia la pérdida del control de la agenda política*". Informe Especial 171, junio de 2007.

Morgenstern, Scott, 2004, *Patterns of Legislative Politics. Roll-Call voting in Latin America and United States*, New York, Cambridge University Press.

Navia, Patricio, *¿Qué le pasó a Bachelet?* Nueva Sociedad, 2007.

Siavelis, Peter, Chile: las relaciones entre el poder ejecutivo y el poder legislativo después de Pinochet, versión actualizada y revisada de "Executive-Legislative Relations in Post-Pinochet Chile: A Preliminary Assessment", en Mainwaring, Scott y Matthew Shugart (eds.) 1997 *Presidentialism and Democracy in Latin America* (Cambridge: Cambridge University Press).