

CAPÍTULO 4

El Congreso Nacional: organización y funciones

MARÍA CRISTINA ESCUDERO I.

Introducción

En este capítulo se aborda la importancia que ha tenido el Congreso Nacional desde marzo de 1990 hasta diciembre de 2017. Asimismo, se analiza el modo en que los partidos y los principales bloques se lograron representar, así como las limitaciones institucionales que se establecieron en la Constitución de 1980 para la configuración de mayorías derivadas directamente de las sucesivas elecciones desde 1989 en adelante. También se describe el modo como se lleva a cabo la producción legislativa, la fiscalización y el control que se ejerce sobre la gestión desempeñada por los gobiernos.

El Congreso Nacional ha sido un centro de actividad política relevante durante gran parte de la vida republicana chilena, en donde buena parte de la producción legislativa ha recaído en el ejecutivo (Campos Harriet, 1983; Cristi y Ruiz-Tagle, 2006). El poder de contrapeso que la Constitución de 1925 le asignó al Congreso Nacional, en especial al Senado, obligó a varios gobiernos, como el segundo de Arturo Alessandri Palma (1932-1938), el de Gabriel González Videla (1946-1952), el de Carlos Ibáñez del Campo (1952-1958) y el de Jorge Alessandri Rodríguez (1958-1964), a hacer uso de las llamadas «facultades extraordinarias» para lograr llevar a cabo determinadas iniciativas y políticas públicas. El hecho de que el Senado renovara la mitad de sus miembros cada cuatro años, a diferencia de la Cámara de Diputados, impedía que gobiernos que resultaban electos con una amplia mayoría, contaran con esa misma mayoría en la cámara alta (Faúndez, 2011: 126 y ss.). Desde el punto de vista de la carrera política, el congreso era considerado un camino necesario para quienes pretendían alcanzar la presidencia de la República.

Para el período que se extiende entre 1989 y 2017, la existencia, estructura, composición y atribuciones del congreso chileno están establecidas en el título V de la Constitución de 1980, cuyas reformas más importantes se introdujeron en 1989 y 2005¹. La intención original de las autoridades del régimen militar era establecer un sistema presidencialista cuyo eje de funcionamiento fuese el poder ejecutivo «(...) radicando en el Gobierno, y no en el Parlamento, la conducción política y económica del estado (...)»². A su vez, se intentaba impedir la introducción de cambios al *statu quo* y proteger el legado que la dictadura quería proyectar en caso de que el gobierno siguiente fuese de una tendencia política diversa (Garretón, 1995; Moulian, 1997; Huneus, 2014). Con el propósito de alcanzar este tipo de objetivos, se definieron dos importantes elementos institucionales. Por un lado, mecanismos como la iniciativa exclusiva de ley y el control de las urgencias que le permitieran al ejecutivo liderar el proceso político y legislativo. Así se buscaba potenciar el papel del gobierno dotándolo de facultades ejecutivas y colegisladoras, pero con el menor contrapeso posible. Por otro lado, se limitaban las posibilidades del ejecutivo para cambiar el modelo político y económico, haciendo del congreso una instancia de vetos importantes³.

Las reformas constitucionales de 1989 tuvieron por objetivo eliminar aquellas normas que limitaban en extremo las decisiones del sector de centroizquierda que se disponía a gobernar (Huneus, 2000: 604 y siguientes). Dichas reformas eliminaron, entre otras cosas, la facultad del presidente para disolver el congreso y la norma que sancionaba con destitución al parlamentario que presentara una moción o indicación contraria a la Constitución⁴. Las reformas, además, fueron compensadas por parte de las autoridades del régimen militar con el establecimiento de senadores designados, que resultaban

1 Otras normas importantes son la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional y los reglamentos de cada una de las cámaras.

2 Mensaje pronunciado por el general Pinochet el 10 de agosto de 1980 para presentar el texto que sería sometido a plebiscito al día siguiente.

3 En este capítulo se analiza el congreso sin hacer referencia a otras facultades del ejecutivo ni a otras limitaciones que hicieron que el primer período de democratización chilena fuese considerado de «democracia protegida» o «tutelada» (Garretón, 1995; Moulian, 1997; Huneus, 2000; Portales, 2000).

4 Véase <<http://www.memoriachilena.cl/602/w3-article-93600.html>>.

determinantes para la composición de la cámara alta y fortalecían la representación alcanzada por los partidos de derecha. Entre 1990 y 2005, los senadores designados distorsionaron la forma de trasladar la voluntad mayoritaria a la toma de decisiones legislativas, generando una minoría con mayor poder que la establecida a través de las urnas.

Las reformas de 2005 marcaron un hito importante al eliminar algunos de los resabios derivados de la fase autoritaria. En lo relativo al congreso, estas reformas eliminaron la existencia de senadores designados y vitalicios (genéricamente llamados institucionales) e intentaron reequilibrar la relación ejecutivo-legislativo otorgando mayores atribuciones fiscalizadoras a la Cámara de Diputados. Además, trasladaron desde el Consejo de Seguridad Nacional al Congreso Nacional la función de autorizar el estado de guerra. Por último, también modificaron el sistema de reemplazo parlamentario asignando a los partidos la misión de nombrar al suplente en caso de renuncia, incapacidad o fallecimiento de un senador o diputado. Estas reformas no incluyeron el reemplazo del sistema electoral binominal, que se mantuvo vigente hasta las elecciones de 2013. Recién en 2015 se pudo aprobar la reforma que reemplazó este sistema por uno más proporcional e introdujo cuotas de género.

Por otro lado, distintas reformas constitucionales han extendido el número de autoridades que requieren de aprobación del Senado para su nombramiento. En la actualidad el Senado interviene en el nombramiento de 22 autoridades⁵. Entre ellas se encuentran el Contralor General de la República, el Fiscal Nacional, los ministros de la Corte Suprema y de Apelaciones, ministros del Tribunal Constitucional, miembros del Consejo Nacional de Televisión, miembros del directorio de Televisión Nacional, miembros del Consejo para la Transparencia, del Tribunal Electoral y del Banco Central. Esta atribución limita la discrecionalidad del ejecutivo. En la práctica, el Senado ejerce su poder y, por ejemplo, en los dos últimos nombramientos de Contralor General de la República, ha negado la primera preferencia del ejecutivo. Sin embargo, dado que las votaciones se dividen generalmente a favor del oficialismo o de la oposición, no es el Senado el que ejerce un poder corporativo,

5 Véase en: <www.senado.cl/nombramientos-en-que-interviene-elsenado/prontus_senado/2012-01-17/182456.html>.

sino que es la oposición la que logra imponer una decisión porque el quórum especial le otorga un mayor peso relativo.

En contra de las pretensiones de Pinochet, las reformas a la Constitución de 1980 han servido para consolidar un congreso que actúa como contrapeso del ejecutivo, e intervenir decisivamente en la modelación de la mayoría de las políticas públicas que buscan introducir o modificar los diferentes gobiernos. Esto sucede no tanto por sus funciones fiscalizadoras, sino por sus atribuciones colegisladoras en combinación con las mayorías y minorías que finalmente la componen. En atención a esta intervención, la literatura ha clasificado al congreso chileno como uno reactivo y colaboracionista siguiendo la tipología de Morgenstern (2002)⁶. Sin embargo, desde 1990 en adelante, la incidencia del congreso, así como su relación con el ejecutivo no han permanecido estáticas sino que han ido variando en la medida que la representación política al interior de ambas cámaras se modifica. En muchas ocasiones, quienes representan a la oposición en el congreso han obstruido las iniciativas del ejecutivo, mientras que en otras ha sido posible alcanzar acuerdos particulares, por sobre la intención de colaborar de manera colectiva de parte de quienes no integran la coalición oficialista. En la actualidad se observa un debilitamiento de la disciplina partidaria que mermó la capacidad del ejecutivo de contar con los votos de la mayoría de la coalición que lo sustenta. Lo que se ha debilitado ha sido la capacidad del gobierno de ejecutar su agenda legislativa, pero no el congreso en su condición de sede de la discusión de las políticas públicas.

El capítulo se ha estructurado en cinco secciones, además de este apartado introductorio. En la primera sección se explica cómo y por qué el trabajo político que implica la tarea de legislar ha variado. En la segunda sección se aborda la representación en el congreso y los factores que la han alterado. Una tercera sección analiza la función de legislar y cómo a través de esta se han logrado integrar en menor o mayor medida los partidos de oposición. Para comprender de mejor manera las instancias de interacción entre los diferentes actores

6 Morgenstern (2002: 414) elabora una tipología en virtud de la cual los congresos se insertan en los procesos políticos ya sea en forma creadora, proactiva o reactiva. En este último caso, la reacción da pie a varios subtipos que van desde los serviles a los recalcitrantes, con dos figuras intermedias, cooperadores o clientelares.

políticos, también se revisan las etapas del proceso legislativo. En el cuarto apartado se analizan las facultades de fiscalización del congreso y su capacidad de controlar al gobierno. Por último, en la quinta sección se describen las principales características del congreso y su efecto sobre el sistema político chileno.

1. De la política de los consensos a la diversificación de estrategias de negociación

La Constitución de 1980 establece una estructura bicameral para el Congreso Nacional, compuesta por la Cámara de Diputados y el Senado. La Cámara de Diputados tiene dos funciones exclusivas que se suman a la tarea de legislar. La primera es fiscalizar los actos de gobierno y la segunda consiste en aprobar las acusaciones constitucionales que se hagan en contra del Presidente de la República, ministros de Estado y otras autoridades. Estas funciones se han ido fortaleciendo en el tiempo. En particular, respecto de la función fiscalizadora, el texto original de la Constitución de 1980 sólo estableció la facultad de adoptar acuerdos o hacer observaciones y la de pedir antecedentes. La reforma de 2005 dio rango constitucional a la facultad de establecer comisiones especiales investigadoras (CEI) e incorporó las interpelaciones a los ministros. El Senado no tiene un rol fiscalizador, aunque actúa como jurado respecto a las acusaciones constitucionales, resolviendo respecto de estas.

La Cámara de Diputados se renueva cada cuatro años. En cambio, los senadores duran ocho años en el cargo y se renueva la mitad del Senado cada cuatro años. Hasta 2005, la Constitución establecía que cada una de las 19 circunscripciones elegía dos senadores. La reforma de 2005 eliminó los nueve senadores institucionales que alteraron el sistema de representación chileno y condicionaron su funcionamiento hasta esa fecha. Nueve años después, en 2014, se reformó el artículo de la Constitución que fijaba la cantidad de diputados en 120, retirando del texto dicha cifra. Estas reformas permitieron la posterior modificación del sistema electoral binominal que fue reemplazado por uno de mayor proporcionalidad y elevó a 155 el número de diputados y a 50 el de senadores para las elecciones de noviembre de 2017.

Desde que la Concertación de Partidos por la Democracia asumió el gobierno en marzo de 1990, y tomando en cuenta la presencia de los senadores designados, fue necesario promover una política de acuerdos y negociaciones con la oposición, prosiguiendo el diseño con el cual se había llevado a cabo el proceso de transición. Esto implicó un esfuerzo de acercamientos y de convergencia programática entre el oficialismo y sectores de la oposición, antes de enviar y asegurar la aprobación de los proyectos en el congreso. Esta política de acuerdos y negociaciones se explica inicialmente por la necesidad de consolidar la democracia en un contexto en que el general Pinochet conservaba la jefatura del ejército y un importante protagonismo político. En el transcurso de los años noventa, buena parte de los acuerdos se alcanzaron con algunos representantes de Renovación Nacional (RN), partido integrante de la coalición de centroderecha.

Hasta los inicios de 2006, la Concertación tuvo disciplina partidaria para el trabajo legislativo y prelegislativo, permitiendo al ejecutivo contar con las bancadas que se requerían en el congreso. La literatura más especializada sobre el papel de las oposiciones en los presidencialismos latinoamericanos ha resaltado la importancia de la cohesión para que sus acciones resulten efectivas (García y Martínez, 2002; Morgenstern *et al.*, 2008). Por el contrario, la falta de cohesión y las tensiones que predominaron en la coalición de centroderecha, y sobre todo en RN, permitió al ejecutivo avanzar en la agenda legislativa (Toro, 2007)⁷. Sin embargo, el establecimiento de acuerdos se fue diluyendo en las décadas siguientes.

La aproximación del ejecutivo al congreso se sustentó menos en el trabajo de acuerdos prelegislativos y cada vez más en la negociación directa para la obtención de los votos individuales de parlamentarios. Por tanto, la lógica que se construyó en los años noventa sobre la base de amplios acuerdos comenzó a ser reemplazada por una multiplicidad de estrategias: negociación con las bancadas, con grupos de parlamentarios y parlamentarios en particular.

Este cambio en las formas predominantes de estrategias legislativas coincidió con la eliminación de los senadores designados; también,

7 RN dio su apoyo a muchos proyectos como una forma de diferenciarse de la UDI, mostrándose así menos cercana al régimen militar y con mayor disposición a la búsqueda de acuerdos (Huneeus y Berríos, 2005).

con la pérdida de cohesión en los partidos con representación parlamentaria, especialmente entre los que integraban la Concertación. El fenómeno que ejemplifica la pérdida de cohesión fue la aparición de los llamados *díscolos* en la legislatura 2006-2010. Durante esos años, varios parlamentarios oficialistas mantuvieron una actitud crítica hacia el gobierno. En el Partido Demócrata Cristiano (PDC) quien lideró esta posición de crítica fue el senador Adolfo Zaldívar junto a otros tres parlamentarios de la cámara baja. Sus constantes discrepancias con el gobierno y la directiva de su partido terminaron con su expulsión del PDC, después de una crucial votación para el financiamiento del transporte público, en la que se alineó con los representantes de la centroderecha. En el Partido por la Democracia (PPD), el senador Fernando Flores mantuvo una polémica relación con el gobierno que se sinceró con su renuncia al partido. Asimismo, la renuncia del senador Alejandro Navarro al PS para formar su propio partido introdujo más incertidumbre a la capacidad negociadora del gobierno. En la Cámara de Diputados varios parlamentarios se sumaron a los *díscolos* —Marco Enríquez Ominami (PS), Esteban Valenzuela (PPD) y Álvaro Escobar (PPD)—, además de los DC que siguieron a Zaldívar. Esto dificultó la relación entre el ejecutivo y las bancadas oficialistas.

También se registraron situaciones de conflicto en RN, que afectaron la unidad y la cohesión interna de la centroderecha, aunque con menor intensidad que en los partidos de la Concertación, sobresaliendo la renuncia del senador RN Carlos Cantero en 2007. Años después, a partir de la segunda mitad del primer gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014), se observó un fraccionamiento entre los partidos de la centroderecha. Una clara demostración de esto fue la renuncia de varios parlamentarios, ligados principalmente a RN, con el objeto de formar otros referentes: Evolución Política (Evópoli) y Amplitud. Esta situación de fraccionamiento arrastró a tres diputados y una senadora, correspondientes a las legislaturas de 2010-2014 y 2014-2018, respectivamente⁸.

8 Aparte de los grupos que nacen de una coalición u otra, hay que agregar la elección de independientes, como es el caso del senador Carlos Bianchi en los comicios parlamentarios de 2005, cuyo voto debe ser negociado de manera individual por parte de los representantes del oficialismo.

Con la adopción del nuevo sistema proporcional, que se puso en vigencia en la elección parlamentaria del 19 de noviembre de 2017, 18 partidos lograron cupos en la Cámara de Diputados. En estas elecciones, el Frente Amplio, una agrupación de izquierda más bien emergente, obtuvo 20 cupos en la Cámara de Diputados, además de un representante en el Senado. De esta manera, el fraccionamiento que se venía generando con el sistema binominal se afianzó con la aplicación del sistema proporcional. Se prevé que este proceso torne más compleja la negociación legislativa y la vuelva más dependiente de los acuerdos particulares que se puedan alcanzar, en ocasiones con grupos minoritarios. Dichos acuerdos devienen en necesarios para alcanzar los *quórum*s requeridos por diversos proyectos de ley. La mayor fragmentación exige al gobierno tener un diálogo diversificado y costoso con los parlamentarios para conseguir una votación favorable a sus proyectos. A lo anterior se suma el debilitamiento de la capacidad de los partidos para disciplinar a sus parlamentarios, sobre todo en el ámbito de la centroizquierda. Por esta razón los acuerdos con los presidentes de partido no necesariamente se traducen en votaciones favorables en el congreso.

2. Cambios en la composición del Congreso Nacional

2.1. Distribución de escaños y cambios en las coaliciones

Desde 1990, la representación se estructuró en torno a dos grandes coaliciones. Por un lado, la centroderecha constituyó una alianza integrada por Renovación Nacional (RN) y la Unión Demócrata Independiente (UDI). En 1993 se sumó a esta alianza la Unión de Centro Centro (UCC), creada por el empresario y candidato presidencial en 1989 Francisco Javier Errázuriz⁹. Tras las elecciones parlamentarias de 2001 la UDI se erigió como el partido más importante de ese sector, seguida por RN. Hacia fines de esa década, la alianza entre RN y la UDI fue favorecida por el desmembramiento del ala liberal del PPD y del grupo de la DC liderado por Adolfo Zaldívar. De estas dos escisiones surgieron Chile Primero, vinculado a los ex PPD, y el Partido Regionalista Independiente (PRI), encabezado por Zaldívar. Mientras

9 En 1997, el lugar de la UCC en la alianza entre RN y la UDI fue ocupado por el Partido del Sur.

Chile Primero pasó a formar parte de la alianza de centroderecha, que se pasó a llamar Coalición por el Cambio, el PRI concretó un acuerdo poselectoral con dicho sector para conformar las comisiones de trabajo del congreso y la directiva de ambas cámaras.

En la centroizquierda, la Concertación estuvo integrada principalmente por el PDC, el Partido Socialista (PS), el PPD y el Partido Radical Socialdemócrata (PRSD). Para las elecciones de 1989, la Concertación también estuvo integrada por el Partido Humanista (PH) y el Partido Verde, que abandonaron la coalición en 1993. En estas últimas elecciones, el Partido Radical (PR) se fusionó con el Partido Socialdemócrata, conformando el Partido Radical Socialdemócrata (PRSD). Con miras a enfrentar las elecciones de 2009, los partidos de la Concertación establecieron un pacto por omisión con el Partido Comunista (PC) y la Izquierda Cristiana (IC). El mencionado pacto se tradujo en el antecedente de lo que en vísperas de las elecciones de 2013 se conoció como Nueva Mayoría. Esta coalición fue concebida no sólo como un pacto electoral, sino más bien programático, y además de los partidos de la Concertación y el PC incluyó al Movimiento Amplio Social (MAS), creado por el senador Alejandro Navarro.

El sistema electoral binominal dejó poca cabida a las candidaturas independientes fuera de pacto y las listas de partidos pequeños (cuadro 1). Hasta la legislatura de 2002-2006, había un claro predominio de la Concertación por sobre la Alianza. Tal predominio se estrechó en las elecciones siguientes, al punto de un virtual empate en la legislatura de 2010-2014. La brecha nuevamente se amplió en la legislatura 2014-2018, alcanzando niveles parecidos a los de la década de los noventa. En la última elección, en noviembre de 2017, se produjo el efecto inverso, esta vez a favor de la coalición de centroderecha, Chile Vamos, ahora compuesta por tres partidos, al incluir a Evópoli. La Nueva Mayoría sufrió una escisión, toda vez que el PDC decidió correr separadamente, haciendo una alianza con el MAS y la Izquierda Ciudadana, en una coalición llamada Convergencia Democrática (sólo la DC obtuvo representantes). Los parlamentarios provenientes de las candidaturas independientes fuera de pacto y los pactos de partidos menores siguen siendo bastante residuales.

Cuadro 1.
Escaños obtenidos por coalición y por partido en las elecciones de diputados, 1989-2017.

Coalición	1989	1993	1997	2001	2005	2009	2013	2017
Concertación Nueva Mayoría	69	70	69	62	65	57	67	72
Alianza RN-UDI Chile Vamos	48	50	47	57	54	58	49	57
Otros pactos	2	0	2	0	1	3	3	5
Frente Amplio	--	--	--	--	--	--	--	20
Independientes	1	0	2	1	0	2	1	1
Total	120	155						
Partidos	1989	1993	1997	2001	2005	2009	2013	2017
DC	38	37	38	23	20	19	21	14
PPD	16	15	16	20	21	18	15	8
PS	4	15	11	10	15	11	15	19
PR	5	2	4	6	7	5	6	8
PC	0	0	0	0	0	3	6	8
RN	29	29	23	18	19	18	19	36
UDI	11	15	17	31	33	37	29	30
Evópoli	--	--	--	--	--	--	--	6
Frente Amplio a/	b/	--	--	--	--	--	--	20 c/
Total	103	113	109	108	115	111	111	149

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE DATOS EXTRAÍDOS EN SERVEL (WWW.SERVEL.CL).

A/ PARA LA ELECCIÓN 2017, LA VOTACIÓN DEL PDC SE INCLUYE COMO PARTE DE LA NUEVA MAYORÍA (NM).

B/ ELECCIÓN DE LAURA RODRÍGUEZ, COMO REPRESENTANTE DEL PARTIDO HUMANISTA (PH).

C/ INCLUYE TODOS LOS PARTIDOS QUE OBTUVIERON REPRESENTACIÓN PARLAMENTARIA, DE ESE CONCLUMERADO.

En cuanto a las coaliciones, su representación en el Senado sigue los mismos patrones anteriores (cuadro 2). El sistema binominal tendió a concentrar la representación entre la Concertación y el bloque de centroderecha. A diferencia de la Cámara de Diputados, en el período 1990-2006 la representación en el Senado fue distorsionada por la presencia de senadores designados o institucionales. Los senadores designados eran nueve, nominados por distintas instituciones además del Presidente de la República. El Consejo de Seguridad Nacional (Cosená) –órgano que constituyó uno de los principales enclaves autoritarios dejados por la dictadura– nombraba a cuatro ex comandantes en jefe, uno por cada rama de las Fuerzas Armadas y Carabineros; la Corte Suprema nombraba a dos ex ministros del máximo tribunal y a un ex Contralor General de la República; mientras que el Presidente de la República designaba a un ex ministro de

Estado y un ex rector de universidad estatal, o que contara con un reconocimiento estatal.

Cuadro 2.
Distribución en la Cámara Alta por coalición y senadores designados, 1990-2024.

Coaliciones	1990-1994	1994-1998	1998-2002	2002-2006	2006-2010	2010-2014	2014-2018	2018-2022*
Concertación NM	22	21	21	20	20	19	21	21
Alianza RN-UDI Chile Vamos	16	17	17	18	17	16	16	19
Institucionales	9	9	11	11				
Independientes	0	0	0	0	1	2	2	11
MAS						1	1	
Frente Amplio								1
Total	47	47	49	49	38	38	38	43

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE LOS DATOS EXTRAÍDOS EN: WWW.SERVEL.CL

* PARA EFECTOS DE ESTA ELECCIÓN SE INCLUYE DENTRO DE LA NM A LA DC, QUE EN ESTA ELECCIÓN FUE EN LISTA SEPARADA.

Hasta la reciente elección de noviembre de 2017, los partidos políticos se mantuvieron relativamente estables en el tiempo. Sin embargo, fue variando la forma en que se distribuían los cargos en el Congreso Nacional. Al observar la distribución en la Cámara de Diputados (cuadro 1), es posible constatar que en la década de los noventa la Concertación estuvo liderada por la DC, mientras que la alianza de centroderecha estuvo encabezada por RN. El predominio de la DC dentro de la Concertación comenzó a variar después de las elecciones de 2001, y sobre todo tras las de 2005, en las que el eje PS-PPD la superó en niveles de adhesión electoral. A su vez, en las elecciones de 2001 la UDI logró convertirse en el partido con más escaños, desplazando de esta manera a RN en su coalición y a la DC a nivel global. Dentro del bloque de centroderecha, la situación cambió a favor de RN luego que en las elecciones parlamentarias de 2017 superara a la UDI.

En las primeras elecciones parlamentarias, las dos principales coaliciones en conjunto lograban concentrar una adhesión en torno al 75% de los ciudadanos en edad de votar, mientras en las elecciones de 2013, el porcentaje se redujo al 40%. Pese a esta situación, ambas coaliciones unidas detentaban cerca del 99% de los escaños en

la cámara baja. Los problemas de representación del congreso se han expresado también en otras dimensiones. Datos disponibles hacia inicios de 2014 evidencian una composición homogénea del congreso, que contrasta con las diferencias, sociales y culturales, que caracterizan a la sociedad chilena. Quienes integran el congreso, en ambas cámaras, no poseen la diversidad de género, etaria y étnica de la sociedad que dicen representar (PNUD, 2014: 359). Tal situación contrasta con lo que ocurría hasta 1973. En efecto, la Constitución de 1925 no impedía a los dirigentes sindicales poder ser parlamentarios, permitiendo con ello una mayor diversidad en la composición social de quienes ocupaban escaños en el Congreso Nacional. Por el contrario, ese tipo de impedimentos aparecen a partir de 1989, dado que la Constitución de 1980 establece la incompatibilidad entre la función parlamentaria con la de dirigente sindical.

Adicionalmente, la representación del Congreso Nacional refleja un déficit de participación femenina en ambas cámaras. El Senado tuvo sólo dos senadoras entre 1990 y 2010 (5,2%). En las siguientes dos legislaturas este número aumentó a cinco (13,1%), tras la elección de 2009, y a siete (18,4%) después de los comicios de 2013. La Cámara de Diputados ha incrementado su número de parlamentarias sostenidamente desde 1990. En las elecciones de 1989 resultaron electas siete diputadas, mientras que en la contienda de 2013 el número aumentó a 19 y en las recientes de 2017 la cifra se elevó a 37, debido a la mayor distribución garantizada por el nuevo sistema proporcional y la implementación de cuotas para las candidatas¹⁰. A pesar de este incremento, la representación de mujeres sólo alcanza el 23,8%. En cuanto a la representación etaria, el sector más subrepresentado ha sido el de los jóvenes. En las elecciones de 2006, sólo el 3,3% de los diputados electos era menor de 35 años, porcentaje que aumentó a un 18,4% en las elecciones de 2013. En las últimas elecciones de 2017, creció el número de diputados electos menores de 35 años de 22 a 26 respecto de las elecciones anteriores, pero dado el aumento de diputados de 120 a 155, el porcentaje desciende a 16,7%.

Otro fenómeno que ha alterado la representación del congreso ha sido la elevada tasa de reelección de los parlamentarios (cuadros 3

¹⁰ Ley 20.840, del 5 de mayo de 2015, que sustituye el sistema electoral binominal.

y 4). La literatura normalmente trata la reelección como un factor positivo, debido a que eso implica una mayor profesionalización de los parlamentarios en sus respectivos cargos. Mientras más años permanezcan en el congreso, mayor es su profesionalización. También posibilita mayor continuidad en la elaboración de leyes de un período legislativo a otro. Sin embargo, la reelección indefinida ha sido criticada bajo el argumento de que, al no existir alternancia, serían los mismos quienes tenderían a ocupar los cargos públicos, impidiendo que se genere una adecuada renovación de la política¹¹. Desde las elecciones de 1993, sobre el total de escaños a elegir, la tasa de reelección de diputados fluctuó entre el 58,3% y el 64,2% hasta las elecciones de 2013. Con la puesta en vigencia del nuevo sistema proporcional, la reelección de diputados se redujo al 40% en las elecciones de 2017 (cuadro 3). En el caso de los senadores la fluctuación es mayor, entre el 50% y el 30% (cuadro 4). Es decir, existe una renovación de la cámara baja en cada elección que oscila entre el 41,7% y el 35,8%; a su vez, la renovación de la cámara alta fluctúa entre el 50% y el 70% de los escaños que se eligen. La renovación de parlamentarios se debe, preferentemente, a diputados o senadores, que no buscan la reelección y que, por lo tanto, dejan su espacio a nuevos candidatos; aunque en las últimas elecciones cobra importancia la presencia de candidatos altamente competitivos y desafiantes que logran desplazar a los incumbentes y a que el aumento de número de parlamentarios más la necesidad de incluir mujeres en las listas debido a la ley de cuotas forzó a los partidos a presentar nuevos nombres a la competencia¹². A pesar de que no existen límites para la reelección, en las siete elecciones parlamentarias se ha generado un espacio real de renovación, siendo esto más notorio en el Senado.

¹¹ Véase <<http://www.latercera.com/noticia/limite-a-reeleccion-nueve-parlamentarios-podrian-cumplir-40-anos-en-el-congreso/>>; también, <<http://www.lanacion.cl/noticias/pais/critica-ciudadana-a-decision-de-no-limitar-reeleccion-en-el-congreso/2009-08-13/232942.html>>.

¹² La nueva ley de cuotas establece que ninguna lista puede incluir a más del 60% de candidaturas del mismo sexo.

Cuadro 3
Tasa de reelección en la Cámara de Diputados, 1993-2017

	Nº de diputados que buscan reelección	Diputados que buscan reelección (%)	Nº de diputados reelectos	Diputados reelectos (%)	Diputados reelectos del total (%) a/
1993	87	72,5	70	80,4	58,3
1997	86	71,6	73	84,9	60,8
2001	91	75,8	74	81,3	61,7
2005	92	76,6	77	83,7	64,2
2009	92	76,6	74	80,4	61,7
2013	92	76,6	77	83,7	64,2
2017	84	54,2	62	73,8	40,0
Promedio	89,1	71,9	72,4	81,2	58,7

FUENTE: ELABORADO POR MAURICIO MORALES A PARTIR DE LOS DATOS DE <HTTP://WWW.ELECCIONES.GOV.CL>.
A/ PORCENTAJES CALCULADOS POR LA AUTORA A PARTIR DE LAS COLUMNAS ANTERIORES (ENTRE 1993 Y 2013: N = 120. EN LAS ELECCIONES 2017: N = 185).

Cuadro 4
Tasa de reelección en el Senado, 1993-2017

	Nº de senadores a elegir	Nº de senadores que buscan reelección	Senadores que buscan reelección (%)	Nº de senadores reelectos	Senadores reelectos (%)	Senadores reelectos del total (%) a/
1993	18	12	66,7	9	75,0	50,0
1997	20	10	50,0	7	70,0	35,0
2001	18	10	55,6	9	90,0	50,0
2005	20	11	55,0	7	63,6	35,0
2009	18	12	66,7	7	58,3	38,8
2013	20	12	60,0	6	50,0	30,0
2017	23	13	56,5	7	53,8	30,4
Promedio	19,5	11,4	58,6	7,4	65,8	38,4

FUENTE: ELABORADO POR MAURICIO MORALES A PARTIR DE LOS DATOS DE <HTTP://WWW.ELECCIONES.GOV.CL>.
A/ PORCENTAJES CALCULADOS POR LA AUTORA A PARTIR DE LAS COLUMNAS ANTERIORES.

2.2. Limitaciones institucionales y constitucionales que afectan la representación

Desde la puesta en funcionamiento del Congreso Nacional, en marzo de 1990, ha sido posible constatar una serie de normas y prácticas en la actividad legislativa que terminaron por alterar la voluntad

ciudadana, en lo que constituye un legado de la democracia protegida que se diseñó en dictadura. La primera de ellas fue la existencia de senadores designados entre 1990 y 2006. La segunda es la presencia de *quórum*s especiales para un número importante de materias de ley. Por último, la existencia del Tribunal Constitucional, que puede alterar lo negociado previamente en el congreso, afectando con ello la representación. Dado que en otro capítulo de este libro se analiza con más detalle el funcionamiento del Tribunal Constitucional, este apartado se concentra en los efectos y en las dificultades generadas tanto por los senadores designados como por los *quórum*s especiales.

A nivel de la producción legislativa, la posibilidad que tiene un proyecto de convertirse en ley depende en gran medida del *quórum* que requiera para ser aprobado. El *quórum* ordinario se logra, simplemente, con la mayoría de los parlamentarios presentes¹³. Sin embargo, la Constitución establece muchas excepciones, no sólo para la reforma constitucional, sino también para otro tipo de leyes. En este sentido, se establecieron dos categorías de leyes: las leyes orgánicas constitucionales y las leyes de *quórum* calificado (Huneeus, 2014: 166). En este sentido, la Constitución señala taxativamente que ciertas leyes deben ser aprobadas con *quórum*s de dos tercios, tres quintos y cuatro séptimos (cuadro 5). Los proyectos que reforman la Constitución han requerido hasta la legislatura que termina el 2018 (Congreso compuesto por 120 diputados y 38 senadores), del voto conforme de al menos 80 diputados y de 26 senadores cuando se trata de alteraciones a las bases institucionales, los derechos y deberes constitucionales, el Tribunal Constitucional, las Fuerzas Armadas, el Consejo de Seguridad y las normas que regulan las reformas constitucionales. Para el resto de las reformas a la Constitución se han requerido de al menos el voto conforme de 72 diputados y 23 senadores.

Las leyes que la Constitución califica como orgánicas constitucionales (LOC) han requerido, en el mismo periodo indicado en el párrafo anterior, de 69 diputados y 22 senadores (cuadro 5). Ejemplos de LOC son las que regulan el sistema electoral, los requisitos mínimos exigibles en los niveles de educación básica y media, normas sobre

¹³ La Cámara de Diputados y el Senado pueden sesionar con al menos un tercio de sus miembros.

descentralización regional y comunal, la que determina la organización básica de la administración pública y la organización y atribuciones de los tribunales de justicia, Tribunal Constitucional, Ministerio Público, Congreso Nacional, Contraloría General de la República, Fuerzas Armadas y Banco Central. Lo anterior, mientras no afecte una disposición establecida en la Constitución, ya que en ese caso se sujeta al *quórum* más alto de reforma constitucional. Por tanto, los *quóruns* calificados y de LOC se aplican para una gran cantidad de leyes, alterando de esta manera la regla de simple mayoría. Para la legislatura que se inicia el 2018, la cantidad de senadores y diputados que se necesitan para cumplir con los *quóruns* aumenta de acuerdo a la nueva composición de cada una de las cámaras.

Cuadro 5
Mayorías parlamentarias según el *quórum* requerido, 1990-2018 ^{a/}

Cámara/ <i>quórum</i>	Dos tercios (2/3)	Tres quintos (3/5)	Cuatro séptimos (4/7)
Diputados	80 (104)	72 (93)	69 (40)
Senadores ^{b/}	26 (34)	23 (30)	22 (29)
Senadores ^{c/}	32	29	27

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

^{a/} DESDE MARZO DE 2018 COMIENZA A REGIR LA LEY QUE AUMENTA LA CANTIDAD DE PARLAMENTARIOS ELECTOS Y POR LO TANTO, EN PARÉNTESIS SE REGISTRA EL NÚMERO CORRESPONDIENTE A LOS *QUÓRUMS* CONSIDERANDO LA NUEVA COMPOSICIÓN DEL CONGRESO (155 DIPUTADOS Y 50 SENADORES)

^{b/} CALCULADO SOBRE LA BASE DE 38 SENADORES.

^{c/} CALCULADO SOBRE LA BASE DE 47 SENADORES (INCLUYE LOS DESIGNADOS).

En el período comprendido entre 1990 y 2017, el efecto inmediato de los *quóruns* especiales se ha dado en estrecha relación con el sistema electoral. El sistema binominal ha impedido que se formen mayorías contundentes, excluyendo de la representación a minorías e impidiendo que haya fragmentación de los partidos (Gamboa, 2006; Huneeus, 2006 y 2014). Su efecto inmediato fue que la Concertación, entre 1989 y 2013, obtuvo siempre más escaños en ambas cámaras, salvo en la elección de 2009 en la Cámara de Diputados. Logró elegir un máximo de 70 diputados y un mínimo de 57, es decir, entre un 58,3% y un 47,5% de los escaños, mientras que en el Senado eligió un máximo de 22 y un mínimo de 19 (entre un 57,8% y un 50%). En igual período, la Alianza obtuvo un máximo de 58 (48,3%) y un mínimo de 47 (39,2%) diputados, y en el Senado un máximo de 18 (47,4%) y mínimo de 15 (39,6%) senadores.

La inclusión de los senadores designados distorsiona la representación obtenida en las urnas y acentúa el efecto de los *quóruns*, inclinando la balanza hacia la centroderecha. Los nueve senadores designados para el período 1990-1998 alcanzaron el 19% de la cámara alta y así la Concertación sólo representó el 47% de los escaños, mientras que la oposición, subió su representación a un 53% y no el 42% como hubiese sido sin la presencia de dichos senadores. Para el oficialismo, la presencia de ese tipo de senadores significó perder la posibilidad de alcanzar cualquier tipo de *quórum* especial requerido para realizar, por ejemplo, reformas estructurales o cambios sustantivos al modelo político, económico y social heredado de la dictadura. Asimismo, la presencia de tales senadores puso en tela de juicio los alcances de la democratización, al introducir en el proceso de toma de decisiones a parlamentarios que no tenían su origen en la voluntad soberana. Los senadores designados implicaron la vulneración de las expectativas ciudadanas con respecto a la dirección que debían tomar ciertas políticas públicas. En primer lugar, por la exclusión de temas de la agenda; en segundo término por la sobrerrepresentación de los parlamentarios de derecha, más allá de lo expresado en las urnas.

En resumen, desde el inicio de la actividad legislativa, en 1990, se logró constituir un congreso notoriamente vulnerado en su función representativa. Esta vulneración no se produjo tanto por el sistema electoral, sino por la introducción de los senadores designados, la existencia de los *quóruns* calificados y de las LOC. Con ello, las materias que eran esenciales para el ideario de la oposición tuvieron un veto infranqueable en el Senado. En virtud de este veto, el ejecutivo muchas veces no llegó siquiera a introducir en la agenda legislativa los temas más controversiales, con el objetivo de evitar una derrota política o un problema que afectara la estabilidad del sistema (Boeninger, 2014; Hagopian, 2005; Huneeus, 2014). Una vez abolidos los senadores designados, la Concertación se vio enfrentada a una situación de fraccionamiento que afectó a los principales partidos de la coalición. Con ello, la posibilidad de obtener el *quórum* de los 4/7 se hizo cada vez más difícil.

3. La función de legislar

Según la Constitución, la principal función del Congreso Nacional es participar de la formación de las leyes. Para ello, tanto la Cámara de Diputados como el Senado deben concurrir en su tramitación. El proceso legislativo involucra los mismos trámites en cada una de las cámaras, en una secuencia de trabajo que se da en iteración entre la sala, donde sesionan reunidos todos los parlamentarios de la respectiva cámara, y la comisión que agrupa a un número menor de parlamentarios abocados a un tema específico.

El congreso no sólo es un órgano de contrapeso del ejecutivo, sino que es también el principal espacio donde la oposición puede actuar de manera institucionalizada. En otras palabras, el congreso ofrece a quienes han perdido la elección presidencial un espacio para incidir de manera formal en el proceso político y su efectividad dependerá del contingente parlamentario que posea, de si las facultades fiscalizadoras y colegisladoras del congreso le son accesibles o fáciles de usar y del contexto en la cual las relaciones políticas se producen.

3.1. Aspectos generales del proceso legislativo

Los proyectos de ley se inician de dos maneras. La primera es a través de Mensajes del ejecutivo. La segunda es por moción, es decir, por iniciativa de los parlamentarios¹⁴. En el cuadro 6 se puede observar la cantidad de mociones presentadas tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados por período presidencial. Se observa un salto significativo de mociones pues crecen de un promedio de 177 presentadas en el período de Lagos a 584 en la administración de Bachelet, y aunque caen en el gobierno siguiente (Piñera), se mantienen altas respecto de los primeros gobiernos de la Concertación. Sin embargo, la cantidad de mociones que se convierten en ley en cada legislatura es reducida, especialmente considerando la cantidad de mensajes convertidos de ley (cuadros 6 y 7). En efecto, los cinco gobiernos analizados promulgan un promedio de 123 mociones por período, mientras que, tratándose de mensajes, los gobiernos duplican y hasta quintuplican esa cifra. Esto refleja el poder de agenda del

14 De acuerdo con la Constitución, las mociones no pueden ser iniciadas por más de diez diputados ni por más de cinco senadores.

ejecutivo y, en consecuencia, la poca incidencia que pueden tener los parlamentarios como gestores de política pública. Si se supone que los parlamentarios oficialistas pertenecen a una coalición que comparte el programa de gobierno con el ejecutivo, la falta de iniciativa parlamentaria afecta mayormente a la oposición.

Cuadro 6

Mociones presentadas por el Congreso Nacional por período presidencial, 1990-2018*

Presidente	Presentadas	Promedio anual	En tramitación	Publicadas	Archivo/otros a/
Aylwin	516	129	16	87	412
Frei	755	125	103	136	515
Lagos	1.065	177	179	155	727
Bachelet	2.339	584	1.067	130	1.139
Piñera	2.012	593	1.445	109	458
Bachelet	2.003	500	1.807	110	87

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE WWW.SENADO.CL
A/ MOCIONES QUE NO SIGUEN EN TRAMITACIÓN.
* INFORMACIÓN CORRESPONDIENTE HASTA 30 DE ENERO 2018

Cuadro 7

Mensajes según cámara de origen por período presidencial, 1990-2018*

Presidente	Senado	Diputados	Total	Promedio anual	En tramitación	Publicado	Archivo/ otros a/
Aylwin	147	489	636	159	5	503	128
Frei	106	419	525	88	22	435	67
Lagos	86	458	544	91	39	425	80
Bachelet	52	340	392	98	71	289	27
Piñera	92	315	407	102	117	238	30
Bachelet	51	269	320	80	124	188	8

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE WWW.SENADO.CL
A/ MENSAJES QUE NO SIGUEN EN TRAMITACIÓN.
* INFORMACIÓN CORRESPONDIENTE HASTA EL 30 DE ENERO DE 2018

La cámara donde se inicia el proyecto se denomina cámara de origen, mientras que la otra se convierte en la cámara revisora. Sólo existe una norma en la Constitución que señala cuál debe ser la cámara de origen para los proyectos de ley iniciados por el ejecutivo (art. 65),

pues las mociones se inician en la cámara de los parlamentarios que las presentaron. La Constitución establece que las leyes sobre presupuesto, impuesto y reclutamiento deben ser iniciadas en la Cámara de Diputados, mientras que las que tratan sobre amnistía e indultos generales debe iniciarse en el Senado. En el resto de los temas, la cámara por la cual ingresa el proyecto depende de lo que decide el ejecutivo en forma discrecional, previa evaluación de factibilidad política. Con todo, la mayoría de los mensajes se inician en la Cámara de Diputados y son revisados por el Senado. En el cuadro 7 se puede observar esta preferencia del ejecutivo, que es consistente en todos los gobiernos.

Lo anterior se podría explicar por el mayor peso que tiene un acuerdo en el Senado, debido a los liderazgos que ahí radican, sumado a la ventaja de ser una cámara más pequeña, donde alcanzar a acuerdos resultaría, supuestamente, más fácil. Los acuerdos que se tomen en el Senado, después de haber sido vistos en primer trámite por la Cámara Baja, son aceptados con mayor facilidad por los diputados que si las decisiones hubiesen sido tomadas a la inversa, es decir, si es que los senadores tuviesen que aceptar los acuerdos de los diputados. En los hechos, el Senado ha albergado a importantes líderes de los partidos, principalmente a los ex presidentes de la República, presidentes o futuros presidentes de las mesas directivas de sus respectivos partidos, lo que asegura cierta disciplina partidista dirigida desde la cámara alta (Avenidaño y Dávila, 2012 y 2018).

La Constitución establece las materias que deben ser reguladas por ley y quién tiene la facultad para presentar los proyectos. De esta forma se zanan dos aspectos. En primer lugar, cuál es la autonomía del gobierno para gobernar sin tener que recurrir al congreso para su autorización. Por otra parte, quién tiene el poder de agenda. Respecto de lo primero, la gran mayoría de los asuntos que concierne a la regulación permanente de políticas públicas es materia de ley¹⁵, por lo que parte importante de las promesas que hacen los candidatos a la presidencia y de los compromisos que hacen los presidentes

15 Son materias de ley todas aquellas mencionadas como materia de leyes de quórum calificado, de leyes orgánicas constitucionales y aquellas de iniciativa exclusiva del presidente. Por ejemplo, son materia de ley todas las materias relativas a formación y modificación de instituciones y organismos públicos, derechos y deberes de las personas y aquellas relativas a gastos e impuestos.

el 21 de mayo en el mensaje a la Nación, dependen del éxito que se tenga en sacar adelante la agenda legislativa. En este contexto, por diseño, el congreso es parte importante de la materialización de transformaciones al sistema político y al modelo de desarrollo constituido por las diferentes políticas públicas.

El poder de agenda descansa principalmente en el ejecutivo. Si bien este necesita del congreso para gobernar, es el gobierno el que decide cuáles temas se discuten. Esto lo hace en atención a que los proyectos sobre división política o administrativa del país, su administración financiera y aquella relacionada con impuestos, creación de empleos públicos, contratación de empréstitos, concesión de beneficios económicos a empleados públicos o privados, regulación de la negociación colectiva y otras regulaciones de seguridad social, son de iniciativa exclusiva del Presidente, y porque también posee la facultad de establecer urgencias en la discusión de cualquier proyecto.

Las urgencias tienen dos efectos. El primero de ellos es establecer un plazo para la discusión, que dependerá del tipo de urgencia de que se trate. Si se establece una urgencia simple, la respectiva cámara tiene 30 días para despacharlo; si se trata de suma urgencia, la cámara donde se encuentre el proyecto debe terminar su tramitación en 15 días; por último, si se trata de discusión inmediata, el plazo de la cámara será de seis días. El ejecutivo puede poner y retirar las urgencias a discreción, por lo que su utilización no necesariamente implica un tiempo preciso de tramitación. Además, el incumplimiento de las urgencias por parte del congreso no trae aparejada una sanción, y el hecho de que un proyecto tenga urgencia no implica que será aprobado. Cabe señalar que ni la iniciativa exclusiva del Presidente de la República ni su facultad de requerir tramitación con urgencia aseguran al ejecutivo la aprobación de los proyectos, sino que esto último dependerá de las mayorías parlamentarias y de la capacidad de negociación del gobierno. El segundo efecto de las urgencias es de mayor relevancia para el control de la agenda por parte del ejecutivo. Cuando el gobierno decide dar urgencia a un proyecto, este debe ser priorizado, desplazando aquellos que no tienen urgencia. Sólo tienen prioridad por sobre las urgencias, las acusaciones constitucionales y la ley de presupuesto. Primero se abordan los proyectos sobre los cuales recae discusión inmediata, luego los con suma urgencia y

en tercer lugar aquellos con urgencia simple. De esta manera, el gobierno puede lograr que el congreso esté siempre ocupado viendo sus proyectos y evitar que alguna iniciativa contraria a sus intereses llegue a ser votada por los parlamentarios.

El hecho de que el ejecutivo controle la agenda no sólo significa que el congreso es reactivo, sino que también determina el rango de acción que tiene la oposición. Esta puede cuestionar la agenda del gobierno, pero no puede promover una propia. Sólo puede negociar con el gobierno para que sus proyectos se acerquen más a sus intereses, o rechazar sus iniciativas.

3.2. Etapas del proceso legislativo

Una vez iniciado un proyecto de ley, este pasa por al menos tres trámites legislativos, dentro de los cuales hay subtrámites que cumplir. El primer trámite es el que sucede en la cámara de origen. Se da cuenta de un proyecto nuevo en la primera sesión de sala, y según la materia, se envía a la comisión que corresponda. Lo anterior implica que la primera revisión del proyecto la hace un cuerpo colegiado de 13 diputados o de 5 senadores—dependiendo de la cámara de origen—que participan en forma permanente en la comisión respectiva. Excepcionalmente, un proyecto puede ser revisado por la unión de dos comisiones o una comisión especial si es que la materia lo amerita y así lo decide la cámara respectiva.

En la actualidad existen 26 comisiones permanentes en la Cámara de Diputados y otras 21 en el Senado. Estas comisiones cubren la totalidad de las áreas que pueden ser susceptibles de materia de ley, asemejándose a las áreas que cubren los ministerios en el gobierno. Adicionalmente, la Constitución mandata la existencia de una comisión de hacienda en cada cámara, que debe informar sobre las materias presupuestarias y financieras del Estado, de sus organismos y empresas, e indicar en su informe la fuente de los recursos con los que se financiarán los gastos que implique cada proyecto. Es común que un proyecto sea analizado primero por la comisión que corresponde al tema de fondo del proyecto y que después pase a la comisión de hacienda para que lo informe en lo que corresponda.

El sistema de comisiones permanentes busca especializar el quehacer del trabajo parlamentario. Cada congresista pertenece a una

o dos comisiones y, en consecuencia, se aboca a un número limitado de materias en la discusión específica. Idealmente, cuando el proyecto llega a la sala para su votación, los parlamentarios se alinean con la bancada de su partido, la que ha sido informada oportunamente por sus miembros acerca de la discusión y los acuerdos alcanzados. En consideración a esta dinámica, la oposición tiene una primera oportunidad para influir en la agenda del gobierno durante la discusión en comisiones. Como las comisiones son de números impares, una de las coaliciones tendrá al menos un voto más en la comisión y, por ende, la posibilidad de determinar el contenido de los informes que irán a la sala. La posibilidad de la oposición de influir en un proyecto iniciado por el ejecutivo dependerá de la fortaleza y habilidad de sus miembros en esta instancia de discusión particular. Por esta razón, la influencia muchas veces depende de la negociación particular que pueda hacer el gobierno con uno o dos parlamentarios de oposición perteneciente a la comisión, más que un acuerdo con el partido opositor como un todo.

En esta instancia el Senado ha adquirido una ventaja por sobre la Cámara de Diputados. Como se ha descrito, los senadores duran más tiempo en su cargo y, por tanto, acumulan mayor experiencia y continuidad en las discusiones sobre temas específicos. El hecho de tener un Senado más pequeño, con comisiones de sólo cinco miembros y cuyos integrantes poseen mayor liderazgo partidario, hace que estos se vuelvan articuladores de acuerdo más efectivos entre el ejecutivo y las distintas fuerzas políticas. Una materia pendiente de estudio es hasta qué punto este papel articulador debilita a los partidos como institución. Esto último, puesto que los senadores negocian en su doble calidad—como líderes de partido y parlamentarios—sin consultar a sus bases. Adicionalmente, esta función disminuye el incentivo que los senadores tienen de fortalecer al congreso, toda vez que prefieren negociar directamente.

La comisión efectúa dos tipos de análisis. El primer análisis desencadena la votación general, en virtud de la cual se acepta o no la idea de legislar. Este análisis es la base de un primer informe que pasa a la sala donde los parlamentarios en su conjunto votan la idea de legislar. Si esta votación es favorable, el proyecto vuelve a la comisión para que emita un segundo informe, esta vez sobre el

articulado del proyecto. Es por ese motivo que la composición de las comisiones no es banal. Es en ellas donde se produce el principal trabajo de los parlamentarios y buena parte de la negociación del texto final de los proyectos.

Cada comisión invita a las sesiones a las autoridades de gobierno y asesores que estén a cargo del mensaje correspondiente o que sea pertinente a la tramitación de la moción. También, mientras el proyecto se discute en comisión, esta puede llamar a expertos, ciudadanos afectados, representantes de organizaciones no gubernamentales y académicos, entre otros, a exponer sus visiones en audiencias especiales para esto. Esta es la única instancia en la cual la labor legislativa puede permearse de visiones ciudadanas, puesto que no existe en el ordenamiento jurídico chileno la iniciativa legal de ley ni la posibilidad de la ciudadanía de pronunciarse por medio de referéndums u otros mecanismos de democracia directa que sean vinculantes a nivel legislativo¹⁶. En la práctica, asisten a la comisión aquellas organizaciones, expertos y ciudadanos afectados que tengan contacto con alguno de los parlamentarios que integran la comisión.

Un problema importante ha sido la asimetría de conocimiento técnico que posee el gobierno *vis à vis* el congreso. Mientras cada ministerio cuenta con un departamento de estudio y asesores con un alto nivel técnico en la materia que se tramita, el congreso chileno no ha desarrollado una contraparte técnica que se le equipare. Una forma de adquirir ese conocimiento técnico es citando a expertos a las comisiones y los informes que se encargan a la biblioteca del congreso. Por otra parte, cada parlamentario cuenta con fondos para contratar asesorías y asesores en forma permanente. En este contexto, la reelección juega un papel importante en la *expertise* que cada parlamentario ha ido adquiriendo durante los años en que ha participado de distintas discusiones, en especial si se ha especializado a través del trabajo continuo en las mismas comisiones. En estas circunstancias, como se planteó, el Senado alcanza un mayor grado

16 La Constitución solo autoriza que el ejecutivo llame a plebiscito cuando el congreso ha insistido por dos tercios sobre un veto total o parcial del presidente a un proyecto de reforma constitucional. En estas ocasiones, el presidente puede promulgar el proyecto de reforma constitucional o someterlo a plebiscito.

de influencia que la Cámara de Diputados, ya que su período es más largo y están menos influidos por las dinámicas de la reelección.

El período para presentar indicaciones al proyecto es durante su discusión en comisiones y antes de su votación¹⁷. Las indicaciones pueden ser presentadas por cualquier parlamentario y buscan modificar el proyecto original, pero tienen restricciones. Por una parte, no pueden introducirse indicaciones en materias que son de exclusiva iniciativa del ejecutivo. Por otra, no pueden alterar la matriz constitutiva del proyecto ni tampoco involucrar gastos para el Estado sin indicar las fuentes de recursos para atender tales gastos. En consecuencia, cuando una indicación involucra gastos es materia de exclusiva iniciativa presidencial o necesitará de la anuencia del Ministerio de Hacienda para que el ejecutivo la patrocine.

Una vez votado el proyecto en particular y sus indicaciones, la comisión elabora el segundo informe, que es puesto en conocimiento de los parlamentarios en la sala por alguno de los miembros de la comisión. En sala pueden volver a interponer indicaciones, incluso aquellas que han sido rechazadas por la comisión. Esta es una nueva instancia para que la oposición influya sobre el proyecto. Una vez terminada la votación en sala de la cámara de origen, el proyecto es remitido a la cámara revisora, para un segundo trámite, que repite los mismos subtrámites recién descritos. En este sentido, la oposición puede influir nuevamente con su punto de vista en el proyecto, pero ahora con mayor o menor éxito dependiendo de si tiene más o menos contingente legislativo que en la cámara de origen.

Si el proyecto de ley es aprobado en la cámara revisora sin modificaciones, este queda listo para su promulgación por parte del presidente, salvo que deba ser revisado previamente por el Tribunal Constitucional (TC). Si la cámara revisora hace modificaciones al proyecto, este se devuelve a la cámara de origen, para un tercer trámite. La cámara de origen debe pronunciarse sobre las modificaciones. Eventualmente puede requerir un informe de la comisión respectiva, que sólo evalúa el impacto de las partes que han cambiado. Si la cámara

17 El Senado explícitamente abre un período de indicaciones, después se emite un informe con todas ellas y, finalmente, se procede a la votación del proyecto en particular. En cambio, en la Cámara de Diputados no existe dicho plazo, aunque las indicaciones deben materializarse antes que el artículo que busca modificarse sea votado en particular.

de origen no aprueba las modificaciones, se forma una comisión mixta de cinco diputados y cinco senadores, para zanjar las diferencias¹⁸.

El informe de la comisión mixta sólo se pronuncia sobre los artículos donde no hubo acuerdo entre la Cámara de Diputados y el Senado. Dicho informe, junto con las soluciones, debe ser aprobado por la sala de ambas cámaras por la mayoría de los parlamentarios presentes, para luego ser remitido al Presidente para su promulgación o al TC, según corresponda. Si la comisión mixta no zanja las diferencias o si la cámara de origen rechaza el proyecto de la comisión, el Presidente de la República puede solicitar que esa cámara se pronuncie sobre si insiste en el proyecto que aprobó en primer trámite. La insistencia puede ser efectuada por los dos tercios de sus miembros presentes. Si así ocurre, el proyecto sólo será desechado si concurren para esto las dos terceras partes de sus miembros presentes de la cámara que no lo aprobó. Pero si no se lograra el quórum de dos tercios para el rechazo en la cámara de origen, el proyecto se convertirá igualmente en ley si la cámara revisora lo aprueba por dos tercios. Una vez que el Presidente ha recibido el proyecto totalmente tramitado en el congreso, tiene dos posibilidades. La primera es promulgarla dentro del plazo máximo de 30 días (si no lo hace, se entiende promulgada de pleno derecho). La segunda posibilidad es vetarlo ya sea total o parcialmente¹⁹.

4. La función fiscalizadora y la acusación constitucional

Como ya se señaló, la función fiscalizadora recae principalmente en la Cámara de Diputados. Para ello cuenta con mecanismos de control, investigación y sanción. Con excepción de la acusación constitucional, ninguna de las facultades mencionadas genera sanciones formales por sí mismas. Tanto los acuerdos que la cámara adopta, como las observaciones que hace y los antecedentes que pida debe contestarlos el ministro del ramo correspondiente en el plazo de 30 días, pero si no

lo hace, no hay consecuencias. De cualquier manera, estas facultades son extensamente utilizadas (Berríos y Gamboa, 2006; Toro *et al.*, 2010; Visconti, 2011: 109). En el trabajo de Berríos y Gamboa (2006) se reportan 3.180 solicitudes de información entre 1998 y 2002. Con todo, son las interpelaciones y comisiones especiales investigadoras (CEI) las herramientas que han dado mayor visibilidad a la fiscalización. A partir de 2006 ha habido 15 interpelaciones, casi la mitad de ellas concentradas en el primer gobierno de Bachelet (cuadro 8). De estas, sólo cuatro fueron en contra de ministros políticos, mientras que el resto se hizo a jefes de carteras sectoriales. Las interpelaciones sirven para que la oposición visibilice sus puntos a través de la prensa, pero también puede servir al interpelado para aclarar situaciones de interés público. Por último, esta herramienta es polarizante, en el sentido de forzar la discusión sólo en dos sentidos opuestos.

Las CEI parten su registro público en 2010. Desde entonces ha habido 98 de estas comisiones especiales, 18 entre 2010 y 2014, y 80 entre 2014 y enero de 2018. Es decir, ha habido un notorio aumento en su utilización, especialmente si se considera que entre 1990 y 2005, cuando aún no se establecían a nivel constitucional, se conformaron 88 CEI en total (Berríos y Gamboa, 2006). Para su establecimiento se requiere de dos quintos de diputados en ejercicio, y dentro de sus facultades está citar autoridades y solicitar antecedentes. Las autoridades del Estado están obligadas a comparecer, pero no así otros ciudadanos. El informe debe ser remitido al Presidente de la República. Eventualmente si hay sospechas de responsabilidad penal, pueden remitirse los antecedentes a la fiscalía, pero sólo el fiscal podría iniciar las acciones correspondientes. Lo mismo ocurre con la Contraloría General de la República. Como regla general, dichos informes, al igual que las interpelaciones, tienen sólo un efecto mediático que la hace atractiva para quienes las impulsan y que justificarían su uso, dado el ineficiente control de los actos de gobierno que estas herramientas son capaces de generar.

¹⁸ Las comisiones mixtas están formadas por la misma cantidad de senadores y diputados. La mesa de la cámara baja propone los cinco diputados que la conformarán, debiendo ser uno de ellos el diputado que informó el proyecto. En cuanto al Senado, son parte de la comisión mixta los cinco senadores que conforman la comisión que analizó el proyecto.

¹⁹ Para más detalles sobre el veto presidencial véase en este libro el capítulo de Christopher A. Martínez.

Cuadro 8

Función fiscalizadora de la Cámara de Diputados a partir de la reforma constitucional de 2005

	2006-2010	2010-2014	2014 - 2018 ^{a/}
Interpelaciones	7	4	4
Comisiones Investigadoras	—	18	80

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE LOS DATOS PUBLICADOS EN WWW.DIPUTADOS.CL
A/ CONTABILIZADAS HASTA ENERO DE 2018.

Por otra parte, a la Cámara de Diputados le asiste la facultad de declarar si tienen o no lugar las acusaciones que formulen no menos de diez ni más de veinte diputados. Esta facultad se ha utilizado veintiún veces desde la vuelta de la democracia, principalmente en contra de ministros. De estas, el Senado ha aprobado destituir a tres autoridades, dos de ellas ministros de Educación.

La admisibilidad de la acusación en la Cámara de Diputados y su aprobación por el Senado tiene una estrecha relación con las mayorías políticas partidarias. Por esta razón, el futuro de la medida es conocido con anterioridad a su votación. Sin perjuicio de lo anterior, esta es la única herramienta cuya aplicación exitosa permite la destitución de la autoridad acusada. Por ejemplo, el éxito de la acusación constitucional en contra de la ministra de Educación Yasna Provoste fue un efecto del fraccionamiento de la Concertación en el apogeo de la época de los díscolos. Así, una acusación interpuesta por 10 diputados de la oposición no debió ser admitida en una Cámara de Diputados de mayoría concertacionista (65 diputados) y tampoco aprobada por un Senado que al comienzo de la administración Bachelet contaba con 20 de 38 senadores (incluido Alejandro Navarro del MAS). Sin embargo, uno de los cinco cargos de la acusación en contra de la ministra, fue aprobada en el Senado con los votos de los senadores Adolfo Zaldívar (ex DC) y Fernando Flores (ex PPD).

Cuadro 9

Número de acusaciones constitucionales en seis gobiernos, 1990-2017

Gobierno	Nº de acusaciones	Ministros de Estado	Otras autoridades	Aprobadas
Aylwin	3	2	3	1 ^{A/}
Frei	6	2	4	0
Lagos	6	2	4	0
Bachelet	1	1	0	1
Piñera	4	3	1	1
Bachelet	1	0	1	0

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.
A/ UN MINISTRO DE LA CORTE SUPREMA.

Por otra parte, en la destitución del ministro de Educación Harald Beyer, durante el primer gobierno de Piñera, la relación de fuerzas políticas estaba empatada. Mientras la Concertación más el PC y un independiente pro Concertación sumaban 57 diputados, la Alianza sumaba 58. La balanza la controlaban los tres diputados PRI y los independientes. La admisibilidad en la cámara se produjo con una diferencia de dos votos, apoyada por la bancada PRI e independientes. En el Senado se impuso la mayoría de la oposición. Por lo tanto, el ejecutivo nunca tuvo los votos para evitar la destitución.

En suma, si bien las facultades fiscalizadoras de la Cámara de Diputados aumentaron con la reforma de 2005, el impacto en la fiscalización de los actos de gobierno se ha tendido a mantener estable. El mayor cambio que se han registrado después de las reformas constitucionales de 2005 ha sido el aumento de las CEI. Las discusiones que se generan al interior de estas ha permitido no sólo mayor protagonismo de la oposición sino de actores que provienen de la propia coalición oficialista. Sin embargo, como se ha planteado, las CEI carecen de efectividad real. En cambio, las acusaciones constitucionales están sujetas a las mayorías parlamentarias y, en este contexto, su uso es más político que una herramienta de control.

5. Conclusiones

El funcionamiento del congreso y su papel en el sistema político chileno a partir de 1990 es el resultado del doble objetivo que tuvo la Constitución de 1980. Por un lado, fortalecer el poder ejecutivo y, por otro, hacer del congreso un actor con veto que impidiera cambios que

afectaran el legado del régimen militar. A esto se suma la tradición republicana chilena: el congreso siempre ha desempeñado un papel de contrapeso importante, en especial el Senado. Por lo tanto, el congreso ha sido y es un centro de actividad política relevante. Su papel como colegislador es un contrapeso del ejecutivo, a través del cual la oposición ha logrado integrar su visión a las propuestas del oficialismo. La Cámara de Diputados y el Senado son corporaciones diferenciadas tanto en algunas de sus funciones como en su poder.

El Senado ha protagonizado la capacidad integradora del congreso como efecto de la existencia de los senadores institucionales en un período y los liderazgos fuertes de cada partido. La preferencia del gobierno por dar al Senado el carácter de cámara revisora refleja su capacidad articuladora para la aprobación de las leyes, lo que se potencia por la menor cantidad de parlamentarios respecto a la cámara. Por último, la cámara alta ha sido fortalecida con la facultad de intervenir en el nombramiento de las autoridades de 22 organismos públicos.

Desde 1990 en adelante, la relación del congreso con el ejecutivo no ha permanecido invariable. Junto con los impactos de las reformas constitucionales y legales introducidas, el debilitamiento de la cohesión partidaria e intercoalición ha afectado las funciones del congreso y su relación con el gobierno. Al respecto se pueden observar etapas. La política de los consensos, que primó en los años noventa, dio paso a una estrategia diversificada de negociación entre el ejecutivo y el congreso que incluyó más trato directo y menos intermediación de los partidos fuera del hemiciclo. La representación ha estado siempre distorsionada por los quórum calificados, pero en los primeros 15 años desde la transición, se vio distorsionada además por la existencia de los senadores designados. Esto ha otorgado un fuerte poder de veto a la centroderecha, haciendo de la toma de decisiones un proceso lento, tendiente al *statu quo*, aunque una vez adoptadas, éstas gozan de estabilidad. Con todo, los ciudadanos tienen una escasa valoración del trabajo parlamentario, tendencia que se ha acentuado a lo largo del tiempo.

La complejidad del proceso legislativo tiene al menos tres efectos. En primer lugar, el número de trámites impacta en las estrategias de negociación. Esta se hace por aproximaciones sucesivas donde la oposición puede ir moldeando el proyecto paulatinamente en todas

las etapas. Es cierto que en cada una de las instancias que constituyen los trámites legislativos se pueden ir acercando las posiciones hasta lograr una ley que sea aceptada por todos, pero también lo es que en cada concesión que se hace para conseguir la aprobación, se le otorga mayor peso decisorio a la minoría o incluso a uno o dos parlamentarios que permitan una coalición esporádica mínima ganadora. Esto se traduce en que no es el poder del congreso el que se refuerza, sino que en el mejor de los casos el de la oposición como un todo, y en el peor de los casos, el de unos pocos parlamentarios.

La complejidad descrita dificulta la tarea de comunicar y mantener al tanto del proceso legislativo a la ciudadanía. Al tratarse de un proceso construido en múltiples etapas, el debate y sus resultados son difíciles de seguir y entender, generando una distancia entre los ciudadanos y la elite política. Aunque han aumentado los mecanismos de fiscalización de la Cámara de Diputados, es escaso el control que estos pueden generar. El uso de las herramientas de fiscalización generalmente obedece al impacto mediático que puedan generar, puesto que las consecuencias que producen en el plano de las responsabilidades son escasas. En particular, los informes de las CEI y del resultado de las acusaciones constitucionales están sujetas al juego de mayorías parlamentarias, donde ha primado el criterio de oposición versus oficialismo

Siguiendo la tipología de Morgenstern (2002), el congreso chileno tiende a ser reactivo; de hecho, no posee la facultad de iniciar y legislar sobre sus propias propuestas, sino que se limita a vetar o a respaldar las leyes que propone el ejecutivo. Este tipo de situaciones ha dado pie para que diversos autores señalen que el congreso chileno es una institución cooperadora (Nolte, 2003; Aninat, 2006; Berríos y Gamboa, 2006). Además, esos mismos análisis conciben al congreso como un todo y a los parlamentarios se les considera pertenecientes a bloques homogéneos y disciplinados. En definitiva, se trata de una visión optimista, que invisibiliza la obstrucción durante la década de los noventa hecha por la centroderecha con ayuda de los senadores designados y la fragmentación de las coaliciones en las décadas siguientes. Un enfoque desde los *jugadores con veto* y un análisis del comportamiento de la oposición permite concluir que el congreso no es siempre colaborador con el ejecutivo, pues, como ocurrió en

diversos episodios registrados, los gobiernos se enfrentaron con posiciones muchas veces recalcitrantes, que impidieron avanzar en reformas sustantivas al sistema político.

Referencias

- ANINAT, C. (2006). «Balance de poderes legislativos en Chile. ¿Presidencialismo exagerado o base de un sistema político cooperativo?». *Revista Política* Vol. 47: 128-148.
- AVENDAÑO, O. y M. DÁVILA (2018). «Together We Govern: Portfolio Allocation in Chile (1990-2014)». En M. Camerilo y C. Martínez-Gallardo. *Government Formation and Minister Turnover in Presidential Cabinets. Comparative Analysis in the Americas*. Londres: Routledge.
- (2012). «Rotación ministerial y estabilidad coalicional en Chile, 1990-2010». *Política*, Vol. 50, Nº 2: 63-84.
- BERRÍOS, F. y R. GAMBOA (2006). «El Congreso Nacional Chileno y el Ejercicio de sus Funciones Legislativa y Fiscalizadora (1990-2006)». *Revista Política*, Vol. 47 (2006): 99-125.
- BOENINGER, E. (2014). *Gobernabilidad: Lecciones desde la experiencia*. Santiago: Uqbar Editores (Tercera edición).
- CAMPOS HARRIET, F. (1983). *Historia Constitucional de Chile*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile (Sexta edición).
- Constitución Política de la República de Chile, 1980. Versión actualizada en <<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242302>>.
- CRISTI, R. y P. RUIZ-TAGLE (2006). *La República en Chile. Teoría y Práctica del Constitucionalismo Republicano*. Santiago: LOM ediciones.
- FAÚNDEZ, J. (2011). *Democratización y desarrollo y legalidad. Chile, 1831-1973*. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales.
- GAMBOA, R. (2006). «El establecimiento del sistema binominal». En C. Huneeus (comp.): *La reforma al sistema binominal en Chile. Propuestas para el debate*. Santiago: Catalonia.
- GARCÍA DIEZ, F. y E. MARTÍNEZ BARAHONA (2012). «La estrategia política y parlamentaria de los partidos de oposición latinoamericanos: ¿capacidad de influencia o influencia efectiva?». *Revista Instituciones y Desarrollo*, Nº 12-13: 331-373.
- GARRETÓN, M. A. (1995). *Hacia una nueva era política. Estudios sobre las democratizaciones*. Santiago: Fondo de Cultura Económica.
- HAGOPIAN, F. (2005). «Chile and Brazil». En L. Diamond y L. Morlino (eds.). *Assessing the quality of democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- HUNEEBUS, C. (2000). *El régimen de Pinochet*. Santiago: Editorial Sudamericana.

- (2006). «La necesidad de la reforma electoral en la nueva democracia». En C. Huneeus (ed.). *La reforma al sistema binominal en Chile. Propuestas para el debate*. Santiago: Catalonia.
- (2014). *La democracia semisoberana. Chile después de Pinochet*. Santiago: Taurus.
- HUNEEBUS, C. y F. BERRÍOS (2005). «El Congreso en el presidencialismo. El caso de Chile». *Revista SAAP*, Vol. 2, Nº 2: 345-391.
- Instituto de Estudios Generales (1980). *Textos Comparados de la Constitución Política de la República de Chile 1980 y Constitución Política de la República de Chile de 1925*. Santiago: Editorial Universitaria.
- MORGENSTERN, S. (2002). «Explaining legislative politics in Latin America». En S. Morgenstern y B. Nacif (eds.). *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MORGENSTERN, S., J.J. NBGRI y A. PÉREZ-LIÑÁN (2008). «Parliamentary opposition in non-parliamentary Regimes: Latin America». *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 14, Nº 1-2: 169-89.
- MOULIAN, T. (1997). *Chile actual. Anatomía de un mito*. Santiago: LOM ediciones.
- NOLTE, D. (2003). «El Congreso chileno y su aporte a la consolidación de la democracia en perspectiva comparada». *Revista de Ciencia Política*, Vol. XXIII, Nº 2: 43-67.
- PORTALES, F. (2000). *Chile: Una democracia tutelada*. Santiago: Editorial Sudamericana.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2014). *Auditoría a la democracia: Más y mejor democracia para un Chile inclusivo*. Santiago: PNUD.
- Reglamento de la Cámara de Diputados de marzo de 2015. Disponible en <https://www.camara.cl/camara/media/docs/reglamento_15.pdf>.
- Reglamento del Senado de Chile. Disponible en <http://www.senado.cl/reglamento-del-senado/prontus_senado/2012-11-07/110101.html>.
- TORO, S. (2007). «Conducta legislativa ante la iniciativa del ejecutivo: unidad de los bloques políticos en Chile». *Revista de Ciencia Política*. Vol. 27, Nº 1, 2007: 23-41.
- TORO, S., C. ACEVEDO y K. MATAMALA (2010). «Quebrando paradigmas en contextos presidencialistas: un examen sobre la capacidad legislativa en Chile». *Revista Ibero-Americana de Estudios Legislativos (RIEL)*, Vol. 1, Nº 1: 102-110.
- VISCONTI, G. (2011). «Comportamiento diacrónico del Congreso en Chile: ¿Crecimiento o estancamiento de su influencia?». *Revista de Ciencia Política*, Vol. 31, Nº 1: 91-115.