

Análisis de Coyuntura Regulatoria (ACR) N°2

Agenda legislativa 2019: un complejo escenario en un sinuoso camino

Los Gobiernos impulsan sus acciones en dos campos: las políticas públicas y las agendas legislativas. Ambos son instrumentos o mecanismos que nuestro ordenamiento establece para la acción gubernamental y, por ende, su ejecución es reflejo de un Programa de Gobierno, las prioridades de éste y la impronta o sello del Presidente(a).

Las políticas públicas son las acciones que ejecuta un Gobierno para la solución de los problemas públicos, limitadas por la duración del mandato y el presupuesto. En el caso de la agenda legislativa, nos referimos a los proyectos de ley que el Ejecutivo impulsa. Así, como la expresión de los tribunales está en sus sentencias y la del Congreso en sus leyes, la de Gobierno está en las formulaciones de políticas públicas y proyectos de ley, a través de una agenda legislativa, atendido el poderoso rol de colegislador que el Ejecutivo tiene.

El Gobierno actual se situó como un gobierno de administración, teniendo como centro e impulso principal la agenda económica. Su foco en políticas públicas como en lo legislativo ha sido puntual y específico (programas y proyectos determinados), ello, considerando un difícil contexto político al no contar con mayoría en el Congreso. En esto hay una diferencia sustancial con el Gobierno anterior, el cual se definió como uno de carácter transformador y eminentemente legislativo al contar con la doble mayoría. En materias de impacto regulatorio se legisló en tributos, educación, trabajo, energía, probidad, transparencia y conflictos de intereses, entre otros.

En particular, la agenda legislativa de 2019 se visualiza compleja. El discurso del Gobierno es ambicioso pero de difícil concreción.

Los proyectos más relevantes que se tramitarán en el Congreso 2019 son: reforma tributaria, educacional, pensiones, laboral, sistema Isapre y reducción del número de parlamentarios (de 155 a 120 en la Cámara y de 43 a 40 en el Senado). Todos los proyectos (incluso Isapre, ante la ausencia de decisión del anterior Gobierno) se ordenan en línea directa como una suerte de respuesta o contraste con la Administración anterior. Es decir, son reformas a proyectos aprobados en el Congreso 2014 – 2018.

Esto tiene dos lecturas. La primera, referida a que son proyectos que necesariamente requieren de correcciones, adecuaciones o perfeccionamientos. La segunda, que la impronta del Gobierno actual será modificar las ideas matrices que sostienen estas leyes a fin de imprimirles su sello político. Es decir, hay disconformidad política con la gestión anterior. Tanto los contenidos y la forma de aproximación a la reforma tributaria, como la campaña pública y nacional de la Ministra de Educación con relación al proyecto «admisión justa», y su crítica a la ley vigente, parece mostrar que el eje está puesto en la segunda lectura.

Ahora bien, toda agenda legislativa impulsada desde el Ejecutivo debe considerar una cuestión ordenadora: si se cuenta o no con las mayorías parlamentarias necesarias en cada materia, que varían según los quórum de aprobación de cada ley. Para cualquier legislación de quórum simple

(la mínima mayoría requerida), el Gobierno del Presidente Piñera tiene doble minoría, en la Cámara de Diputados como en el Senado. Esto también es diferente con el Gobierno anterior, que contaba con mayoría en ambas cámaras, y que explica su foco en lo legislativo.

A lo anterior se debe adicionar las prioridades legislativas de la oposición: retomar el proceso constituyente para una Nueva Constitución, reformar el Tribunal Constitucional y la reforma de pensiones (a lo menos). Seguramente el proyecto de Isapre tomará relevancia para ella una vez enviado al Congreso. La oposición cuenta con doble mayoría, pero tiene como condicionamiento la iniciativa exclusiva del Presidente de la República en materia de ley. Esto es, que en gran parte de las materias de ley pertenece al Ejecutivo el impulso legislativo y es también quien controla las prioridades en las discusiones parlamentarias a través del sistema de urgencias dadas a cada proyecto de ley, afectando también el tiempo disponible para la discusión de mociones parlamentarias. Es decir, la oposición cuenta con los votos, pero no puede fijar la agenda, salvo en materia constitucional en la que no opera la iniciativa exclusiva, pero donde los quórum son altísimos (3/5 y 2/3).

Al contrario, el Presidente fija la agenda y su ritmo (urgencias) pero no tiene los votos, por lo que sin ellos en las mayorías requeridas la discusión de los proyectos que la integren queda expuesta a cambios importantes, cuando no también a su inviabilidad política. Por ejemplo, es de iniciativa exclusiva todo aquello vinculado a seguridad social (pensiones y hasta cierto punto salud), todo aquello que involucre gasto público (la creación de un fondo de compensación solidario en salud con aporte estatal) o fijar atribuciones de los servicios públicos (en educación), pero en ninguno de esos temas tiene la mayoría exigida por la Constitución. Todo lo anterior obligará a la negociación permanente y desgastante.

Otro actor relevante en este proceso es la sociedad civil, que mediante herramientas como redes sociales y acciones concretas, movilizaciones o presencia en el Congreso, no sólo están monitoreando la acción del Ejecutivo y el Congreso, si no que además buscan incidir en el proceso de toma de decisiones de acuerdo a sus propias agendas. Ello sin olvidar que esas herramientas también están puestas sobre la ejecución de decisiones y políticas públicas del Estado, en tanto Administración y fiscalizador.

A todo ello se le debe adicionar el largo y sinuoso camino legislativo. La tramitación en cada cámara responde a lógicas e incentivos totalmente diferentes, no obstante ser procedimientos espejos, sin diferencias en la forma de tramitación de un proyecto de ley en cada cámara. Lo aprobado en una no es vinculante para la otra y los congresistas no están sometidos a normas de disciplina partidaria ni de coalición, lo que multiplica el número de situaciones posibles en toda tramitación. En el Senado, al ser menor en número, cada voto vale más, de modo que da un peso mayor a su capacidad negociadora, pero la Cámara de Diputados es la cámara ciudadana y hoy representa la diversidad política del país, por lo que ahí se juega en mayor grado la legitimidad social de una ley. El actual Congreso cuenta con 16 fuerzas políticas representadas; tres oposiciones (Frente Amplio, ex Nueva Mayoría y el Pacto DC – PR), y la negociación es con cada parlamentario en particular, no por coalición, partido ni bancada.

Esto hace que el trámite legislativo ante una cámara (Senado o Cámara) sea básicamente un nuevo trámite, desligado al anterior, en el que el proceso negociador empieza de cero, elevando progresivamente su costo de transacción. Además, se debe considerar que lo más probable es que proyectos de este tipo lleguen a comisión mixta (cuando hay disconformidad entre las cámaras), espacio utilizado para la negociación final entre el Ejecutivo y legislativo. Muchas veces se recurre deliberadamente a la comisión mixta para poder generar ese espacio de diálogo político más integrado y destrabar proyectos. Esto es muy probable que ocurra en los proyectos prioritarios.

Lo anterior exige un diseño legislativo sofisticado, donde no sólo es importante el mérito técnico o la pertinencia de la regulación propuesta, sino también el derrotero de cada proyecto de ley sea estudiado en detalle (análisis de las comisiones y de las posiciones de sus integrantes), requiriendo iniciar rondas de conversaciones con sus aliados y con la oposición al mismo tiempo y desde el inicio. Hasta ahora el Gobierno no ha utilizado la productiva herramienta de la «etapa pre-legislativa» con la intensidad que su posición de minoría parlamentaria requiere; etapa de trabajo político en el momento anterior al envío de un proyecto en la que se sociabilizan sus ideas matrices y se recogen los requerimientos políticos y técnicos de los actores. Un ejemplo de esto es el desistimiento que el Gobierno hubo de hacer de su idea de modificar el sistema de indemnización por años de servicio, ante el rechazo a la misma antes de ingresar el proyecto correspondiente.

De esta manera el Gobierno estará sometido a una doble negociación y estrés, que pondrán a prueba el talento y madurez de sus equipos políticos. Deberá lograr que se aprueben algunos puntos de su agenda prioritaria, pero claramente está obligado a ceder a la oposición más de lo que podrá obtener. Igualmente, deberá realizar una negociación paralela – o la misma negociación anterior – donde otorgue cierta preferencia, y seguridad de aprobación, a alguno de los proyectos que son de prioridad de la oposición. Es decir, al Gobierno se le avecina un año donde para obtener algún éxito legislativo, el costo será alto o altísimo.

Eduardo Álvarez Reyes
Tomás Jordán Díaz
Sebastián Pavlovic Jeldres