

AMIGOS CERCA, ENEMIGOS MÁS CERCA: EL GOBIERNO DE SEBASTIÁN PIÑERA Y LAS DINÁMICAS LEGISLATIVAS EN CHILE*

Keep your Friends Close, and your Enemies Closer: Legislative Behavior and Coalitions Discipline in Chile during the Government of Sebastián Piñera

Mackarena Toloza Castillo** y Sergio Toro Maureira***

Resumen: El objetivo de este trabajo es explicar las causas del éxito legislativo en el período presidencial de Sebastián Piñera (2010-2014). Utilizamos este período porque ha sido el único gobernado por la derecha desde la vuelta a la democracia. Para ello, realizamos un análisis de la votación nominal y formación de comisiones dentro del Congreso chileno, observando las estrategias que permitieron mantener una alta tasa de aprobación de los proyectos de ley enviados por el Ejecutivo. En específico planteamos que el éxito legislativo de Sebastián Piñera se debió a su capacidad para mantener los mismos juegos políticos empleados por los gobiernos de la Concertación: a) impulsar un alto grado de unidad en los partidos oficialistas y b) llegar a acuerdos particulares con miembros específicos de la oposición.

Palabras clave: capacidad legislativa del Ejecutivo, conducta legislativa, legisladores, Chile

Abstract: The aim of this paper is to explain the causes of the legislative success in the presidential term led by Sebastián Piñera (2010-2014). We use this period because it has been the only period ruled by the right-wing coalition since the return to democracy. Analyzing roll call votes and committees formation in the Chilean Congress, we compare the strategies devised by Sebastián Piñera for approving their bills with the previous strategies utilized by the 'Concertación' during two decades (1990-2010). We argue that the legislative success of Sebastián Piñera was due to his ability to maintain the same two political games employed by the 'Concertación' governments: to boost a high degree of unity in the pro-government parties and to reach particular agreements with specific members of the opposition.

Key words: legislative behavior, executive branch, legislator, Congress, Chile

1. Introducción

¿Qué factores han determinado el éxito legislativo de los Presidentes en Chile? Esta es una de las preguntas más recurrentes para los estudios teóricos y empíricos sobre la relación Ejecutivo-Legislativo durante el periodo posautoritario. Desde

* Artículo recibido el 21/02/2017 y aceptado el 19/04/2017. El estudio fue financiado por el proyecto FONDECYT 1160442. Los autores agradecen los acertados comentarios de los árbitros anónimos, aunque advierten que todos los errores y omisiones son de su exclusiva responsabilidad.

** Pontificia Universidad Católica de Chile. Correo electrónico: mstoloza@uc.cl

*** Universidad de Concepción. Correo electrónico: sergiotoro@udec.cl

del retorno a la democracia en el año noventa y con fuerza desde el dos mil, varios autores han discutido las razones de la estabilidad y del éxito legislativo de los gobiernos a pesar de los obstáculos políticos e institucionales consagrados en dictadura. La sobrerrepresentación de las segundas mayorías a través del sistema binominal (Carey, 2006), la existencia de senadores designados (Siavelis, 2002), y/o la dificultad de las bancadas oficialistas para aprobar leyes sujetas a quórum supra-mayoritarios (Sierra, 2012), fueron asuntos fuertemente debatidos durante el período.

Las primeras explicaciones han argumentado que la estabilidad legislativa está en directa consonancia con los incentivos institucionales (Nolte, 2003) y/o contextuales (Siavelis, 2000) de la transición. Esta literatura recalca que la fortaleza institucional de los Presidentes, sumada a un contexto de amenaza de regresión autoritaria, ha permitido al Ejecutivo manejar los ritmos de discusión, además de mantener una relación de diálogo y consenso entre las fuerzas políticas. Estas afirmaciones son complementadas por las nuevas investigaciones que avanzaron en entregar mayor relevancia a la función del Poder Legislativo y sus dinámicas internas. Autores como Carey (2006), Morgenstern (2002), Londregan (2002), Visconti (2011), Alemán (2009), Alemán y Navia (2009), Toro (2007), y Toro y Hurtado (2016), se han ocupado de constatar las conductas de coordinación de los partidos con el Ejecutivo y con los legisladores.

Sin embargo, muchas de las conclusiones más importantes sobre el tema han sido definidas sobre una de las constantes más evidentes desde el retorno a la democracia: el Ejecutivo en manos de un bloque político como la “Concertación de Partidos por la Democracia”, bloque cuyas formas de cooperación y arreglos políticos internos fueron definidas incluso antes de ese período (Altman, Toro y Piñero, 2008). Pues bien, este artículo busca complementar dichos análisis aprovechando el paréntesis que significó el gobierno de derecha liderado por Sebastián Piñera (2010-2014). Este gobierno, apoyado principalmente por dos partidos tradicionales (Unión Demócrata Independiente –UDI- y Renovación Nacional –RN-), debió lidiar con casi los mismos obstáculos de gobiernos anteriores para la aprobación de sus proyectos de ley. Falta de mayorías en las cámaras, bajo control de las comisiones y la dificultad de coordinación interna entre partidos y gobierno, surgieron entre los principales escollos para avanzar en el programa.

Lo interesante es que estos escollos no minaron la capacidad legislativa del gobierno. Es más, su promedio de aprobación fue muy parecido a los que presentaron los mandatos anteriores de Ricardo Lagos o Michelle Bachelet. ¿Cómo se consiguió este nivel de aprobación? Este artículo sostiene que uno de los factores fundamentales fue la capacidad de Sebastián Piñera para mantener el mismo juego político desarrollado por los gobiernos de la Concertación desde el retorno a la democracia. Específicamente, se sostiene que el gobierno de derecha mantuvo las estrategias para condicionar un alto grado de unidad en las votaciones por parte de los partidos oficialistas y generar apoyos particulares de los parlamentarios de oposición. Para testear el argumento utilizamos datos de la actividad legislativa de la Cámara de Diputados chilena durante el período 2010-2014. En concreto,

analizamos la composición de las comisiones y su poder de agenda, además de las votaciones en sala y la productividad legislativa.

Creemos que el análisis del caso chileno es válido por dos razones fundamentales. La primera es que significa una buena oportunidad para complementar los trabajos anteriores y aislar las causas del éxito legislativo de las dinámicas internas que habían sido atribuidas casi exclusivamente a la Concertación. La segunda es que permite observar si los dos partidos de derecha (UDI y RN), que durante los gobiernos de la Concertación no actuaron como bloque opositor unificado (Toro, 2007; Carey, 2006) presentaron un cambio en sus conductas de cooperación una vez en el gobierno.

Este artículo está dividido en cinco partes. Primeramente, se explicarán las teorías desarrolladas sobre el comportamiento legislativo y sobre la relación Ejecutivo-Legislativo en Chile. En la segunda parte presentaremos evidencia descriptiva sobre el éxito legislativo de los distintos gobiernos. La tercera parte se enfocará en analizar el comportamiento de los legisladores ante las iniciativas enviadas por el gobierno de Piñera, con el fin de observar la coordinación de los partidos de gobierno. Finalmente, se dará paso a la discusión y conclusiones.

2. Comportamiento legislativo y la relación Ejecutivo-Legislativo en Chile

Buena parte de las explicaciones sobre disciplina partidaria en los Congresos tienen su fundamento en las teorías seminales de coordinación partidaria y control de agenda (Cox y McCubbins, 1993, 2003). Estas teorías argumentan que los agentes legislativos se organizan a través de una estructura colectiva que define las reglas y coordina los acuerdos centrales. Esta coordinación es producto de la definición formal de un liderazgo en el que ciertos miembros tienen la capacidad de desarrollar incentivos selectivos para reducir los costos de transacción entre los legisladores. En América Latina, el argumento de la coordinación y el liderazgo incorpora al Poder Ejecutivo como actor central del proceso. Es más, en los estudios sobre la organización e integración política en Argentina (Jones y Hwang, 2005), Brasil (Amorin Neto, Cox y McCubbins, 2003), Uruguay (Chasquetti, 2011) y Chile (Toro y Hurtado, 2016), el Presidente es el que maneja los tiempos de discusión y se coordina con las coaliciones, los partidos, las fracciones u otra institución dependiendo el diseño político de los países.

En Chile, la discusión sobre la relevancia del Ejecutivo en la formulación y aprobación de las leyes surge de manera intensiva desde el año dos mil. En ese momento se identifica una creciente ola de trabajos relacionados con el comportamiento de los parlamentarios y la relación Ejecutivo-Legislativo. Este tipo de investigaciones se concentran especialmente en temas de disciplina partidaria (Carey, 2006; Morgenstern, 2004; Toro, 2007), constitución de comisiones (Alemán y Pachón, 2008), eficacia en la presentación de las leyes (Alemán y Navia, 2009; Alemán y Saiegh, 2007; Visconti, 2011), entre otros tópicos. En lo fundamental, los autores coinciden en recalcar la alta unidad legislativa de los partidos de la Concertación

–partidos oficialistas desde 1990 hasta el 2010- y una baja coordinación en los partidos de la Alianza –partidos de oposición desde 1990 hasta el 2010-.

Estos argumentos provienen del supuesto académico que las tasas de éxito del Poder Legislativo y Ejecutivo se vinculan en forma positiva con la cooperación de los actores políticos. En términos simples, los autores han logrado constatar que desde el período posautoritario, las tasas de aprobación de los proyectos de ley siempre han sido acompañadas de momentos de cooperación entre los poderes y entre los partidos dentro de estos poderes. Una de las explicaciones más recurrentes sobre la cooperación entre poderes, dice relación con los amplios poderes de agenda del Ejecutivo y los mecanismos de coordinación que éste utiliza para definir acuerdos estables en las decisiones del Congreso (Siavelis, 2002).

Estas teorías plantean la existencia de un excesivo poderío del Presidente de la República, pero con una capacidad de adaptación y cooperación funcional para su relación con los legisladores. Siavelis (2000), por ejemplo, demuestra que la actuación de los presidentes en Chile ha estado más cerca de un trabajo colaborativo que uno desarrollado de forma unilateral. A la misma conclusión llegan varios de los autores que profundizan en la unidad partidaria, la función del Ejecutivo y el posicionamiento ideológico de los legisladores (Alemán, 2009; Alemán y Navia, 2009; Alemán y Pachón, 2008; Alemán y Saiegh, 2007; Carey, 2002, 2009; Londregan 2002; Toro, 2007; Toro, Acevedo y Matamala, 2011; Visconti, 2011). Estos autores coinciden que a pesar de un diseño constitucional extremadamente presidencialista, el proceso legislativo ha sido constituido sobre un balance en la cooperación y negociación mutua entre los poderes. Es decir, los presidentes, aunque poseedores de amplios poderes de agenda, dependen fuertemente de la cooperación del Congreso para ejercer su facultad de gobernar.

Todo ello se logra a través de la unidad de la coalición en general y el partido en particular. En términos generales, muchos autores plantean una mirada sobre el Poder Legislativo que constata procedimientos estratégicos para un mayor éxito en las propuestas. Para Chile en particular, la literatura sostiene que el Poder Ejecutivo tiene facultades que han permitido unificar el trabajo legislativo incluso sin alcanzar las mayorías en la cámaras. Esta característica respondería a la capacidad de los gobiernos para manejar la agenda legislativa a través de poderes como las urgencias, la iniciativa presupuestaria o las iniciativas exclusivas de ley. Esto debido a que las prerrogativas presidenciales en materia legislativa son amplias y desde los 90 no han sufrido cambios significativos.

Las estrategias para lograr aquello han sido descritas por Toro (2007), Visconti (2011), Alemán y Navia (2009) y Toro y Hurtado (2016). Estas investigaciones señalan dos acciones que permiten mantener la adhesión a las iniciativas del gobierno: a) la coordinación de los diputados de gobierno vía estrategias de unidad partidaria y b) el trabajo particular con diputados opositores.

Respecto a la primera, Toro (2007) y Visconti (2011) observan que la coordinación del Ejecutivo para definir la agenda legislativa, se realiza en reuniones con los presidentes de partidos y bancadas de gobierno. Esta instancia, llamada informalmente como “reunión de los lunes”, ha permitido mantener certezas respecto

a los niveles de aprobación de las ideas de legislar de los proyectos. Luego de definir la agenda conjunta, la discusión del contenido se traslada a la comisiones, instancia en que el Ejecutivo también tiene alta incidencia (Toro y Hurtado, 2016). En apretada síntesis, tanto las reuniones previas como la discusión en la comisiones juegan un papel fundamental en el diseño legislativo, pues los legisladores y el Ejecutivo coordinan sus intereses para conseguir la aprobación de los proyectos de ley.

Por otro lado, al no existir mayorías amplias para aprobar los proyectos sólo con los votos de los partidos de gobierno, los trabajos han sostenido que existe una dinámica de negociación particular con parlamentarios de oposición. En lo fundamental, se sostiene que las dinámicas de aprobación han requerido los votos de varios legisladores que están fuera de los pactos a través de una lógica de intercambio de beneficios distritales, en que las facultades de ejecución territorial del gobierno son puestas a disposición de determinados parlamentarios para resolver problemas específicos de su distrito. Es así como estas investigaciones han observado que los partidos del pacto opositor presentan diferencias significativas en los niveles de aprobación de las iniciativas del Ejecutivo (40,83% versus 13,7% en el período 2002-2006; 38,52% versus 24,7% en el período 2006-2010) y que los parlamentarios no actúan de manera homogénea dentro de sus partidos.

Con todo, las dinámicas de cooperación entre ambos poderes han ayudado a definir el éxito legislativo de las propuestas de los gobiernos. El presidencialismo en Chile se ha articulado en base a una coordinación entre los objetivos del Presidente y los objetivos de los legisladores de su coalición, coordinación que ha fortalecido a los partidos dentro del Congreso (Toro, Acevedo y Matamala, 2010), y que ha permitido a los distintos gobiernos llevar a cabo sus agendas sin grandes problemas debido a los altos niveles de unidad de los partidos oficialistas y a la menor cohesión de la oposición. Lo interesante es que estas dinámicas no sólo corresponden al período de los gobiernos de la Concertación. La irrupción del gobierno de derecha de Sebastián Piñera permite corroborar un juego político que trasciende las coaliciones. Esto se comprobará en los siguientes apartados.

3. Organizaciones del Congreso y éxito legislativo en Chile

En términos generales el Congreso en Chile es de carácter bicameral y está compuesto de 120 diputados elegidos por períodos de cuatro años de acuerdo a los distritos electorales y 38 senadores elegidos por períodos de ocho años, intercaladamente de acuerdo a las circunscripciones senatoriales, que responden a la región a la cual representan¹.

¹ Esta será la composición hasta las próximas elecciones de diciembre de 2017, cuando cambiará la composición de los distritos en términos de magnitud y de diseño electoral.

Cuadro 1. Distribución de escaños, 2000-2014

	Escaños conseguidos por el gobierno en la Cámara de Diputados		Escaños conseguidos por el gobierno en el Senado		Escaños conseguidos por la oposición en la Cámara de Diputados		Escaños conseguidos por la oposición en el Senado	
	Cantidad de escaños	%	Cantidad de escaños	%	Cantidad de escaños	%	Cantidad de escaños	%
Ricardo Lagos (2000-2006)	62	51,6%	20	52,6%	58	48,3%	18	47,3%
Michelle Bachelet (2006-2010)	65	54,1%	20	52,6%	55	45,8%	18	47,3%
Sebastián Piñera (2010-2014)	59	49,2%	18	47,3%	61	50,8%	20	52,6%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la cámara de Diputados y Senadores, www.camara.cl.

Desde los noventa, la distribución de los escaños ha sido bastante equilibrada, en parte por los efectos de compensación del sistema binominal. Este sistema obliga a la formación de coaliciones y tiene efectos en la composición. Con muy pocas excepciones, el sistema permite un representante por cada una de las dos listas con mayor porcentaje de votación. Por esta razón, los dos bloques políticos no tuvieron alteraciones significativas de su composición en el Congreso (Aleman y Saiegh, 2007). Durante los gobiernos de la Concertación, en ambas cámaras se logró una mayoría por parte del bloque de la Concertación oficialista, mayoría que sólo alcanzaba para aquellas decisiones que requieren un quórum simple. A partir del año 2010, sin embargo, la Alianza obtuvo un porcentaje de escaños algo mayor a lo que venía consiguiendo hasta ese entonces. Ese mismo año, esta coalición asumió la Presidencia y con ello elevó a 49,2% los escaños en la Cámara de Diputados, manteniendo un 47,3% en la Cámara de Senadores². En suma, no se observan diferencias significativas en la composición del Congreso chileno desde los 90. Las distintas fuerzas políticas se han mantenido, en general, sin cambios sustanciales.

Independientemente de lo anterior, la asunción de Sebastián Piñera el año 2010 generó una serie de cuestionamientos respecto a su capacidad para llevar adelante el programa de gobierno, sin los posibles bloqueos del Congreso. Las dudas provenían de dificultades claramente identificables para la opinión pública de la época. La primera se relacionaba con los problemas de desencuentros que históricamente habían tenido los dos principales partidos de la coalición oficialista (RN y UDI). Desde el retorno a la democracia hasta antes de esa elección, varios de los líderes

2 Cabe considerar que, para la Cámara Alta, la renovación es la mitad del Senado cada cuatro años.

de ambos partidos –incluyendo a Piñera– habían protagonizado de un lado y otro, bullados casos de espionaje político, denuncias sobre consumo de drogas o jugadas políticas de debilitamiento del adversario³. Todos estos hechos hacían presagiar que las principales dificultades del gobierno provendrían de grupos discordantes dentro la propia coalición, grupos que además se sentían muy incómodos ante las jugadas de Piñera para debilitar al abanderado natural de la UDI, Joaquín Lavín.

Sin embargo, estas dificultades no fueron escollo para lograr, con relativo éxito, la aprobación de las iniciativas una vez en el gobierno. El cuadro 2 analiza los proyectos presentados ante el Congreso en el período 2010-2014, y los separa entre proyectos enviados por el Ejecutivo (mensajes) y proyectos enviados por los parlamentarios (mociones). Hay que considerar que del año 2014 solo fueron considerados los proyectos enviados desde el 1 de enero hasta que asume el nuevo gobierno (11 de marzo).

Cuadro 2. Proyectos enviados al Congreso

Período	Proyectos enviados	Mensajes	Mociones	Efectividad legislativa del Ejecutivo
2010-2014	2.420	407	2.013	53%
2006-2010	2.732	392	2.340	55%
2000-2006	1.609	544	1.065	62%

Fuente: Elaboración propia, con datos de Toro, Acevedo y Matamala (2010) y <http://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php#>

El total de los proyectos que ingresaron durante el período 2010-2014 fue de 2.420. De ellos, 407 fueron enviados por el Ejecutivo (mensajes) y 2013 por los mismos parlamentarios (mociones). Si observamos el porcentaje de aprobación, es posible reparar que el Presidente de la República en Chile es el mayor legislador del país. Comúnmente el porcentaje de mensajes aprobados es significativamente mayor al porcentaje de mociones aprobadas. Para este caso, la efectividad legislativa del Ejecutivo durante el gobierno de Sebastián Piñera fue de un 53%. En comparación con las administraciones anteriores ese porcentaje es bastante similar. Toro et al. (2010), por ejemplo, sostienen que el porcentaje de aprobación del Ejecutivo en las administraciones de Bachelet fue del 55% y en el gobierno de Lagos del 62%.

En suma, la efectividad legislativa durante el gobierno de Piñera fue similar a la de los gobiernos pasados. ¿Cómo se consiguió esta efectividad? ¿Fueron las estrategias utilizadas por la Alianza similares a las estrategias seguidas por la Concertación? A continuación analizaremos dos aspectos para lograr discernir aquello: el poder de agenda y la unidad de los bloques políticos.

³ Para profundizar en esto, sólo basta hacer una búsqueda simple sobre el historial de desencuentros entre RN y UDI.

En lo que se refiere al poder de agenda, es importante reconocer dos escenarios. El primero es el que se refiere a las prerrogativas del Ejecutivo para emitir urgencias en la discusión de los proyectos o dictar decretos. El segundo tiene relación con la capacidad de que los partidos de gobierno puedan controlar las presidencias de las cámaras y las comisiones.

Respecto al primer punto, la urgencia es una facultad del Presidente de la República para influir en el orden de la tabla de discusión del Congreso respecto a una ley. Es decir, a través de la urgencia el presidente puede apurar la discusión de una ley específica. Por ende, esta prerrogativa permite influir directamente en el poder de agenda. Existen tres tipos de urgencia: simple (el proyecto debe ser discutido en máximo 30 días), suma (el proyecto debe ser discutido en un máximo de 15 días), e inmediata (el proyecto debe ser discutido en un máximo de 6 días). Durante el gobierno de Sebastián Piñera hubo un incremento en todos los tipos de urgencia (simple, suma e inmediata), al punto que de todos los proyectos enviados al Congreso por el Ejecutivo, un 72,8% tuvo alguna urgencia en algún momento. Este es un porcentaje alto considerando que, durante el gobierno de Michelle Bachelet, 53,1% de los proyectos enviados tuvo urgencias, mientras que durante el gobierno de Ricardo Lagos solo un 42,1% de los proyectos fueron ingresados con ese mecanismo. Es así como el control de agenda en el período de Piñera fue ejercido, en mayor medida, mediante urgencias.

Otro poder institucional interesante son los decretos, ya que de esta forma podemos observar si el Presidente tuvo que recurrir a su promulgación para lograr los objetivos. En el caso de Chile, entre las fuentes de derecho positivas, se encuentran los decretos con fuerza de ley (DFL) y los decretos supremos. Cabe primero hacer la diferencia entre estos dos, pues tienen requerimientos y condiciones distintas. Por una parte, para que el Presidente pueda dictar un DFL necesita previamente una delegación de facultades (autorización) del Congreso. Distinto es el caso de los decretos supremos, ya que no necesitan la autorización del Congreso para ser realizados por el Presidente. Sin embargo, éstos solo pueden ser dictados en materias de su competencia, lo que resulta una limitación si se quiere llevar a cabo un programa de gobierno solo a través de la promulgación de decretos. El cuadro 3 presenta el número total de decretos y DFL publicados en el Diario Oficial en cada gobierno. Para el caso de Ricardo Lagos solo se tomaron los publicados desde el año 2002 para poder hacer una comparación en períodos de cuatro años.

Cuadro 3. Mensajes y decretos

Período	Mensajes	Decretos	DFL
2002-2006	400	25	1
2006-2010	392	36	0
2010-2014	408	50	3

Fuente: Elaboración propia, con datos de <http://transparencia.minsejpres.gob.cl>

El cuadro muestra resultados interesantes. Lo primero es que los DFL representan una estrategia poco viable para alcanzar los objetivos del gobierno. Lo segundo es que los decretos supremos del año 2010-2014 aumentaron al doble respecto a los decretos supremos dictados en el período 2002-2006, y un 39% respecto del período anterior. Esto podría dar indicios de que durante el período 2010-2014 se utilizó también la estrategia de dictar decretos supremos para llevar a cabo algunas iniciativas.

El segundo punto tiene que ver con las presidencias de las cámaras y comisiones. Ambas condiciones ejercen influencia en el contenido de las propuestas, obteniendo una posición privilegiada para la elaboración de políticas públicas, que permite influir en la dirección de las mismas o impulsar preferencias aun cuando haya presencia de un Ejecutivo fuerte y con grandes atribuciones.

En el caso chileno las presidencias de las cámaras cuentan con altos grados de poder de agenda. Éstas son electas por los mismos miembros en la primera sesión de cada período legislativo y entre las facultades más importantes se encuentran el citar a las sesiones, declarar la inadmisibilidad de proyectos e indicaciones, proponer a los miembros de las comisiones y dirigir el debate, lo cual implica definir la duración y el orden de los discursos⁴. Por lo mismo, los partidos ponen sus esfuerzos en tratar de conquistarlas. Debido a la importancia que suponen, autores como Chasquetti (2011) y Jones y Hwang (2005) han observado también estos cargos para otros países como Uruguay y Argentina.

En relación al caso de Chile, la composición de estas presidencias desde 2006 a 2014 demuestra que las coaliciones oficialistas han obtenido la mayoría en la Cámara de Diputados. Durante el período 2006-2010 hubo un 80% de control de estos cargos, al igual que en el período 2010-2014. En el Senado el control de estas presidencias es más irregular, aunque podría deberse a que los períodos en esta legislatura no necesariamente se ajustan a los períodos de cambio de gobierno.

⁴ Reglamento del Senado y de la Cámara de Diputados: http://www.senado.cl/reglamento-del-senado/prontus_senado/2012-11-07/110101.html#vtxt_cuerpo_T2 y <http://camara.cl/camara/media/docs/reglamento.pdf>

Cuadro 4. Presidencias de la Cámara de Diputados

Período	Número de presidentes de partidos oficialistas	Número de presidentes de partidos de oposición	Porcentaje de presidentes de partidos oficialistas
2006-2010	4	1	80 %
2010-2014	4	1	80 %

Fuente: Elaboración propia, con datos de la Cámara de Diputados

Al igual que las presidencias de ambas cámaras, otro cargo con poder de agenda son las presidencias de las comisiones. Toro y Hurtado (2016) describen su importancia para el caso chileno al señalar que es la instancia donde se discuten y se estudian en profundidad los proyectos de ley y donde existe la oportunidad de modificarlos a través de indicaciones. Generalmente, las comisiones de la Cámara de Diputados están compuestas por 13 miembros y las de la Cámara de Senadores por 5⁵. Para poder evaluar el poder de agenda del Ejecutivo en las comisiones del Congreso, se ha elaborado un índice tomando en cuenta la metodología utilizada por Chasquetti (2011), con pequeñas modificaciones. Para empezar, se trabajó en base a las comisiones permanentes, para que el análisis de todos los años se centre en las mismas comisiones. Esto, ya que pueden existir comisiones más o menos importantes que otras; por tanto, considerar comisiones distintas cada año puede influir en el resultado final obtenido. Todas las comisiones permanentes se evaluaron a partir de dos variables:

- i) “Composición de la comisión”: donde el oficialismo puede tener mayoría (2) o minoría (1). Para este caso no se considera un “equilibrio entre oficialismo y oposición”, pues las comisiones están compuestas de 13 integrantes en el caso de los diputados, y 5 en el caso de los senadores, por ende solo pueden existir esas dos opciones.
- ii) “Control de la presidencia”: donde el oficialismo puede tener la presidencia (2) o no (1).

Al unir ambas variables, se pueden obtener cuatro resultados diferentes: Mayoría y control de la presidencia (4); Mayoría sin control de la presidencia (3); Minoría con control de la presidencia (2); Minoría sin control de la presidencia (1). En concreto, se asignaron los valores descritos anteriormente (de 1 a 4) a cada comisión desde el año 2006 al 2014. Posteriormente, se calculó un promedio por año a partir de los valores de todas las comisiones, que corresponde al Poder de

5 Reglamento del Senado y de la Cámara de Diputados: http://www.senado.cl/reglamento-del-senado/prontus_senado/2012-11-07/110101.html#vtxt_cuerpo_T2 y <http://camara.cl/camara/media/docs/reglamento.pdf>

Agenda del Ejecutivo. Es por este cálculo del promedio que en los Gráficos 1 y 2 se obtienen, en algunos casos, números con decimales. Este procedimiento fue aplicado a todas las comisiones de las cámaras de Diputados y de Senadores desde el año 2006 al 2014. Analizaremos el caso de las comisiones permanentes en la Cámara de Diputados; los resultados se muestran a continuación:

Gráfico 1. Poder de agenda del Ejecutivo en comisiones importantes (Senado)

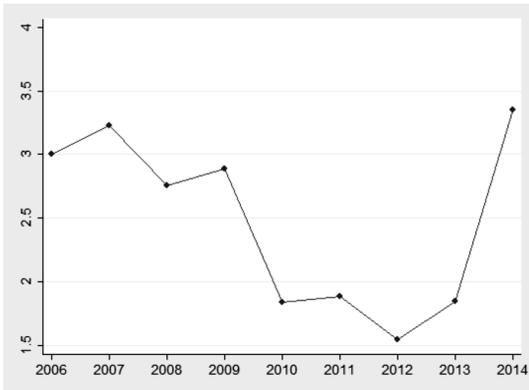
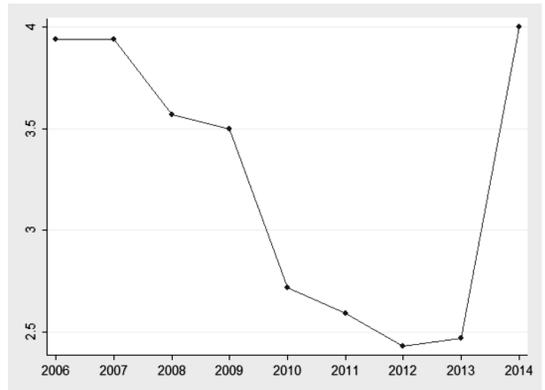


Gráfico 2. Poder de agenda del Ejecutivo en las comisiones (Cámara de Diputados)



Fuente: Elaboración propia, con datos de http://camara.cl/trabajamos/comisiones_tipo.aspx?prmT=P

En los gráficos se puede notar que el control de las comisiones del Senado siempre fue menor que el control de las comisiones en la Cámara de Diputados. En el Senado, a pesar de que entre 2006 y 2009 el índice total de las comisiones no es demasiado alto, el año 2010 marca una diferencia significativa en el total de las comisiones. En otras palabras, mientras en el gobierno de la Concertación hubo un esfuerzo por mantener poder de agenda en las comisiones importantes más que en el total de comisiones, durante el gobierno de la Alianza existió escaso poder de agenda tanto en el total de las comisiones, como en las comisiones importantes. Lo mismo ocurre en la Cámara de Diputados. Durante los primeros años del gobierno de Michelle Bachelet, existieron altos índices de poder de agenda. La única excepción ocurrió el año 2008 y 2009, en que se obtuvo un 3,57 y 3,50, respectivamente, pero este porcentaje sigue resultando alto considerando que el máximo índice es de 4. Al asumir el gobierno la Alianza en el año 2010, ocurre un cambio significativo: los niveles de poder de agenda en las comisiones sufrieron una caída relevante. Así, el deficitario control de las presidencias de las comisiones sin duda constituye un elemento diferenciador respecto a las administraciones anteriores, y no se condice

con la efectividad legislativa lograda por el gobierno de Piñera que, como vimos, fue lograda con relativo éxito. La revisión de decretos y urgencias puede darnos pistas en relación a este punto.

En resumen, durante el gobierno de Sebastián Piñera el control de poder de agenda tiene similitudes y diferencias respecto al control del poder de agenda en los gobiernos de la Concertación: ambos controlaron las presidencias de la cámara de Diputados, y si bien durante el gobierno de Piñera el control de las comisiones fue sustantivamente menor a los gobiernos de la Concertación, éste ejerció poder de agenda a través de poderes institucionales como las urgencias. Los decretos supremos también jugaron un rol relevante porque a través de la promulgación de un mayor número de éstos, el Ejecutivo también pudo hacer frente a la promulgación de sus iniciativas.

4. Amigos cerca, enemigos más cerca. La unidad de los bloques políticos durante el gobierno de Piñera

Un último elemento relevante para estudiar el comportamiento legislativo del oficialismo tiene que ver con la disciplina de los legisladores al interior del Congreso. Desde los noventa son numerosos los estudios que dan cuenta de cómo ha existido una alta coordinación de los bloques oficialistas y una menor unidad en bloques opositores. La pregunta central de este artículo es si se mantuvo este patrón bajo el gobierno de Sebastián Piñera. Para responder eso, analizamos si el Ejecutivo logró disciplinar a su coalición en las votaciones para aprobar sus proyectos de ley. Mediante el análisis sobre votaciones podremos determinar los niveles de unidad de los partidos al interior de la legislatura.

Cabe señalar que la distribución de partidos dentro del Congreso en el gobierno de Piñera estuvo marcada por la convivencia de dos coaliciones principales, las mismas coaliciones que han permanecido sin grandes modificaciones desde los noventa. Por una parte, la Concertación conformada por 19 parlamentarios del Partido Por la Democracia (PPD); 12 del Partido Socialista (PS); 20 de la Democracia Cristiana (DC); 2 del Partido Comunista (PC); y 5 del Partido Radical Social Demócrata (PRSD). Por otro lado, la Alianza conformada por 42 parlamentarios de la Unión Demócrata Independiente (UDI) y 19 de Renovación Nacional (RN). Además, se encuentra el Partido Regionalista de los Independientes (PRI) con 4 parlamentarios⁶. Esta distribución de los escaños hizo necesaria una sólida unidad de

⁶ El PRI se define a sí mismo como una fuerza alternativa a las dos coaliciones predominantes. Sin embargo, durante el gobierno de Piñera (2010-2014) fueron nombradas personas de este partido en cargos dentro del gobierno, entre los que destaca Adolfo Zaldívar, Eduardo Salas, Alejandra Bravo y Yuri Olivares, quienes además reafirmaron un pacto con la Alianza para presidir la mesa de la Cámara de Diputados durante este período, lo que llevaría a suponer que este partido está más cercano a la coalición de la Alianza que a la Concertación. UPI. Chile. (28 de enero de 2010). Zaldívar asegura que el PRI facilitará gobernabilidad de gobierno de Piñera. *El Mostrador*. Recuperado de: <http://www.elmostrador.cl/ahora/2010/01/28/zaldivar-asegura-que-el-pri-facilitara-gobernabilidad-de-gobierno-de-pinera/gobernabilidad-de-gobierno-de-pinera/>; Diputada del PRI Alejandra Sepúlveda exige que militantes de ese partido renuncien a cargos de gobierno por no apoyar paro de la CUT. Tres vicepresidentes de este partido son funcionarios pagados por el Gobierno. (24 de agosto de 2011). *Cambio 21*. Recuperado de: <http://www.cambio21.cl/cambio21/site/artic/20110824/pags/20110824105018.html>

los partidos de gobierno para conseguir los apoyos requeridos para la aprobación de las iniciativas, y significó buscar votos fuera de las fronteras del bloque oficialista, tales como los sectores de la Democracia Cristiana y una de sus escisiones, como el Partido Regionalista Independiente (PRI). Para observar este punto, se realizó un análisis de las votaciones en la Cámara de Diputados⁷ de los proyectos enviados por el Ejecutivo, sean votaciones particulares o generales. Para ello, utilizamos la metodología que propusieron Mainwaring y Pérez-Liñán (1997) con las modificaciones que realizó Toro (2007), para lograr un indicador de aprobación a las iniciativas del Ejecutivo.

De esta forma se obtuvo un índice de aprobación por cada diputado en el período 2010-2014. Con ello examinamos el comportamiento de los legisladores respecto de las iniciativas enviadas por el Ejecutivo durante ese período. En este caso, se analizaron todas las votaciones en sala, excluyendo las indicaciones que fueran propuestas por una comisión en particular o por uno o más parlamentarios (Toro, 2007). Además, al igual de lo que sugieren Mainwaring y Pérez-Liñán (1997), se tomaron en cuenta las votaciones que tuvieran por lo menos un 25% de oposición, para excluir acuerdos previos dentro de las comisiones o con el Gobierno. Los resultados fueron los siguientes:

Cuadro 5. Índice de aprobación de las iniciativas del Ejecutivo por partido en la Cámara de Diputados, 2010-2014

	Media	Desvío estándar	Mínimo	Máximo
UDI	92,22	1,2417	89,7	96,5
RN	92,39	3,1706	80,5	95,3
PRI	58,67	20,6980	36,4	79,9
PPD	19,43	5,2131	11,4	31
PS	11,19	2,4269	8,2	17,5
DC	21,87	10,2393	12	45,2
PC	9,96	1,6041	8,3	11,5
PRSD	18,58	9,5444	10,5	32,9

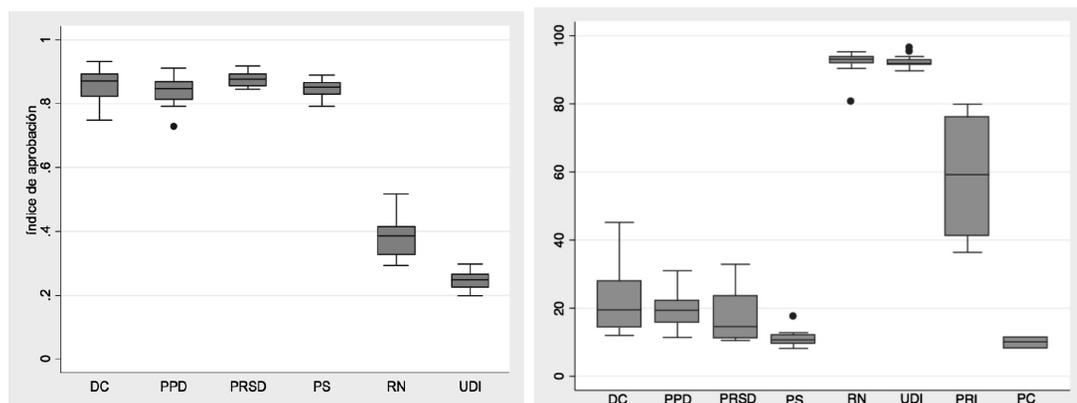
Fuente: Elaboración propia con datos de http://www.camara.cl/trabajamos/sala_votaciones.aspx

⁷ Para el análisis no se considerará el Senado, pues tal como sostiene Toro (2007), las particularidades de su formación lo alejan de los objetivos que se desean alcanzar con este estudio. En concordancia con esto, autores como Alemán y Saiegh (2007) y Carey (2002), entre otros, también han analizado exclusivamente las cámaras bajas por ser consideradas más representativas que el Senado, respecto a las tendencias políticas.

Para el período analizado, las votaciones entregan información bastante relevante respecto al posicionamiento de las fuerzas políticas en el Congreso. Por una parte, se observa que la UDI y RN presentaron altos grados de apoyo a las iniciativas del Ejecutivo y una desviación estándar pequeña. La DC destaca por tener una alta desviación estándar, lo cual demostraría una dispersión mayor al interior de este partido. A esta situación, además, se suma un partido como el PRI con un índice de 58,67 y una dispersión extremadamente alta. Esto último hace suponer que se está frente a un partido que no fue capaz de establecer un trabajo interpartidario fuerte y que por tanto ayudó a que el Ejecutivo recurriera de manera focalizada a algunos de sus parlamentarios para obtener el apoyo y la aprobación de sus proyectos. Esto es extremadamente importante ya que da cuenta de que, al igual que durante los gobiernos de la Concertación, el Ejecutivo no solo se ocupó de que los partidos de su coalición votaran coordinados en relación a sus iniciativas, sino que también buscó el apoyo en otros partidos que no formaban parte de la coalición.

Las siguientes figuras muestran el resultado de los índices de aprobación de los partidos durante el gobierno de Piñera en comparación con el anterior gobierno del primer período de Michelle Bachelet. Este contraste demuestra un fuerte cambio en la conducta de los legisladores de RN y UDI cuando pasaron a ser bloque oficialista, llegando a un nivel de unidad que no había sido constatado en los veinte años de gobierno de la concertación.

Gráfico 3. Índice de aprobación de las iniciativas del Ejecutivo por partido durante el gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010, a la izquierda) y Sebastián Piñera (2010-2014, a la derecha)

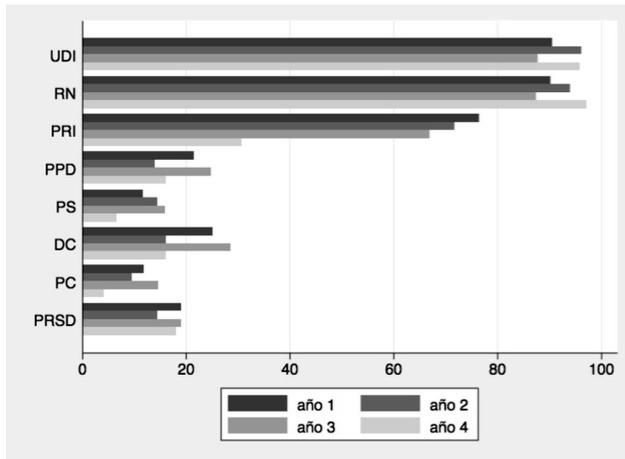


Fuente: Elaboración propia con datos de http://www.camara.cl/trabajamos/sala_votaciones.aspx

A través de estos gráficos es posible observar de mejor manera lo antes señalado. En la parte superior, con altos índices de aprobación se encuentra la UDI y RN, que muestran además cajas fuertemente compactas. Este resultado es completamente distinto al que se podía constatar en el período anterior. A diferencia

de aquello, los partidos de la Concertación se muestran menos compactos. Aquí destaca la DC y en menor medida el PRSD. Los partidos más compactos dentro de esta coalición son el PC, el PS y en menor medida el PPD. Esto último también contrasta con los comportamientos de estos partidos cuando formaban parte de la coalición de gobierno. Ahora bien, al desglosar los niveles de apoyo hacia las iniciativas del Ejecutivo, esta vez por año, se examinan de mejor manera las diferencias.

Gráfico 4. Niveles de apoyo de los partidos políticos ante las iniciativas del Ejecutivo por año, durante el período 2010-2014

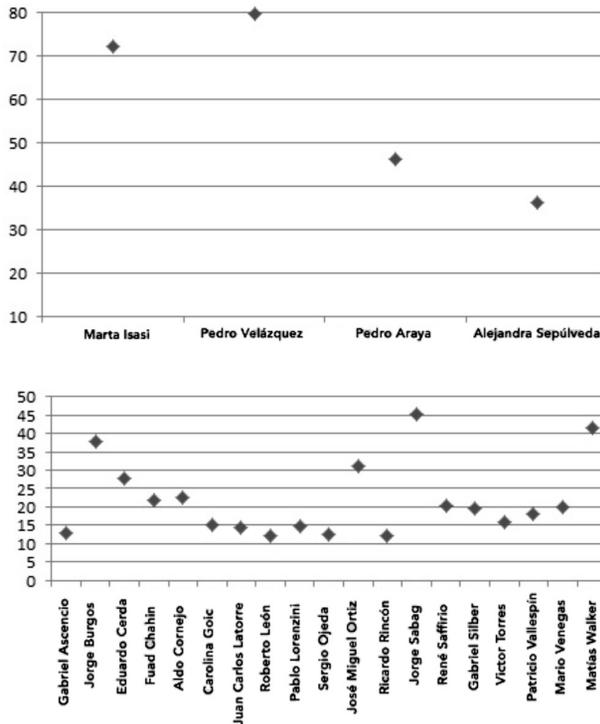


Fuente: Elaboración propia con datos de http://www.camara.cl/trabajamos/sala_votaciones.aspx

La UDI y RN tienen conductas bastante homogéneas durante los cuatro años, mientras que en la Concertación existen mayores oscilaciones de un año a otro, y en particular, durante el tercer año existió un mayor apoyo por parte de todos estos partidos. Interesante es el caso del PRI, el cual comenzó con niveles de apoyo bastante altos, llegando incluso a un nivel superior al 70% durante los primeros años, pero bajó sustancialmente el último año a cerca de un 30%. A continuación analizaremos con mayor profundidad los partidos que no pertenecen a la Alianza, pero que presentan niveles de apoyo por encima del 20%, son menos compactos y muestran mayor dispersión: el PRI y la DC⁸.

8 El PRSD también presenta una desviación estándar significativa, pero hay que tomar ciertas consideraciones: el promedio de apoyo es bajo (20%), este partido tiene solo cinco representantes y, por ello, si uno se desmarca se nota automáticamente en el total. El máximo de este partido es de 32,9%, dado que solo uno de los diputados del PRSD obtuvo ese índice: Fernando Meza, lo que hizo que el promedio se elevara junto con la desviación estándar. Los otros diputados tienen índices bastante similares, de entre 10% y 20%.

Gráfico 5. Índice de aprobación de las iniciativas del Ejecutivo por parte de parlamentarios del PRI (derecha) y de la Democracia Cristiana (izquierda), 2010-2014



Fuente: Elaboración propia con datos de http://www.camara.cl/trabajamos/sala_votaciones.aspx

En general los índices de apoyo del PRI están sobre 30%, lo cual es bastante alto, y las diferencias entre los diputados son bastante significativas. Esto confirma un escaso trabajo inter-partidario que sin duda pudo favorecer la aprobación de políticas por parte del Gobierno. Algo similar sucede con la DC, ya que existen diputados con un índice bastante elevado (sobre 30%) y otros diputados con índices bajos (20%). Esto demuestra una heterogeneidad al interior del partido. Diputados como Jorge Burgos, Eduardo Cerda, José Miguel Ortiz, Jorge Sabag y Matías Walker tienen índices de aprobación muy por sobre la media, mientras que Gabriel Ascencio, Roberto León, Sergio Ojeda y Ricardo Rincón presentan índices muy inferiores a la media. En ese sentido, las inestables conductas de ambos partidos expresan a la vez una baja unidad partidaria, que el Gobierno aprovechó para conseguir el apoyo necesario dentro del Congreso.

En consecuencia, el análisis de las votaciones en sala presenta resultados significativos en relación a la conducta de los parlamentarios. Desde sus particularidades, los resultados de estos gobiernos –independientemente de su origen político– han sido exitosos. Una parte importante de este éxito se debe a

la capacidad de éstos para controlar la votación de sus bancadas y coordinar a sus bloques. De la misma manera, fue posible constatar que al igual que los gobiernos de la Concertación, el gobierno de Piñera no sólo coordinó con sus partidos, sino que también traspasó las fronteras de la coalición para allanar la votación positiva de diputados del PRI y la DC. Todo ello permite demostrar que las estrategias de Piñera para alcanzar sus logros no distaron de las estrategias adoptadas por la Concertación durante 20 años: acercarse tanto a los enemigos como a los amigos para conseguir los objetivos.

5. Discusión

En términos generales, el objetivo de este artículo fue analizar la capacidad legislativa del Ejecutivo durante el período 2010-2014. A través del estudio del poder de agenda, análisis de las votaciones en sala y del trabajo legislativo en general, se desarrolló una revisión del comportamiento de los legisladores y su relación con el Ejecutivo en un período que no había sido analizado por la literatura sobre Congresos en Chile.

Los principales resultados de este artículo se encuadran en la constatación de similitudes y diferencias respecto a las conductas legislativas de los distintos bloques de gobierno. En efecto, se constató que independientemente del origen político de la coalición oficialista, existen lógicas que se repiten y que son relevantes porque ayudan al éxito legislativo y a la aprobación de las agendas de gobierno. Para el gobierno de Sebastián Piñera se observó que la efectividad legislativa fue similar a los gobiernos anteriores.

Por otro lado, el análisis de las votaciones en sala evidenció una lógica que se repite a lo largo de los distintos gobiernos. Estos resultados demuestran que la UDI y RN fueron capaces de crear estrategias interpartidarias fuertes, con grados de unidad significativos al interior de estos partidos. El análisis de los índices de aprobación de las iniciativas del Ejecutivo por parte de los partidos confirman una oscilación mayor de parte de las fuerzas que no pertenecían al Gobierno, principalmente el PRI y la DC. Además, que el PRI haya bajado su índice de aprobación hacia las iniciativas del Gobierno el último año del mandato de Sebastián Piñera podría deberse a que decidió establecer estrategias de diferenciación frente a una eventual candidatura presidencial en las elecciones del 2014; no obstante, esto necesitaría un estudio posterior para ser afirmado en su totalidad. Los resultados obtenidos aquí por tanto indican que las lógicas de coordinación dentro del Congreso ante las iniciativas del Ejecutivo tienen un soporte que va más allá de un cambio de coalición en el gobierno: independientemente del color político de quien gobierne, los partidos oficialistas expresan una alta homogeneidad junto con la presencia de partidos que actúan como pivote ante las iniciativas del Ejecutivo.

En suma, es interesante observar cómo los gobiernos han sido capaces no tan solo de lograr que los partidos de su coalición voten unitariamente, sino que también de captar votos más allá de las fronteras de sus coaliciones. De esta forma, cuando la Alianza asumió el poder mantuvo muchas de las estrategias de la Concertación.

Automáticamente, dos partidos con mucho pasado de desencuentro, como la UDI y RN, asumieron conductas de unidad en las votaciones, y, también automáticamente, la Concertación se mostró menos unida debido a las negociaciones particulares con partidos como el PRI y en menor medida con el PDC.

El análisis elaborado en este artículo proporciona un avance fundamental para comprender el comportamiento del Congreso en Chile y para reafirmar la idea de que un presidencialismo con altos grados de estabilidad como el que caracteriza a Chile implica en gran medida una coordinación entre los intereses del Ejecutivo y de los legisladores. Aquí, sin duda, es muy importante la coordinación y negociación diferenciada del Ejecutivo con los partidos de gobierno y los parlamentarios de oposición.

Referencias

- Alemán, E. (2009). Institutions, Political Conflict and the Cohesion of Policy Networks in the Chilean Congress, 1961-2006. *Journal of Latin American Studies*, 41 (3), 467-91.
- Alemán, E. y Navia, P. (2009). Institutions and the Legislative Success of 'Strong' Presidents: An Analysis of Government Bills in Chile. *Journal of Latin American Studies*, 41 (3), 467-91.
- Alemán, E. y Pachón, M. (2008). Las Comisiones de Conciliación en los procesos legislativos de Chile y Colombia. *Política y Gobierno*, 15 (1), 3-34.
- Alemán, E. y Saiegh, S. (2007). Legislative Preferences, Political Parties, and Coalition Unity in Chile. *Comparative Politics*, 39 (3), 253-72.
- Altman, D., Toro, S. y Piñeiro, R. (2008). International Influences on Democratic Transitions: The Successful Case of Chile. *CDDRL Working Papers*, 66, Center on Democracy, Development, and The Rule of Law Workshop, Stanford University.
- Amorim Neto, O., Cox, G. y McCubbins, M. (2003). Agenda Power in Brazil's Câmara Dos Deputados, 1989-98. *World Politics*, 55 (4), 550-78.
- Carey, J. (2006). Las Virtudes del Sistema Binominal. *Revista Ciencia Política*, 26 (1), 226-35.
- (2002). Parties, Coalitions, and the Chilean Congress in the 1990s. En S. Morgenstern y B. Nacif (Ed.), *Legislative Politics in Latin America* (222-53). Cambridge: Cambridge University Press.
- Chasqueti, D. (2011). El secreto del éxito: presidentes y carteles legislativos en Uruguay (1995-2010). *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 20 (1), 9-31.
- Cox, G. y McCubbins, M. (2003). *Legislative Leviathan Revisited*. San Diego: Department of Political Science, UC.
- (1993). *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. Berkeley: University of California Press.
- Jones, M. y Hwang, W. (2005). Party Government in Presidential Democracies: Extending Cartel Theory Beyond the U.S Congress. *American Journal of Political Science*, 49 (2), 267-82.
- Londregan, J. (2002). *Legislative Institutions and Ideology in Chile*. New York: Cambridge University Press.
- Mainwaring, S. y Pérez-Liñan, A. (1997). Party Discipline in the Brazilian Constitutional Congress. *Legislative Studies Quarterly*, XXII, 453-83.
- Morgenstern, S. (2004). *Patterns of Legislative Politics: Roll-Call Voting in Latin America and the United States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- (2002). Towards a Model of Latin American Legislatures. En Morgenstern, S. y Nacif, B. (Ed.), *Legislative Politics in Latin America* (pp. 222-53). Cambridge: Cambridge University Press.
- Nolte, D. (2003). El Congreso chileno y su aporte a la consolidación democrática en perspectiva comparada. *Revista de Ciencia Política*, XXIII (2), 43-67.
- Siavelis, P. (2002). Exaggerated Presidentialism and Moderate Presidents: Executive-Legislative Relations in Chile. En S. Morgenstern y B. Nacif (Ed.), *Legislative Politics in Latin America* (79-113). Cambridge: Cambridge University Press.

- (2000). *The President and Congress in Postauthoritarian Chile*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.
- Sierra, L. (2012). Quórum Legislativo de Supramayoría y Tribunal Constitucional en Chile. En SELA (Seminario en Latinoamérica de Teoría Constitucional y Política) *Papers*, 101, Recuperado de http://digitalcommons.law.yale.edu/yls_sela/101
- Toro, S. y Hurtado, N. (2016). The Executive on the Battlefield: Government Amendments and Cartel Theory in the Chilean Congress. *The Journal of Legislative Studies*, 22 (2), 196-215.
- Toro, S. (2007) Conducta legislativa ante las iniciativas del Ejecutivo: Unidad de los bloques políticos en Chile. *Revista de Ciencia Política*, 27 (1), 23-41.
- Toro, S., Acevedo, C. y Matamala, K. (2010). Quebrando paradigmas en contextos presidencialistas: un examen sobre la capacidad legislativa en Chile." *RIEL - Revista Ibero-Americana de Estudios Legislativos*. 1 (1), 102-10.
- Visconti, G. (2011). Comportamiento diacrónico del Congreso en Chile: ¿Crecimiento o estancamiento de su influencia?. *Revista de Ciencia Política*, 31 (1), 91-115.