

Diálogo del Senado: “El Senado frente a la realidad actual y la necesidad de fortalecer la democracia: orientaciones y caminos de transformación y desarrollo”

Pedro Mayorga Montalva
Coordinador área legislativa
Centro Democracia y Comunidad

Este trabajo tiene por objeto responder a la invitación realizada por el Senado aportando algunos elementos para potenciar y mejorar el rol del Congreso en el proceso legislativo. Estos elementos surgen principalmente de la experiencia que hemos recogido en los años que llevamos trabajando como asesores legislativos. Nuestra intención es aportar al debate y fortalecer el proceso democrático en Chile, reforzando la calidad del trabajo legislativo y mejorando los espacios para la participación de la ciudadanía en este proceso.

Creemos que para vincular de mejor forma al Congreso con la ciudadanía hay que avanzar en, al menos, tres aspectos que identificamos como indispensables, estos son: potenciar el trabajo legislativo y reforzar la calidad del mismo; abrir espacios y mecanismos de participación ciudadana y mejorar el acceso a la información relativa al proceso legislativo.

1. Potenciar el trabajo legislativo

a. Asesoría técnica:

En el sistema chileno resulta evidente la primacía que tiene el poder ejecutivo versus las capacidades técnicas del poder legislativo, esto no se produce solamente por las normas de iniciativa exclusiva que concentran en el Presidente la facultad para legislar sobre temas relevantes y para controlar el gasto fiscal, se produce en buena medida por la disparidad que existe entre el Ejecutivo y el Legislativo respecto a la capacidad técnica que acompaña el trabajo de ambas instituciones.

Existe un amplio consenso respecto a la necesidad de profundizar las herramientas del Congreso frente al Ejecutivo, potenciando la asesoría neutral que los congresistas reciben. Los parlamentarios tienen muchas dificultades para enfrentarse a las propuestas del Ejecutivo desde una perspectiva técnica, basada en estudios y análisis de datos. En este sentido hay propuestas interesantes entre las que destacamos la realizada en 2016 por Espacio Público, que contempla la creación de una Dirección Parlamentaria de Análisis Técnico¹ y el reciente informe del CEP sobre

¹ Espacio Público. “Emparejando la cancha: nueva institucionalidad para la acción legislativa”.

modernización del estado, trabajado por una comisión transversal de expertos y que aborda esta problemática.²

El problema de la asesoría técnica se manifiesta muy claramente en el proceso presupuestario, el que hemos podido seguir de cerca en el Centro Democracia y Comunidad los últimos dos años, constatando la dificultad que se experimenta para analizar en profundidad las propuestas del gobierno.

De acuerdo a las cifras presentadas por el Observatorio del Gasto Fiscal para la ley de presupuestos 2018, el impacto de las modificaciones que se produjeron en el proceso legislativo es muy bajo, **estas representaron el 0,002%**³ de la propuesta inicial del gobierno, considerando sólo elementos cuantitativos. Si se analizan cuántos programas del presupuesto fueron modificados durante la tramitación nos encontramos con que **solo el 7,5% recibieron modificaciones** (25 de 332 programas)⁴.

El bajo impacto del Congreso en la modificación del presupuesto se explica en parte por las reglas del juego, que favorecen el control por parte del ejecutivo mediante la imposibilidad de aumentar gastos por el Congreso y la limitación temporal para la tramitación del proyecto de ley de presupuesto que si se incumple se entiende aprobada la propuesta inicial del Presidente.

Más allá de estas restricciones legales, creemos que el Congreso podría potenciar de forma considerable su rol si contara con una asesoría neutral más robusta en esta materia, que permita trabajar el presupuesto durante todo el año, potenciando el rol del Congreso no solo en la tramitación del proyecto de ley, sino también en la ejecución del presupuesto año a año, algo que permitiría que el Congreso fuera un contrapeso al Ejecutivo.

Nos parece indispensable que el Congreso refuerce su trabajo en la fiscalización del gasto público. De acuerdo a la información de la encuesta de presupuesto abierto 2017, nuestro país tiene una débil vigilancia del presupuesto en la fase de ejecución (13/100) y una vigilancia limitada en la fase de formulación (62/100)⁵. La encuesta identifica como principales barreras las siguientes: no se realiza un debate sobre la política presupuestaria por el Congreso antes de la presentación del proyecto de ley; la comisión mixta examina la ejecución pero no publica recomendaciones al respecto y en la implementación del presupuesto no hay consulta al Congreso para reasignar ciertos fondos, gastar ingresos no anticipados o reducir gastos por falta de ingresos.

Actualmente la unidad técnica de apoyo presupuestario cumple una importante función en el proceso, sin embargo, no cuenta con los recursos para equiparar las fuerzas del Congreso en

² CEP. Un Estado para la Ciudadanía. Informe de la Comisión de Modernización del Estado. P. 52-58.

³ Henríquez Espejo, Manuel. "60 días de discusión parlamentaria en el Congreso, ¿qué efectos tiene en la definición del Presupuesto de la Nación?" Observatorio del Gasto Fiscal. p. 2.

⁴ Ibidem. p.7

⁵ <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/results-by-country/country-info/?country=cl>

relación con el Ejecutivo, cuenta con un reducido personal para una tarea de alta complejidad, que involucra el análisis de una gran cantidad de información.

Para que el Congreso tenga un rol cada vez más relevante es indispensable la creación de una entidad que sea capaz de analizar la gran cantidad de información que se genera en el proceso y que pueda traducirla en insumos fácilmente utilizables por los senadores y diputados, e incluso por la ciudadanía. De esta forma el proceso presupuestario dejará de ser de dominio exclusivo del Ejecutivo y este tendrá el deber de ser mucho más riguroso al saber que tiene en frente un Congreso con una alta capacidad de análisis.

Existen diversas propuestas respecto a la institucionalidad que mejor puede cumplir esta labor, una opción es reforzar lo que ya existe, otra alternativa es crear nuevas instituciones. Cualquiera sea la opción que se tome es necesario que se cumpla con ciertos principios básicos. En esta materia una buena guía está en los principios elaborados por la OECD para las Instituciones Fiscales Independientes,⁶ entre los que se considera la relevancia de la independencia, la necesidad de contar con un mandato definido claramente en la legislación que crea la institucionalidad, recursos adecuados para cumplir con su misión institucional, acceso a la información, transparencia, entre otros.

b. Mociones: la iniciativa legislativa como vínculo con la ciudadanía

Analizando las estadísticas de los proyectos de ley que se han presentado desde 1990 hasta 2014 el 22,2% tienen su origen en un mensaje presidencial, el 23,6% en mociones de Senadores y el 54,2% en mociones de diputados. Sin embargo, a la hora de analizar aquellos proyectos que efectivamente se convierten en ley nos encontramos con que el 68,7% tienen su origen en un mensaje, el 11,3% en mociones de Senadores y el 19,9% en mociones de diputados.

Tabla N°1. Número de proyectos de ley presentados entre 1990-2014

Proyectos de ley presentados				
Periodo Legislativo	Mensajes N (%)	Mociones Senado N (%)	Mociones Diputados N (%)	Total Mensajes y Mociones N (%)
1990-1994	468 (47,6)	118 (12,0)	396 (40,3)	982 (100)
1994-1998	251 (30,8)	216 (26,5)	346 (42,5)	813 (100)
1998-2002	211 (32,4)	128 (19,7)	311 (47,8)	650 (100)
2002-2006	305 (28,1)	184 (16,9)	595 (54,8)	1.084 (100)
2006-2010	301 (11,5)	652 (24,8)	1.666 (63,6)	2.619 (100)
2010-2014	343 (14,6)	704 (30,1)	1.288 (55,1)	2.335 (100)
Total	1.879 (22,2)	2.002 (23,6)	4.602 (54,2)	8.483 (100)

Fuente: Escobedo, Isaí: "Motivaciones para presentar un proyecto de ley: respuestas tentativas al trabajo legislativo de los diputados chilenos entre 1990 y 2014".

⁶ OECD. Recommendation of the Council on Principles for Independent Fiscal Institutions. 2014

Tabla 2. Número de proyectos de ley aprobados, 1990-2014.

Leyes promulgadas				
Periodo legislativo	Mensajes N (%)	Mociones Senado N (%)	Mociones Diputados N (%)	Total Mensajes y Mociones N (%)
1990-1994	355 (80,5)	27 (6,1)	59 (13,3)	441 (100)
1994-1998	194 (66,6)	35 (12,0)	62 (21,3)	291 (100)
1998-2002	184 (68,1)	33 (11,3)	53 (19,6)	270 (100)
2002-2006	218 (67,2)	36 (11,1)	70 (21,6)	324 (100)
2006-2010	207 (61,2)	43 (12,7)	88 (26,0)	338 (100)
2010-2014	206 (64,1)	51 (15,8)	64 (19,9)	321 (100)
Total	1.364 (68,7)	225 (11,3)	396 (19,9)	1.985 (100)

Fuente: Escobedo, Isaí: "Motivaciones para presentar un proyecto de ley: respuestas tentativas al trabajo legislativo de los diputados chilenos entre 1990 y 2014".

Existe una gran cantidad de mociones que nunca llega a convertirse en ley, distinta es la realidad en el caso de los mensajes presidenciales que tienen mayores probabilidades de completar satisfactoriamente el proceso legislativo. Múltiples razones pueden servir para explicar esta realidad, pero más allá de profundizar en cada una de ellas, creemos que estas cifras representan una oportunidad de mejora respecto al uso de la iniciativa legislativa.

Creemos que hay dos ámbitos en los que se puede trabajar para mejorar el éxito de las mociones, el primero de ellos se refiere a la calidad de los proyectos y en parte está relacionado con el punto anterior, esto es mejorar las herramientas de análisis y asesoría con las que cuenta el Congreso para efectos de identificar problemas que pueden ser objeto de un proyecto de ley; el segundo aspecto se refiere a la posibilidad de utilizar la iniciativa legislativa como una herramienta para favorecer la participación de la sociedad civil y la relación con el Congreso.

Calidad de las mociones: existe una gran cantidad de mociones y la calidad de las mismas es diversa, sin embargo creemos que es posible establecer determinados estándares que garanticen un mínimo de calidad de los proyectos de ley que se presentan, así como una explicación clara del problema que se busca resolver, y la forma en que el proyecto contribuye en la solución de los mismos. Elevar las exigencias permitiría mejorar las probabilidades de éxito de estas iniciativas.

Participación de la ciudadanía en los proyectos de ley: consideramos también que la iniciativa legislativa puede ser un buen espacio para vincular de mejor forma a la ciudadanía con el proceso de creación de las leyes. Un camino para consagrar la participación ciudadana es la denominada iniciativa popular de ley, esto es, permitir que bajo ciertas condiciones una cantidad determinada de ciudadanos pueda iniciar un proyecto de ley. Consideramos que vale la pena discutir este mecanismo analizando la experiencia comparada, pues representa una verdadera oportunidad para que la ciudadanía se sienta parte y se acerque a la labor legislativa.

También hay alternativas más sencillas de implementar y que pueden resultar significativas para vincular las demandas ciudadanas con el proceso legislativo. Una forma de avanzar en esta materia es crear un banco de proyectos de ley impulsados por la ciudadanía y que los parlamentarios puedan tomar si hay ideas que los identifican. De esta manera se puede institucionalizar una herramienta que en la actualidad puede existir de forma informal y acotada. Creemos que puede ser un aporte tanto para la labor legislativa al permitir recoger buenas ideas de la sociedad civil, pero también es una forma de acercar a la ciudadanía al Congreso.

Implementar un banco de proyectos de ley requiere establecer ciertas reglas, como el compromiso a respetar la autoría de los proyectos de ley y la posibilidad de hacer seguimiento al proceso que estas iniciativas generen.

c. Eficiencia en la distribución del trabajo de las comisiones

Un elemento que nos parece interesante analizar para mejorar la eficiencia del trabajo legislativo es la distribución del trabajo entre las distintas comisiones del Congreso. Existe una clara preponderancia de las comisiones de Hacienda y Constitución que consideramos necesario revisar. Entendemos que el rol de la comisión de Hacienda está consagrado en la LOC del Congreso, sin embargo el rol preponderante de la Comisión de Constitución está dado por la práctica y por el perfil de sus integrantes.

Nos parece necesario pensar un mecanismo que ayude a desconcentrar el trabajo de las comisiones ya que esto impacta directamente a la eficiencia del trabajo legislativo. El congreso podría aprovechar de mejor manera sus capacidades equilibrando la carga que tienen las distintas comisiones, desconcentrar el trabajo podría permitir acortar los plazos de tramitación de las leyes.

2. Participación ciudadana

Las comisiones tanto de la Cámara como del Senado son un espacio de gran relevancia para la tramitación de los proyectos de ley, son el espacio privilegiado para generar una discusión que pueda involucrar a una gran diversidad de actores y visiones. Quienes hemos visto de cerca esta realidad sabemos el impacto que pueden generar quienes son invitados a aportar su visión sobre un proyecto de ley.

Actualmente, las audiencias públicas permiten recoger la opinión de actores de la sociedad civil, en ellas muchas veces se generan espacios sumamente virtuosos de participación ciudadana. Sin perjuicio de ello creemos que hay posibilidades para mejorar esta realidad, identificamos dos problemas principales: 1) poca visibilidad de la participación de la sociedad civil en este proceso y 2) el procedimiento para acceder a una audiencia pública no es del todo transparente, depende muchas veces del interés de senadores o diputados, dejando de lado opiniones de organizaciones o personas que manejan el tema y pueden aportar pero que son menos conocidas.

Mejorar la participación ciudadana en las audiencias públicas que realizan las comisiones creemos que puede ser un paso significativo y que no requiere de grandes modificaciones a lo que actualmente se realiza. Para mejorar el proceso de las audiencias se requiere:

- i. Publicidad: en primer lugar es necesario dar a conocer por los canales que tiene a disposición el Congreso la posibilidad que tienen los actores de la sociedad civil para participar del proceso legislativo por medio de las audiencias públicas.

También el Congreso debe avanzar en la publicidad del calendario de los proyectos de ley, ya que actualmente es difícil saber cuántas sesiones se destinarán a audiencias públicas para personas que no forman parte de la dinámica interna del Congreso y las citaciones se publican con muy poca anticipación. Conocer el calendario es esencial para que la sociedad civil pueda anticiparse y prepararse para realizar aportes valiosos a los proyectos de ley.

- ii. Proceso de postulación público y transparente: establecer criterios claros de acuerdo a los cuales se accederá a la solicitud de participar de las audiencias públicas. Evidentemente existirán casos en los cuales no se podrá recibir a todos los interesados debido a la falta de tiempo, la urgencia en la tramitación, etc.
- iii. Condiciones para participar: para que el proceso de participación sea de calidad es indispensable que se establezca el marco dentro del cual se debe realizar. Muchas veces ocurre que organizaciones asisten a audiencias y no se remiten al proyecto que se está analizando. Para evitar esta realidad es necesario dar pautas claras de lo que se espera de las presentaciones.
- iv. Formación ciudadana: para favorecer los aportes de las organizaciones de la sociedad civil se propone generar un apoyo formal al que puedan acudir las organizaciones que participarán de las audiencias públicas, de modo que tengan alguna orientación que enriquezca los aportes. Esta instancia podría generarse al alero de la BCN.
- v. Valoración de los aportes por el Congreso: para que el proceso de participación sea de calidad es necesario que los parlamentarios participen y valoren el trabajo de quienes participen de las audiencias. Muchas veces las sesiones dedicadas a audiencias no tienen la mejor asistencia. Esto es algo en lo que se debe poner atención ya que de otra forma el proceso de participación ciudadana será mal evaluado por quienes accedan al mismo.

3. Acceso a la información

Para finalizar queremos referirnos al acceso a la información del Congreso. Hay un estrecho vínculo entre la calidad y oportunidad de la participación ciudadana y el acceso a la



información. Es difícil pensar en una mejor participación si no se mejora la disponibilidad de la información y sobre todo la oportunidad en la que esta información se encuentra disponible.

En nuestra experiencia hemos podido constatar que manejar la información que el Congreso genera muchas veces es un desafío que requiere entrenamiento. Nos toca dedicar un tiempo considerable a explicar la forma de obtener la información.

Los problemas a los que habitualmente nos enfrentamos son:

- Dificultad para encontrar proyectos de ley por desconocimiento del número de boletín;
- Las actas de las sesiones o los informes de los proyectos de ley no suelen estar publicados de forma rápida. En muchas ocasiones se necesita confirmar información sobre lo que ha ocurrido en una comisión y esto no resulta fácil de hacer para quienes no tienen acceso al funcionamiento cotidiano del Congreso.