

# Las comisiones de conciliación en los procesos legislativos de Chile y Colombia

Eduardo Alemán y Mónica Pachón\*

**Resumen:** En Chile y Colombia las diferencias entre los proyectos aprobados por una y otra cámara se dirimen en una comisión parlamentaria que tiene el poder y la responsabilidad de diseñar una propuesta alternativa. Este artículo demuestra por qué los legisladores que participan en estas comisiones tienen una posición privilegiada desde la que influyen en el contenido de las propuestas de ley. Si actúan de manera estratégica, pueden impulsar sus preferencias incluso cuando se enfrentan a presidentes con fuertes poderes institucionales. Las comisiones de conciliación juegan un rol decisivo en muchas situaciones de importancia y en la práctica sus propuestas son excepcionalmente rechazadas.

*Palabras clave:* proceso legislativo, Colombia, Chile, comisiones de conciliación, relaciones ejecutivo-legislativas.

*The Role of Conference Committees in the Legislative Process in Chile and Colombia*

**Abstract:** In Chile and Colombia bicameral disagreements over legislation are resolved through a parliamentary committee that has the power and responsibility to craft a consensual alternative. We show why members of these committees have a privileged position from which to influence the content of legislation. These legislators can act strategically and advance their preferences even when they confront institutionally powerful presidents. Conference Committees in Chile and Colombia play a decisive role in many important instances and in practice their proposals are rarely defeated.

*Key words:* legislative process, Colombia, Chile, conference committees, executive-legislative relations.

---

\* Eduardo Alemán es profesor asistente en el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Houston, 447 Philip G. Hoffman Hall, Houston, TX 77204-3011. Correo electrónico: ealeman2@uh.edu. Mónica Pachón es candidata a doctora en la Universidad de California, San Diego, Departamento de Ciencia Política, Social Sciences Building 301, 9500 Gilman Drive, #0521, La Jolla, CA 92093-0521. Correo electrónico: mpachon@ucsd.edu

El artículo se recibió en septiembre de 2006 y fue aceptado para su publicación en junio de 2007.

En varios sistemas bicamerales las diferencias entre los proyectos aprobados por una y otra cámara se dirimen en una comisión parlamentaria que tiene el poder y la responsabilidad de diseñar una propuesta alternativa. El propósito de esta comisión bicameral de conciliación es presentar una propuesta de ley que ambas cámaras consideren aceptable. En la práctica, los legisladores que participan en estas comisiones tienen una posición privilegiada desde la que inciden en el contenido de las propuestas de ley, puesto que las cámaras se limitan a aceptar o rechazar las propuestas emanadas de dicha comisión. Cuando hay diferencias entre las cámaras, la última propuesta de ley que llega a votarse en el pleno del Congreso, antes de dirigirse al Poder Ejecutivo, es aquella elaborada dentro de la comisión de conciliación. Sus miembros tienen la última oportunidad para esbozar una propuesta dentro del Poder Legislativo que anticipa la posible reacción del Ejecutivo a través del voto. Este grupo relativamente pequeño de miembros del Congreso tiene una oportunidad privilegiada para influir en la configuración final de la ley; por consiguiente, comprender los límites de su autoridad y las características de su membresía iluminan aspectos cruciales del proceso legislativo.

Las consecuencias del uso de comisiones de conciliación para lograr compromisos bicamerales han sido estudiadas en el caso del Congreso de Estados Unidos (donde se llaman *conference committees*), pero su relevancia en otros sistemas presidenciales aún está por explorarse.<sup>1</sup> En Latinoamérica, sólo Chile y Colombia establecen comisiones de conciliación para resolver diferencias entre los proyectos de una y otra cámara. Leyes y enmiendas constitucionales de gran trascendencia para Chile se han aprobado luego de ser presentadas por comisiones de conciliación, llamadas comisiones mixtas: la abolición de la pena de muerte, la ley que regula las regalías mineras, la regulación pesquera, el seguro de desempleo y las políticas de prevención de VIH, entre otras. En Colombia las comisiones de conciliación, llamadas comisiones accidentales, fueron el último paso antes de la aprobación de la reciente reforma política, la ley por la cual se convoca a un referendo nacional, el Plan Nacional de Desarrollo y la delegación de poderes extraordinarios al presidente, entre otros proyectos y enmiendas constitucionales.

---

<sup>1</sup> Para el análisis del caso estadounidense véanse, por ejemplo, Longley and Oleszek (1989), Smith (1989, cap. 7), Van Beek (1995) y Oleszek (2004, cap. 8). Para un análisis comparado que incluya las democracias de Europa occidental véase Tsebelis y Money (1997, cap. 8).

En este artículo examinamos la influencia de las comisiones de conciliación en el proceso legislativo de Chile y Colombia. Nuestra contribución se centra en demostrar de manera teórica cómo las comisiones de conciliación pueden actuar de manera estratégica y así impulsar sus preferencias incluso cuando se enfrentan a presidentes con grandes poderes institucionales. Por consiguiente, especificamos la discreción formal de la comisión así como los límites del poder presidencial. Su influencia en el proceso legislativo es particularmente relevante dado que tanto Chile como Colombia cuentan con presidentes institucionalmente muy poderosos que se supone limitan severamente las funciones del Congreso.

El artículo está dividido en seis partes: la primera presenta la estructura institucional que regula el proceso de deliberación de las comisiones de conciliación; la segunda, una discusión teórica en la que se especifican las ventajas estratégicas de estas comisiones frente a cada una de las cámaras y a la posible intervención presidencial —aquí mostramos por qué estas comisiones gozan de grandes privilegios para moldear la versión que finalmente será votada (*v. gr.*, poder de agenda *positivo*) a pesar de no contar con poder de agenda *negativo* (*v. gr.* autoridad para rehusarse a reportar un proyecto al pleno). La tercera parte discute la manipulación partidaria detrás del proceso de selección de los miembros de las comisiones de conciliación (CC) —esta sección revela un aspecto importante de la distribución de poder dentro del Congreso: el peso dado a cada cámara, el grado de centralización y la fortaleza de las comisiones permanentes, e ilumina diferencias sustanciales entre ambos países. La cuarta parte extiende el análisis de la influencia del presidente y presenta algunos datos sobre su participación en el proceso legislativo; la quinta discute las consecuencias de los procesos de delegación dentro de la rama legislativa y sus implicaciones para el balance de poder entre el Legislativo y el Ejecutivo; finalmente, la última parte reúne las conclusiones.

## Estructura institucional

En un artículo muy importante dentro de la literatura sobre los estudios legislativos, Shepsle y Weingast (1987) argumentan que en la Cámara de Representantes de Estados Unidos el poder de las comisiones permanentes se basa fundamentalmente en su poder de agenda como miembros de la comisión de conciliación. Los autores anotan cómo los arreglos internos

y las promesas realizadas dentro de las comisiones permanentes son potencialmente vulnerables a los engaños, falsas impresiones y cambios de opinión que pueden ocurrir una vez que se reporta una propuesta de ley ante el pleno del Congreso. Como en el Congreso de Estados Unidos los mismos miembros de la comisión permanente con jurisdicción sobre el proyecto de ley luego participan en la comisión bicameral de conciliación, estos legisladores tienen una última oportunidad para modificar los proyectos después de que las cámaras han finalizado con su turno para introducir enmiendas. La habilidad de ejercer un ajuste *ex post* en la comisión de conciliación provee a las comisiones permanentes de un mecanismo sutil pero altamente poderoso para afectar las votaciones y propuestas de otros actores en las etapas previas del proceso legislativo.

En esta sección se especifica la estructura institucional que regula el comportamiento de las comisiones de conciliación (CC) e influye sobre la redacción definitiva de la ley. Aquí se resaltan las diferencias importantes entre los procedimientos utilizados en Chile, Colombia y Estados Unidos. Se destacan las reglas que determinan cuándo convocar a una CC, los plazos establecidos para reportar los proyectos de ley y los límites que condicionan el contenido de las propuestas que se deben reportar al pleno.

### Convocatoria y plazos

Colombia y Chile difieren respecto al momento en el cual se convoca a una CC. Este detalle es relevante porque afecta las opciones de cada una de las cámaras y determina el tipo de proyectos que llegan a tratarse en el pleno.

En Colombia se convoca a una CC después de que la cámara revisora aprueba un proyecto de ley con enmiendas a la versión enviada por la cámara de origen. Según esta regla la cámara revisora puede modificar el *statu quo* aceptando la versión del proyecto tal cual fue recibido por parte de la cámara de origen, o bien aprobar su propia versión, lo cual da paso a una CC para resolver la diferencia. La cámara de origen, sin embargo, no tiene la opción de decidir si prefiere la versión de la cámara revisora a la creación de una CC.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Dados los incentivos electorales de los legisladores en sistemas altamente personalizados, como el colombiano, y las diferencias entre los electorados del Senado y la Cámara de Representantes, es poco probable que la cámara revisora opte por pasar un proyecto de ley sin

El procedimiento es diferente en Chile, ya que en este país la Constitución establece que las CC deben formarse en dos circunstancias diferentes: cuando la cámara de origen rechaza las enmiendas hechas por la cámara revisora (artículo 68), y cuando la cámara revisora rechaza el proyecto aprobado por la cámara de origen (artículo 67). Diferente del caso colombiano, este procedimiento da a la cámara de origen la opción de aceptar la versión aprobada por la cámara revisora o rechazar esa propuesta y convocar a una CC. Quizá más curioso sea el hecho de que la Constitución chilena le otorga a la cámara de origen el derecho de poder insistir una vez más con un proyecto rechazado en primer término por la cámara revisora.

Tanto en Chile como en Colombia las CC carecen de autoridad formal para rechazar los proyectos de ley asignados a su estudio (no tienen *gate-keeping power*). Los reglamentos internos de ambos congresos autorizan a las plenarias a liberar proyectos que se estén discutiendo en alguna comisión o a establecer un plazo límite. Además, tanto la constitución chilena como la colombiana otorgan al presidente el poder de declarar un proyecto “urgente”, lo cual le permite acelerar su trámite y demandar una votación en el pleno.<sup>3</sup>

No obstante, aunque las CC no tienen derecho a rechazar un proyecto de ley bajo su estudio, pueden presentar reportes negativos recomendando que el proyecto en cuestión sea archivado. Dichos reportes, aunque poco comunes, se han escrito en el caso chileno. La principal causa de los reportes negativos en Chile responde al artículo 67 de la Constitución, el cual establece que la CC entra en funcionamiento luego de que la cámara revisora escoge el *statu quo* frente a la propuesta de cambio de la cámara de origen, rehusándose a presentar su propia alternativa. En estos casos es menos probable que los miembros de la CC puedan elaborar una alternativa viable que supere el rechazo total de la obstinada cámara revisora. En Chile las leyes no caducan hasta que no sean rechazadas o archivadas por decisión del pleno.

Aunque en Colombia las CC también pueden establecer su preferencia por el *statu quo* mediante la presentación de reportes negativos, es

---

incluir ninguna modificación. Esto implica que los aspectos fundamentales de los más importantes proyectos de ley se dirimen en estas comisiones bicamerales.

<sup>3</sup> En Chile el plazo para que las comisiones de conciliación se pronuncien puede ser de uno, cuatro o 10 días, mientras que en Colombia el plazo es de 30 días para cada cámara.

más común y menos costoso políticamente que el proyecto caduque por no cumplir los plazos de discusión. En este país, los proyectos de ley se archivan después de dos períodos legislativos, lo que da a los proyectos una vida máxima de dos años. Si no hay una demanda formal para reportar el proyecto por parte de las autoridades de la cámara, el presidente o el pleno, la CC puede optar por no reportar el proyecto.

Durante el periodo legislativo 2002-2003 en Colombia se observa que las CC dejaron que siete proyectos de ley se archivarán por rebasar el límite de dos períodos legislativos, mientras que durante el mismo periodo no se presentó ningún reporte negativo.<sup>4</sup> Por otra parte, en Chile durante el periodo legislativo 2001-2002 se presentaron cinco reportes negativos (de rechazo) por parte de las CC, todos ellos originalmente afectados por el artículo 67 de la Constitución nacional.<sup>5</sup>

Para resumir, se ha subrayado cómo las reglas con las cuales se convoca a una CC determinan las opciones de las diferentes cámaras y las razones por las cuales las CC carecen de poder formal para rechazar unilateralmente un proyecto de ley. En Colombia la cámara revisora tiene básicamente tres opciones a escoger: el proyecto de ley aprobado por la cámara de origen, el *statu quo* o la convocatoria a una CC. En Chile la cámara de origen tiene la opción de aceptar el proyecto enmendado por la cámara revisora, convocar a una CC, en caso de no aprobar las modificaciones realizadas por la segunda cámara, o bien convocar a una CC si la cámara revisora rechaza totalmente uno de sus proyectos.

### Alcance y pertinencia temática

Las CC enfrentan diversas restricciones cuando tienen que elaborar un reporte. Las reglas determinan qué parte del proyecto entra en discusión, si las cámaras pueden enviar indicaciones que la comisión deba tener en cuenta y las restricciones temáticas a las modificaciones que puedan intro-

---

<sup>4</sup> Aunque estos proyectos quedan pendientes y a veces se olvidan, el pleno y el presidente pueden pedir a la CC la presentación de un reporte en cualquier momento siempre que no haya sido archivado.

<sup>5</sup> Todos estos proyectos de ley fueron de la autoría de los representantes en la cámara y posteriormente rechazados en la plenaria del Senado. Ninguno de estos proyectos se discutió con trámite de urgencia.

ducir los miembros de la comisión. Estos límites son importantes debido a que afectan las propuestas que las comisiones están habilitadas a efectuar.

En Colombia las CC sólo pueden discutir la parte del proyecto sobre la cual hay divergencia entre las cámaras; las demás secciones del proyecto no pueden modificarse durante la deliberación. Este proceso es similar al vigente en Estados Unidos, donde las CC no pueden considerar partes del articulado en los que ya existe un acuerdo ni están habilitadas para incluir nuevos temas (Davidson y Oleszek, 1998). En contraste, las CC chilenas tienen la opción de alterar la totalidad del proyecto de ley con el propósito de lograr un acuerdo bicameral. El procedimiento en este caso es similar al de Alemania, donde las CC son consideradas muy influyentes en el proceso legislativo (Tsebelis y Money, 1997, p. 178).

En Estados Unidos las cámaras pueden utilizar mociones en el pleno con el propósito de restringir la autonomía de las CC, de tal forma que cierta parte del articulado se discuta siguiendo indicaciones específicas. Aunque en Chile y Colombia las CC no reciben indicaciones que estén obligadas a seguir, sí tienen restricciones sobre las enmiendas que pueden presentar. En ambos países las CC no pueden introducir cambios que impliquen gastos presupuestales adicionales o que estén relacionados con asuntos financieros. Para que estas enmiendas puedan considerarse deben tener la aprobación previa del Poder Ejecutivo.<sup>6</sup> Además, las CC no pueden presentar enmiendas que no se relacionen temáticamente con el asunto en discusión (las modificaciones tienen que ser pertinentes). Las mesas directivas de las respectivas cámaras son en última instancia las responsables de decidir si las modificaciones son pertinentes a la temática de la ley. A pesar de estas limitaciones, las comisiones tienen gran poder para modificar los proyectos de ley.

## **Teoría: diseño de la propuesta ganadora**

El proceso de negociación en las CC es en general reservado, aun cuando las deliberaciones sean públicas. La literatura sobre política legislativa regularmente pone énfasis en la naturaleza consensual de las deliberaciones

---

<sup>6</sup> Las prerrogativas y poder exclusivo sobre el presupuesto en los casos colombiano y chileno ya se han estudiado en la literatura comparada (Londregan, 2000; Baldez y Carey, 2001; Carey, 2002).

dado el pequeño número de miembros que integra estas comisiones y las repetidas interacciones entre ellos. En su revisión de la literatura, Tsebelis y Money (1997) concluyen que las decisiones de las CC pueden conceptualizarse como un juego cooperativo: esto implica un proceso de toma de decisión con acuerdos que se hagan cumplir. Por eso se conceptualiza esta parte del proceso legislativo de manera diferente a la de la formación de coaliciones en la plenaria, que se asemeja más a los juegos no cooperativos.

La literatura que formaliza el procedimiento legislativo (teoría de juegos y elección social) ha discutido las consecuencias de estos juegos cooperativos y trata de predecir qué tipo de acuerdos son más probables. Los resultados teóricos presentados por Schwartz (1990) y Tsebelis y Money (1997) son especialmente relevantes para examinar las decisiones dentro de las CC. En su análisis formal, Schwartz estudia situaciones en las cuales un grupo de legisladores puede confrontar un proyecto con cualquier otro y en las que sus miembros tienen la opción de modificar su apoyo si se presenta un proyecto alternativo preferido por la mayoría. El autor concluye que la solución a este procedimiento de renegociación progresiva lleva a un pequeño grupo de alternativas incluidas en el llamado conjunto de “equilibrio del torneo” (*tournament equilibrium set*).<sup>7</sup>

Por su parte Tsebelis y Money intentan establecer el área de compromiso entre ambas cámaras en un sistema bicameral. Para ello representan esta interacción en un espacio bidimensional y asumen que los legisladores tienen preferencias euclidianas (*v. gr.*, prefieren aquellas propuestas cercanas a su posición ideal antes que aquellas que se alejan de la misma, mientras que son indiferentes con respecto a las propuestas ubicadas a la misma distancia respecto de su posición ideal). Los autores argumentan que el área de conflicto y compromiso común entre las cámaras de los congresos bicamerales puede ser adecuadamente representada en una dimensión que va del centro de preferencias de una cámara al centro de preferencias de la otra (*v. gr.*, una línea que une los centros de preferencias de las dos cámaras). Su análisis demuestra que aquellas alternativas que

---

<sup>7</sup> Éste es un subconjunto del llamado *uncovered set*. Este último conjunto incluye toda propuesta preferida por la mayoría ante otras (en dos pasos o menos), y la literatura sobre el tema ha destacado que esto incluye los resultados posibles en votaciones donde los legisladores son estratégicos (*i. e.*, entienden las consecuencias de su voto en relación con acontecimientos subsiguientes).

pertenecen al conjunto “equilibrio del torneo” están ubicadas en esta región. También señalan que una parte importante de esta línea es el segmento llamado “núcleo bicameral” (*bicameral core*): la intersección de la línea que une ambos centros con el conjunto de propuestas que ambas cámaras prefieren en vez del *statu quo* (*winset* del *statu quo*, w (SQ)). De acuerdo con los autores, una propuesta ubicada en este segmento es invulnerable. Este análisis los lleva a conjeturar que los miembros de la CC reportan proyectos que se encuentran en la proyección de la posición preferida por la comisión (su propio centro) sobre el segmento que representa el núcleo bicameral.

Estos hallazgos teóricos se basan sobre todo en estructuras institucionales diferentes a las de Colombia y Chile (o la mayoría de los países de Latinoamérica), lo cual lleva al replanteamiento de algunas conclusiones. Como se demuestra más adelante con una representación bidimensional, el núcleo bicameral no es necesariamente la mejor opción para los miembros de las CC en Colombia y Chile. La principal razón es que estos legisladores pueden actuar de manera estratégica y no sólo calcular aquellas propuestas aceptables para ambas cámaras sino también anticipar una posible intervención presidencial.

Para una CC la amenaza de un voto (u observación) presidencial es particularmente relevante. En Colombia la Constitución establece que el presidente puede vetar el proyecto aprobado por el Congreso en forma parcial (secciones del articulado) o en su totalidad. Por su parte, el Congreso puede insistir en su proyecto original con el voto de la mayoría de los miembros de cada cámara. En el caso del voto parcial, el Congreso tiene la opción de aceptar la versión modificada devuelta por el presidente. Si el Congreso no reacciona luego del voto parcial, se preserva el *statu quo*.

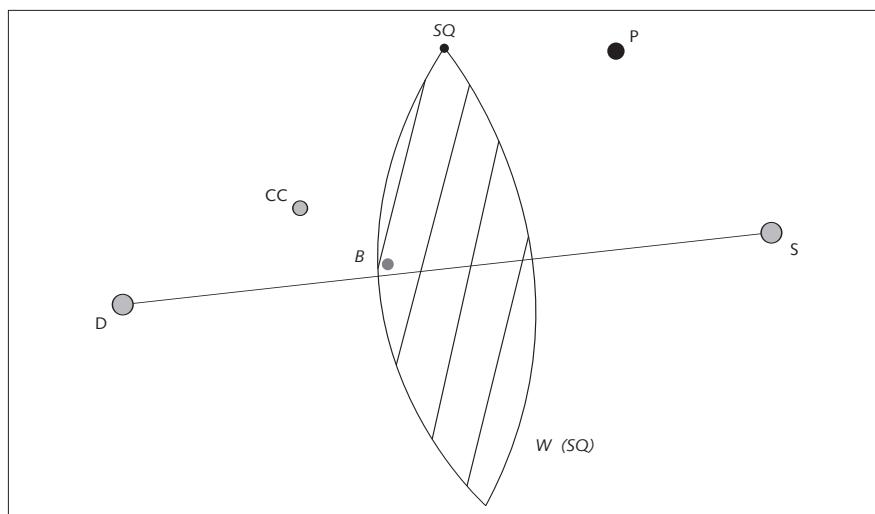
Bajo esta estructura constitucional, el presidente colombiano puede responder a cualquier proyecto aprobado por el Congreso con una versión modificada por un voto parcial. Esta contrapropuesta del Ejecutivo tendrá éxito siempre y cuando ambas cámaras la prefieran tanto al *statu quo* como a la propuesta original. Dicho de otro modo, la propuesta será aprobada mientras se ubique en la intersección del conjunto de propuestas que vence al *statu quo* y del conjunto de propuestas que vence a la propuesta original.

La figura 1 ilustra cómo las amenazas de contrapropuesta presidencial (veto parcial) afectan la discreción de las CC en el caso de Colombia. La figura señala cuatro jugadores posicionados de acuerdo con sus preferencias: la Cámara de Diputados (D), el Senado (S), el presidente (P) y la

comisión de conciliación (CC). Los jugadores prefieren aquellas propuestas que se encuentran más cerca de su posición ideal que las que se alejan y son indiferentes ante las propuestas ubicadas a la misma distancia, lo cual implica que para cada actor la utilidad de cada propuesta disminuye a medida que se aleja de su punto ideal. También dibujamos el *statu quo* (SQ) y la parte de las curvas de indiferencia para D y S que intersectan con el mismo y forman el conjunto de alternativas que le ganan al *statu quo* ( $w(SQ)$ ) —el área representada con rayas diagonales.

Como las CC presentan una última oferta a las dos cámaras, esta propuesta será aprobada siempre y cuando esté localizada dentro de  $w(SQ)$ . No obstante, una propuesta ubicada dentro del  $w(SQ)$  puede ser vulnerable al voto parcial de P.

FIGURA I



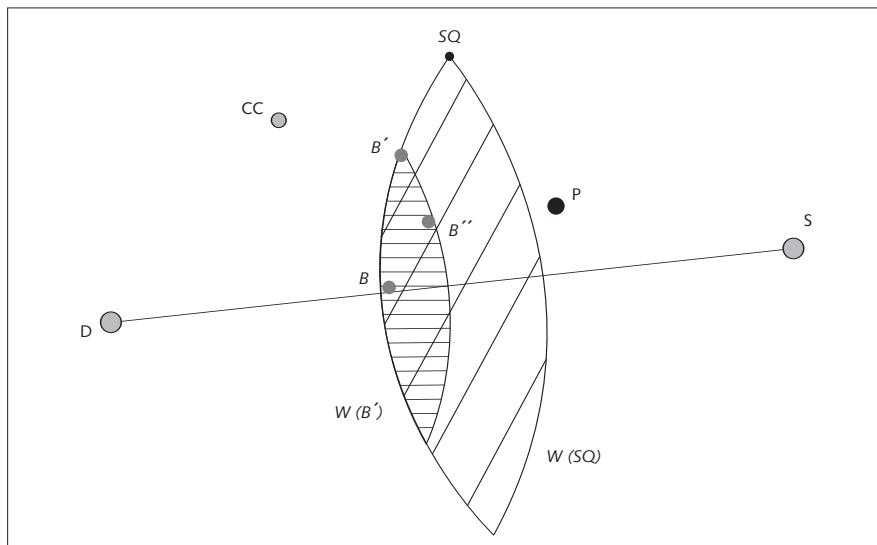
Fuente: Elaboración propia.

La CC puede evitar una contrapropuesta presidencial (*v. gr.*, un voto parcial) si selecciona una alternativa ubicada dentro de  $w(SQ)$  y sobre el vector que conecta los puntos ideales de las dos cámaras (*v. gr.*, núcleo bicameral). Un ejemplo de esta decisión es el caso de la propuesta B en la figura 1. Al escoger B sobre otras alternativas, la CC escoge un punto preferido sobre el *statu quo* (tanto la cámara como el senado prefieren B a SQ), y tiene la garantía de que B no será vetada ya que su conjunto ganador

se encuentra vacío (*i. e.*  $W(B) = \emptyset$ ). Como resultado, el presidente no puede presentar una contrapropuesta en forma de voto parcial que sea aceptable para las dos cámaras. En nuestro ejemplo el resultado final no es favorable para el presidente, dado que P prefiere SQ sobre B, y su poder de voto no le ayuda a evitar este resultado adverso.

Si se considera un caso alternativo, en el cual la amenaza de voto genera un resultado distante del núcleo bicameral, como en la figura 2, la CC está más alejada del núcleo bicameral y más cerca de SQ, en tanto P está más cerca del núcleo bicameral que de SQ. En este caso, la CC puede escoger una propuesta como B y ganar los votos de las dos cámaras sin una amenaza de voto creíble. Pero como esta propuesta constituye para la CC una opción un poco más desfavorable que SQ, una mejor elección sería escoger la propuesta B', que también está contenida dentro de (SQ), pero se encuentra en una posición más cercana a su punto ideal. El problema con esta propuesta es que puede ser vetada con éxito. Cualquier contrapropuesta ubicada dentro de la intersección de los conjuntos  $W(SQ)$  y  $W(B')$ —el conjunto de propuestas que D y S prefieren a  $B'$ — será aceptada por ambas cámaras. Esta área está representada en la figura 2 por la región donde se cruzan las líneas de ambos conjuntos.

FIGURA 2



Fuente: Elaboración propia.

A pesar de la amenaza presidencial, la CC tiene alternativas si actúa de manera estratégica. Por ejemplo, en este caso, la CC puede anticipar la amenaza presidencial y proponer B". Con esta propuesta la CC mejora su posición con respecto a B, mantiene su posición con respeto a SQ y maximiza el resultado que P podría lograr si respondiese con un voto parcial y de ese modo lo previene.

Esto significa que en Colombia la propuesta de una CC triunfará siempre y cuando las dos cámaras prefieran esta opción al *statu quo* y el presidente no pueda responder con una contrapropuesta superior. Al escoger una propuesta en la dimensión principal del conflicto, más específicamente en el núcleo bicameral, se puede evitar la amenaza de voto, pero esto no siempre es favorable para una CC, como ha demostrado el ejemplo. Las CC, sin embargo, pueden anticipar la posible intervención presidencial y escoger la propuesta ganadora que ofrezca más beneficios sin limitarse al núcleo bicameral.

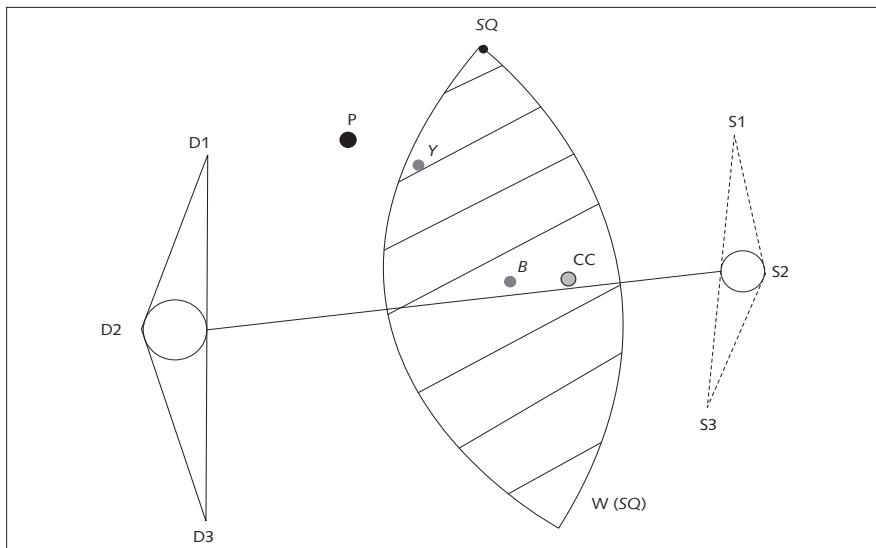
En el caso chileno, en cambio, el poder de voto del presidente es más amplio que en el caso colombiano. Dos de sus diferencias principales son: el derecho de introducir observaciones (una última serie de enmiendas), lo cual le permite devolver el proyecto con una nueva redacción, que puede aceptarse por una mayoría de cada cámara, y la exigencia de un umbral de más de dos tercios de los miembros de cada cámara para anular el voto presidencial e insistir en la redacción original del proyecto de ley.

Para ilustrar el proceso de toma de decisión en el marco institucional chileno, se considera el caso de dos cámaras, cada una con tres jugadores relevantes (se supone, por ejemplo, la existencia de tres facciones minoritarias). Dos de estos tres actores forman una mayoría pero sólo los tres actores unidos pueden anular el voto del presidente. Esto se ilustra en la figura 3. En este ejemplo la CC seleccionada por estas cámaras tiene su posición ideal muy cerca del núcleo bicameral.

Se considera primero el caso en el que la CC actúa como un agente fiel (aunque no prospectivo) de las dos cámaras y escoge la propuesta B ubicada sobre el núcleo bicameral alrededor del centro de W (SQ). Aunque esta propuesta en el caso colombiano sería estable, no lo es en el caso chileno: en éste P puede responder con una contrapropuesta y ganar. ¿Cómo se explica este resultado?

Si la Cámara de Diputados votase la propuesta B, ésta pasaría con el apoyo de la mayoría ( $D_2 + D_3$ ) pero la facción  $D_1$  terminaría en una situación más desfavorable que manteniendo SQ. Entonces, si el presidente

FIGURA 3



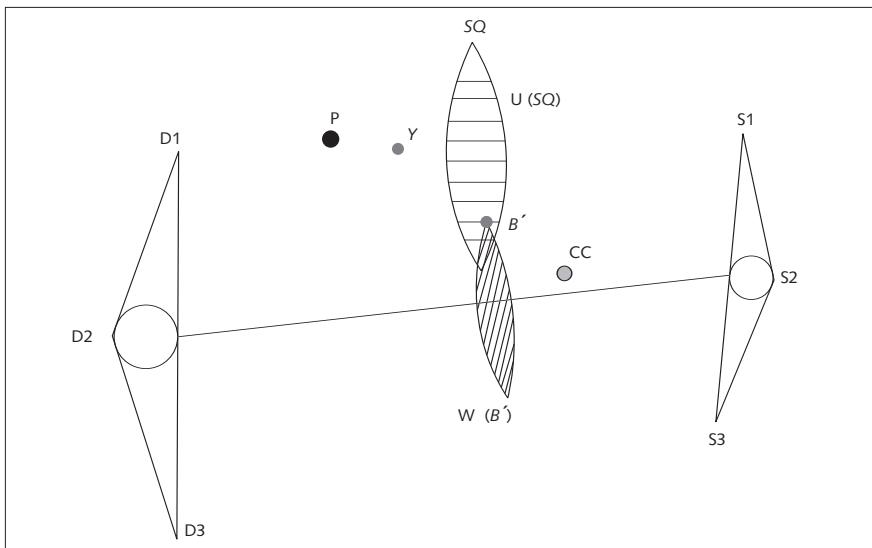
Fuente: Elaboración propia.

vetase B en su totalidad (preservando SQ), en el Congreso no habría suficiente apoyo para insistir con el proyecto. Sin embargo, el presidente no necesita conformarse con SQ, también puede introducir enmiendas que muevan la propuesta más cerca de su posición ideal. Por ejemplo, la contrapropuesta Y, aunque algo alejada del núcleo bicameral, es preferida por P y una mayoría de ambas cámaras a SQ. Si la CC presentase la propuesta B, el resultado final sería Y.

El poder de veto con la posibilidad de revisar el texto con observaciones que pueden ser aceptadas por una mayoría y el umbral de dos tercios para que el Congreso insista en su proyecto original otorgan al presidente chileno una gran influencia en el proceso de redacción de las leyes. No obstante, esto no implica que la CC sólo deba escoger la alternativa preferida por el presidente. Hay que considerar por ejemplo la situación ilustrada en la figura 4, en la que los diferentes jugadores tienen las mismas preferencias que en el ejemplo anterior.

La CC puede actuar de manera estratégica y anticipar la posible intervención presidencial, escogiendo por ejemplo la propuesta B'. Esta propuesta tiene dos características importantes: primero, B' se encuentra dentro del conjunto U (SQ), que aparece demarcado con líneas horizontales.

FIGURA 4



Fuente: Elaboración propia.

tales y representa el conjunto de propuestas que las dos cámaras prefieren por unanimidad a SQ; segundo, el conjunto de propuestas que ambas cámaras prefieren por una mayoría a B' (W (B')), que aparece demarcado con líneas diagonales, se encuentra más lejos de P que B'. Si el presidente vetase la propuesta y presentase, por ejemplo, la contrapropuesta Y, esta última sería votada negativamente por el Congreso, que procedería a insistir en la propuesta B' por unanimidad.

En síntesis, en ambos países los presidentes cuentan con poderes de voto fuertes, que les permiten influir significativamente en las propuestas de ley. Comparado con el caso colombiano, los poderes de voto del presidente chileno son más amplios y permiten mayor discrecionalidad para cambiar las propuestas provenientes del Legislativo. Aun así, esta prerrogativa presidencial no impide a las CC anticipar la posible intervención presidencial y actuar estratégicamente para prevenir el resultado menos deseado en caso de que el presidente revise el proyecto. Esto implica que las CC tienen un importante poder formal para moldear los proyectos de ley incluso en estructuras institucionales que favorecen al Poder Ejecutivo.

Para ser más específicos y determinar el tipo de interacción en una ley en particular, habría que tener información sobre la posición de los actores

principales respecto a la propuesta en discusión y después derivar los resultados dadas las reglas institucionales. Varios trabajos han discutido las maneras más eficientes de derivar la posición de los actores legislativos (*v. gr.* votos en el pleno, cofirmantes de proyectos, encuestas a expertos, encuestas públicas, etc.), que pueden ser muy útiles, en combinación con la estructura teórico-institucional presentada, para analizar casos concretos de proyectos de ley.

El argumento que se maneja en este artículo, sin embargo, puede generalizarse y no depende de una posición predeterminada de los actores. Se podrían presentar otras ilustraciones donde, por ejemplo, las similitudes entre ciertos actores de una y otra cámara son más pronunciadas que entre éstos y otros actores en la misma cámara, o donde el presidente comparte la posición de un actor en una cámara. En ciertos casos las CC sólo se limitan a mitigar la posible intervención del Ejecutivo para preservar cambios que no los desfavorezcan en comparación con el *statu quo* y en otros pueden llegar más lejos e inclusive mejorar su posición frente al *statu quo* mientras que el presidente puede terminar en desventaja. En todos los casos la intervención de las CC tiene consecuencias relevantes.

Este análisis también implica que los cambios en la posición de la CC pueden afectar de manera sistemática el contenido de la legislación aprobada sin que haya ningún cambio paralelo en la composición general de las cámaras. Otra predicción, quizás obvia en un modelo de información completa, es que si las CC anticipan exitosamente las posiciones de los diferentes actores (los respectivos plenos y el Ejecutivo), sus reportes deberían ser aceptados siempre.

## **Política: los partidos y el proceso de selección**

La sección anterior demostró, a través de una serie de ejemplos, por qué la posición de la CC tiene influencia en el tipo de consenso al que llega el Congreso. Dada la gran discrecionalidad otorgada a las CC, el proceso de selección de sus miembros es muy relevante. Los procedimientos adoptados en cada Congreso representan de algún modo un equilibrio, más o menos estable, ya que ser seleccionado para resolver una disputa es un premio codiciado.

Luego de identificar los fundamentos institucionales del poder de las comisiones de conciliación, varios estudios legislativos en Estados Unidos

se dedicaron a investigar quiénes influyen o controlan la selección de sus miembros. Por un lado, autores como Shepsle y Weingast presentan un sistema relativamente descentralizado en el que resaltan la autoridad de las comisiones permanentes y sus respectivos presidentes, quienes recomiendan a los miembros que participan en las CC. Por otro, autores como Nagler enfatizan el rol del *speaker* o presidente de la Cámara de Representantes, quien tiene el poder formal de seleccionar a los miembros de las CC (incluyendo a legisladores que no pertenecen a la comisión permanente con jurisdicción principal) y que está considerado un agente fiel del partido mayoritario.<sup>8</sup> Desde esta perspectiva, cambios en el comportamiento del *speaker*, presuntamente originados en cambios en la posición del partido de la mayoría, se deberían reflejar en la composición de las comisiones de conciliación y el tipo de resoluciones tomadas en ellas.

En Colombia y Chile el proceso de selección es diferente. Mientras que en Colombia se emplea un sistema que centraliza el poder en las autoridades de la cámara, con pocas regulaciones formales y sin privilegios para las comisiones permanentes, en Chile el sistema sigue ciertas normas que moderan esta discrecionalidad y refuerzan el rol de las comisiones permanentes. Estas diferencias son importantes porque influyen en el peso dado a cada cámara, en la discreción delegada por los miembros del Congreso a sus autoridades y en la fortaleza de las comisiones permanentes.

Colombia utiliza un sistema de selección poco común: el número de miembros por cada cámara varía a pesar de que mantiene la regla de la mayoría para tomar decisiones. El reglamento del Congreso establece que la composición de las CC debe incluir preferentemente miembros de las comisiones permanentes en las que inicialmente fue discutido el proyecto, sus autores o ponentes en el pleno. En la práctica, la regla sobre el número de miembros es bastante ambigua y termina siendo una decisión del presidente de cada cámara. En Estados Unidos las CC también varían de tamaño y número de miembros por cámara, pero la regla de decisión es la llamada “unitaria”: una mayoría de los miembros de cada cámara. Como es de esperarse, el sistema de incentivos que genera el caso colombiano hace necesaria la coordinación entre las dos cámaras, para así prevenir una competencia por la delegación más grande (una carrera que, por ser más numerosa, la Cámara baja siempre ganaría).

---

<sup>8</sup> Este argumento aparece en Nagler (1989).

Las estadísticas descriptivas de la membresía de las CC en Colombia están resumidas en el cuadro 1 e incluyen información sobre dos períodos legislativos diferentes: 1999-2000, bajo la administración del presidente Pastrana, y 2002-2003, bajo la administración del presidente Uribe. Las primeras dos líneas muestran los casos en los cuales las CC están conformadas por una misma cantidad de miembros de cada cámara, mientras que las siguientes indican los casos en los que la membresía fue favorable a una de las dos cámaras. Los resultados muestran que la membresía frecuentemente

**CUADRO 1.** Composición de las comisiones de conciliación en Colombia (1999-2000 y 2002-2003)

	Periodo	%	Cámara de Representantes		Senado	
			Media	Mín-Max	Media	Mín-Max
Igual número de legisladores por cada cámara	1999-2000	55	1	1 – 4	1	1 – 4
	2002-2003	69	2	1 – 5	2	1 – 5
Mayoría de legisladores de la Cámara baja	1999-2000	28	3	2 – 6	1	1 – 4
	2002-2003	23	5	2 – 18	3	1 – 8
Mayoría de legisladores del Senado	1999-2000	17	1.5	1 – 3	2.5	2 – 5
	2002-2003	8	3	1 – 4	4	2 – 6

Fuente: Elaboración propia.

mente refleja una paridad entre las cámaras. En 55 por ciento de los casos en 1999-2000 y 69 por ciento de los casos en 2002-2003, las comisiones de conciliación están compuestas por igual número de representantes de cada cámara. Dentro de este grupo, el típico número de miembros es sorprendentemente pequeño: uno por cámara en 1999-2000 y dos por cámara en 2002-2003. Esto se debe en gran parte a la normatividad colombiana ya mencionada, por la cual se establece la obligatoriedad de la formación inmediata de una CC en caso de que la cámara revisora apruebe una versión enmendada (la cual no puede ser aceptada inmediatamente por la cámara de origen). Cuando proyectos sin divisiones importantes, como el que establece el Día Nacional del Deporte o como aquellos que tienen

como objeto celebraciones o aniversarios en el ámbito local, se envían a una CC, ésta tiende a estar compuesta por sólo dos miembros y sus resoluciones están casi siempre respaldadas unánimemente por ambas cámaras.

Más importante, quizás, es la gran proporción de propuestas de ley que terminan en una comisión de conciliación en lo que una de las cámaras aparece sobrerepresentada. La Cámara baja envió una delegación más grande que la del Senado en 28 por ciento de los casos en 1999-2000 y en 23 por ciento en 2002-2003. La Cámara tuvo una media de tres legisladores por comisión en el primer periodo y de cinco en el segundo, en comparación con una media de uno y tres respectivamente para el Senado. En el resto de los casos el Senado obtuvo una delegación de más miembros que la Cámara baja. La ventaja de la Cámara baja sobre el Senado es más pronunciada en el periodo 2002-2003, cuando sólo 8 por ciento de las CC tuvieron una mayoría de senadores.

En contraste con el caso chileno, las delegaciones colombianas no están compuestas exclusivamente por miembros de las comisiones permanentes que discutieron el proyecto durante su trámite regular en las cámaras, sino que están compuestas por algunos cofirmantes de los proyectos. La discreción otorgada a las autoridades de las cámaras y la falta de normas que refuerzen el rol de las comisiones permanentes, permiten que la representación dentro de las CC no sea estrictamente proporcional a la balanza de fuerzas en el Congreso (o las comisiones) y que grupos o facciones minoritarias se vean sistemáticamente excluidos. El cuadro 2 presenta datos acerca de la composición partidaria del Congreso y de las comisiones de conciliación.

Los datos reflejan una composición partidaria relativamente proporcional a la del Congreso en general, aunque los legisladores de ciertos grupos políticos por lo general son excluidos de las CC. En el periodo 2002-2003 la coalición de gobierno, formada por liberales “uribistas” y conservadores, obtuvo 66 por ciento de los escaños en la Cámara baja y 57 por ciento en la Cámara alta. Dentro de las CC, la representación promedio de la coalición de gobierno fue de 64 por ciento, lo que indica una sobrerepresentación relativamente modesta.<sup>9</sup> Durante el periodo anterior, sin

---

<sup>9</sup> El Partido Liberal Colombiano durante este gobierno se encontraba dividido en dos facciones que votaban separadamente en el Congreso y apoyaban diferentes candidatos a la presidencia (el candidato del Liberalismo Oficialista era Horacio Serpa, y el presidente, Álvaro Uribe, si bien siempre ha militado dentro del Partido Liberal, lanzó un movimiento llamado

**CUADRO 2.** Representación partidaria en las comisiones de conciliación en Colombia

<b>a. Desde julio de 1999 hasta junio de 2000</b>					
	Legisladores	Liberal oficialista %	Liberal colaboracio- nista %	Conservador %	Indepen- dientes %
<b>Congreso</b>					
Cámara de Representantes	165	35	28	32	4
Senado	102	27	20	27	25
<b>Comisiones de Conciliación</b>					
Promedio	3.6	42	24	25	9
<b>Excluidos de la comisión</b>	~	23	49	43	72

<b>b. Desde julio de 2002 hasta junio de 2003</b>					
	Legisladores	Liberal oficialista %	Liberal uribista %	Conservador %	Indepen- dientes %
<b>Congreso</b>					
Cámara de Representantes	165	29	36	30	5
Senado	102	20	28	29	23
<b>Comisiones de Conciliación</b>					
Promedio	5.8	23	32	32	14
<b>Excluidos de la comisión</b>	~	38	21	18	51

Fuente: Elaboración propia.

embargo, la coalición entre conservadores y liberales colaboracionistas capturó, en promedio, la mitad de la representación en las CC a pesar de haber logrado alrededor de 60 por ciento de los escaños.<sup>10</sup> En ambos períodos la oposición estuvo compuesta por los liberales “oficialistas”. Durante

Primero Colombia). La facción del Partido Liberal que apoyaba a Uribe formó una coalición con el Partido Conservador. Durante el estudio, la Cámara de Representantes estaba presidida por William Vélez Mesa, un liberal “uribista”, y el Senado, por Luis Alfredo Ramos, un conservador prominente de la coalición de gobierno.

<sup>10</sup> La coalición de gobierno para este periodo se denominó Gran Alianza y estuvo conformada por conservadores, liberales colaboracionistas (disidentes de la línea oficialista equivalente a 28 por ciento de la Cámara y 20 por ciento del Senado) y el apoyo de algunos movimientos independientes. Los opositores al gobierno constituyeron la bancada liberal oficialista.

1999-2000, aparecen levemente sobrerepresentados, mientras que durante 2002-2003 su representación es más proporcional a sus escaños en el Congreso. Los independientes, no obstante, aparecen con una representación proporcionalmente menor a la de sus fuerzas en el Congreso en ambos períodos.

Estos resultados generales dan la impresión de que la selección de miembros a las comisiones no difiere mucho de la norma de proporcionalidad partidaria; sin embargo, una mirada más profunda muestra que grupos de la oposición (y a veces del gobierno) fueron excluidos del proceso con frecuencia. Por ejemplo, en el periodo 1999-2000 la coalición de legisladores independientes, con 29 por ciento de los escaños en el Senado y 4 por ciento en la Cámara baja, quedaron excluidos de las CC en 72 por ciento de los casos. Los liberales “oficialistas” fueron excluidos de 38 por ciento de las comisiones en 2002-2003 y de 25 por ciento en el periodo previo. La coalición de gobierno, en cambio, estuvo representada en 95 por ciento de las CC formadas en 2002-2003 y en 77 por ciento de las creadas en 1999-2000; además, obtuvo la mitad o más de sus miembros en 85 por ciento (2002-2003) y 77 por ciento (1999-2000) de las CC. Más relevante, quizás, es que cuando se observan los detalles de los temas a tratar, se nota que la coalición de gobierno se asegura una mayoría en casi todas las propuestas de gran importancia, mientras que aquellas CC sin representación de la coalición de gobierno siempre tratan temas de poca envergadura. La oposición, en contraste, sólo obtuvo la mayoría en 8 por ciento de los casos y en el 8 por ciento restante no hubo una mayoría partidaria (o de coalición).

Los datos de Colombia reflejan cómo las mesas directivas de las cámaras utilizan su autoridad para sesgar la composición partidaria de las CC. Diferente es el caso de Chile, donde la discreción de las autoridades en el proceso de selección es menor y la importancia de las comisiones permanentes es mayor.

La Constitución chilena establece que las CC deben estar compuestas por la misma cantidad de senadores y diputados, cinco por cámara (igual al número de legisladores en las comisiones permanentes en el Senado).<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> La regla de cinco miembros por cámara continúa, aunque últimamente algunas comisiones de conciliación cuentan con más integrantes. En la Cámara de Diputados por lo general componen las comisiones permanentes 13 miembros.

Todas las CC cuentan con el mismo número de miembros y deciden por la regla de la mayoría —lo cual es común en los países que cuentan con esta institución. La composición partidaria de las CC en Chile es responsabilidad de las mesas directivas de las cámaras, que siempre escogen legisladores miembros de la comisión permanente que recibió jurisdicción original sobre el proyecto de ley.<sup>12</sup>

En la Cámara de Diputados de Chile la coalición Concertación ha obtenido desde el retorno de la democracia una mayoría que le ha dado también el control de la mesa directiva. Este control se refleja en la selección de los miembros de las CC: cada delegación de la Cámara de Diputados examinada ha tenido una mayoría perteneciente a la Concertación (siempre tres de cinco). En el Senado chileno, el proceso de nombramiento es distinto porque en el periodo de estudio la Concertación sólo obtuvo 50 por ciento de los escaños y la coalición de oposición —Alianza por Chile—, junto con los senadores vitalicios, controló el otro 50 por ciento. Esta paridad de fuerzas influyó en la composición de las comisiones permanentes del Senado y terminó influyendo en la composición partidaria de las CC. Cuando la delegación del Senado proviene de una comisión permanente dominada por Concertación, esta coalición controla 60 por ciento de los miembros de la CC. Cuando la delegación del Senado proviene de una comisión permanente dominada por Alianza, existe un empate de fuerzas en la CC.

Las estadísticas descriptivas acerca de la composición partidaria de las CC en Chile están resumidas en el cuadro 3. Los datos muestran que en el Senado la Alianza obtuvo una mayoría (tres de los cinco miembros) en 18 de los 26 casos en que se formaron CC. Esto implica que en esos casos hubo empate entre el número de miembros de la coalición de gobierno y el número de opositores en la composición final de las CC. Finalmente, Concertación tuvo el control partidario de las CC en el 31 por ciento de los casos. A diferencia del caso colombiano, en todas las ocasiones, la coalición de gobierno y la oposición tuvieron representantes en la CC.

Cuando se examina el comportamiento de los legisladores dentro de la CC se observa que por lo general llegan a la redacción final del proyecto por unanimidad, tanto cuando la coalición de gobierno tiene la mayoría

---

<sup>12</sup> En la práctica, el presidente de la cámara consulta con el presidente de la comisión permanente con jurisdicción original sobre el proyecto (siempre de la mayoría) y algún otro líder partidario antes de decidir.

**CUADRO 3.** Representación partidaria en las comisiones de conciliación en Chile 2001-2002

Congreso	Concertación		Alianza	
	2001	2002	2001	2002
<b>Cámara de Diputados</b>				
Elegidos	70 58.3%	63 52.5%	50 41.7%	57 47.5%
<b>Senado</b>				
Elegidos	20	20	18	18
institucionales	4	4	6	6
	50%	50%	50%	50%
		<b>Cámara de Diputados</b>		<b>Senado</b>
<b>Comisiones de conciliación</b>		Concertación %	Alianza %	Concertación % Alianza %
8 Comisiones		60	40	60 40
18 Comisiones		60	40	40 60

Fuente: Elaboración propia.

como cuando están en igualdad de fuerzas con la oposición. Esto no es sorprendente ya que las dos cámaras son actores institucionales con poder de veto —se requiere cierto consenso para aprobar cualquier proyecto de gran envergadura— y sus preferencias deben incorporarse durante la deliberación dentro de la comisión. En la práctica este consenso también se asocia con el comportamiento cooperativo teórico discutido antes; sin embargo, como se señaló, quienes participan en esta negociación influyen en el tipo de propuesta final.

En resumen, la descripción del proceso de selección de miembros a las CC revela tres aspectos importantes. Primero, resalta el poder de los líderes partidarios, particularmente en el caso de Colombia, pero también en la Cámara de Diputados de Chile. En el caso colombiano la discreción de las autoridades aparece menos limitada que en el caso chileno —el grupo del cual pueden seleccionarse los miembros de la CC es más amplio y además no está restringido ni por un número preestablecido ni por la necesidad de seleccionar el mismo número por cámara—. Segundo, la descripción del proceso de selección resalta el poder de las comisiones permanentes en Chile. Entre otras atribuciones, las comisiones perma-

nentes que han discutido el proyecto durante los primeros debates componen las CC y por ende tienen una autoridad *ex post* similar a la que Shepsle y Weingast resaltan para el Congreso de Estados Unidos. Y tercero, la composición de las CC tiende a favorecer levemente a las coaliciones gubernamentales, sobre todo en Colombia.

Es pertinente notar que en Colombia la selección discrecional de miembros por parte de las autoridades de las cámaras, la formación de CC con pocos miembros y la práctica de seleccionar delegaciones de diferente tamaño tanto para el Senado como para la Cámara de Diputados eran temas debatidos durante la votación de reportes e incluidos en las demandas ante la Corte Constitucional. Cuando la oposición a este procedimiento se transformó en mayoritaria dio como resultado, durante la propuesta de reforma al sistema electoral colombiano a mediados del año 2003, que el Congreso alterara el artículo 161 de la Constitución (entre otros) para establecer que para componer una CC la mesa directiva debe elegir igual número de miembros de cada cámara.

## La participación del Ejecutivo

El Poder Ejecutivo está interesado en el proceso de decisión dentro de las CC en gran medida porque la legislación de interés nacional, que incluye muchas propuestas presidenciales, se define ahí. El análisis teórico aquí expuesto enfatiza que las CC tomen en cuenta la posibilidad de un voto presidencial. Como se ilustró con algunos ejemplos, el poder de introducir observaciones con el voto (enmiendas a ser votadas en última instancia) así como los vetos parciales influyen en el tipo de proyecto que resulta aprobado. Otras prerrogativas presidenciales relevantes son el derecho a imponer una fecha límite para que las CC (u otras comisiones) reporten un proyecto de ley, la posibilidad de enviar miembros del gabinete para participar en los debates de las plenarias y la capacidad de ofrecer enmiendas al texto en discusión.

¿El pleno acepta siempre los reportes de las CC y éstos no son nunca vetados por el Ejecutivo, como supone el modelo teórico de información completa? ¿El papel del Ejecutivo es relevante en las deliberaciones de la CC para facilitar los entendimientos entre las dos ramas del gobierno?

Durante el periodo de estudio, todos los reportes de las CC a las respectivas cámaras se aceptaron, tanto en Colombia como en Chile. En el

caso de Chile, el presidente no vetó ninguno de los proyectos. En Colombia, sin embargo, el Ejecutivo utilizó el veto parcial en 23 por ciento de los proyectos reportados en 1999-2000 y en 16 por ciento de los de 2002-2003. En la mayoría de los casos el veto afectó secciones del articulado que proveían beneficios con un foco local o regional. Los resultados son consistentes con la implicación del modelo pero, ¿por qué encontramos vetos parciales en Colombia?

No se pretende resolver esta pregunta aquí, pero quizá la diferencia se relaciona con las consecuencias de los mecanismos de selección previamente discutidos y la opinión del Ejecutivo en los detalles del proceso legislativo. En Chile la mitad de los proyectos que terminaron en una CC fueron iniciativas del Ejecutivo, mientras que en Colombia la proporción fue bastante menor. En Chile el Ejecutivo estableció fechas límites (*v. gr.*, urgencias) para la discusión de los proyectos en más de un tercio de los casos, mientras que en Colombia este procedimiento se utilizó en 16 por ciento de los casos en 2002-2003.<sup>13</sup> Como era de esperarse, muchos de los proyectos más controvertidos de la agenda legislativa se resuelven en las CC.<sup>14</sup> En Chile, donde los datos están disponibles, se observa que el Ejecutivo, a través de sus ministros, participa de las deliberaciones de las CC en alrededor de dos tercios de los casos reportados para los años 2001 y 2002. Las transcripciones de las deliberaciones del pleno revelan que el Poder Ejecutivo participó activamente y ofreció enmiendas a los proyectos de ley discutidos, manifestó su objeción a ciertas sugerencias y resaltó las concesiones hechas a los legisladores. En Colombia, donde las CC son menos estructuradas y su membresía más ecléctica que en Chile, el Ejecutivo no participa regularmente de las deliberaciones.

En síntesis, en Chile se observa que en una gran proporción de los casos los miembros del Ejecutivo participan activamente de las deliberaciones dentro de las comisiones y los miembros de las CC son siempre los de la comisión permanente que viene tratando el proyecto desde su introducción. En Colombia, el Ejecutivo no aparece tan envuelto en los detalles del proceso (la gran mayoría no son propuestas del Ejecutivo), la

---

<sup>13</sup> No se cuenta con la información de mensajes de urgencia para el periodo 1999-2000.

<sup>14</sup> Algunos ejemplos notorios en Chile son el establecimiento del seguro de desempleo, cambios en las elecciones municipales, la promoción de cooperativas y la regulación del transporte comercial; mientras que en Colombia lo ejemplifican las reformas laborales, la regulación sobre la celebración de un referendo y la legislación antiterrorista.

composición de las CC es mucho más ecléctica y el proceso de selección más idiosincrático que en Chile. Puede suponerse que tanto la activa participación de los representantes del Ejecutivo como la consistente participación de las comisiones permanentes contribuyen a optimizar la información y prevenir el oportunismo, y de ese modo ayudan a que la propuesta final de la comisión pase y no sea vetada.

Las hipótesis alternativas, que resaltan la influencia del sistema de partidos, también son consistentes con la evidencia. En ambos periodos las coaliciones gubernamentales del presidente colombiano fueron relativamente inestables, lo que incrementó la dificultad de coordinar decisiones entre actores de ambas ramas de gobierno o de diferentes facciones. Por ejemplo, durante el periodo 1999-2000, la coalición de gobierno Gran Alianza por el Cambio, compuesta por conservadores, liberales colaboracionistas y algunos independientes, estaba debilitada como consecuencia de importantes derrotas en el Congreso, una de ellas la reforma política aprobada en junio de 1999. La coalición terminó por resquebrajarse en marzo de 2000, cuando el presidente Pastrana decidió presentar la propuesta de convocar a un referendo para someter a aprobación la reforma política a los ciudadanos que incluía la revocatoria del Congreso Nacional. En el periodo posterior, la coalición del presidente Uribe estaba en su primer año de gobierno. Por el contrario, la coalición gubernamental chilena, Concertación, llevaba 12 años en el gobierno durante el periodo analizado, lo cual contribuye al desarrollo de sofisticados mecanismos informales para coordinar acciones e incrementar la comunicación entre el Ejecutivo y el Legislativo.

### **Discusión: autoridad, delegación y equilibrio de poder**

Como lo predice la discusión teórica presentada en la segunda sección, en el periodo de estudio todas las propuestas que las CC presentaron a las cámaras triunfaron y se transformaron en ley. Aunque estas comisiones tienen un alto grado de éxito, se demostró que sus decisiones cuentan con restricciones relevantes. Ciertas provisiones constitucionales, las reglas internas del Congreso y la autoridad del Ejecutivo limitan las alternativas factibles que las comisiones tienen a su disposición. El cuadro 4 resume los procedimientos utilizados en Chile, Colombia y Estados Unidos con respecto a diez características discutidas a lo largo de este artículo.

Del análisis presentado en este artículo surgen dos importantes implicaciones; la primera se refiera a la delegación de autoridad a las CC y la segunda al balance de autoridad entre el Ejecutivo y el Legislativo. Las cámaras delegan en las CC la habilidad de emitir la última propuesta para cambiar el *statu quo* en el tema pertinente a la ley en cuestión. Al darles semejante poder sobre la agenda parlamentaria las cámaras toman un riesgo: el principal problema en la delegación de autoridad es la llamada “pérdida de agencia”, que es la diferencia entre el resultado que las cámaras obtienen a través de la delegación y el mejor resultado posible sin ella. Sin tener en cuenta la posible intervención del Ejecutivo, la pérdida de agencia en los ejemplos abstractos presentados en la segunda sección sería la distancia entre la propuesta final de la comisión y el punto medio en el núcleo bicameral.

La literatura especializada en temas de delegación demuestra que la “pérdida de representación” se minimiza cuando el actor principal y el agente tienen preferencias similares y cuando el actor principal cuenta con información acerca de las actividades del agente que le permita tomar medidas correctivas si es necesario (Lupia y McCubbins, 1998). El peor

**CUADRO 4.** Comisiones de conciliación en Chile, Colombia y Estados Unidos

	Chile	Colombia	Estados Unidos
<b>Convocatoria</b>	Luego de un rechazo en la cámara revisora y después de que la cámara de origen rechaza un proyecto enmendado en la cámara revisora.	Luego de que la cámara revisora pasa un proyecto con enmiendas.	No es obligatoria (diferencias bicamerales se pueden resolver en sucesivas rondas).
<b>Plazos</b>	Pueden ser establecidos por las cámaras y el Ejecutivo.	Pueden ser establecidos por las cámaras y el Ejecutivo.	Pueden ser establecidos por las cámaras.
<b>Alcance</b>	Las CC pueden modificar todo el proyecto.	Las CC pueden modificar sólo aquellas partes donde no hubo coincidencia.	Las CC pueden modificar sólo aquellas partes donde no hubo coincidencia.
<b>Indicaciones del pleno</b>	No están establecidas formalmente.	No están establecidas formalmente.	Existen pero son sólo sugerencias.

**CUADRO 4.** Comisiones de conciliación en Chile, Colombia y Estados Unidos (continuación)

	Chile	Colombia	Estados Unidos
<b>Restricciones temáticas</b>	Sí –enmiendas que implican impuestos y gastos necesitan el apoyo del Poder Ejecutivo.	Sí –enmiendas que implican gastos necesitan el apoyo del Poder Ejecutivo.	Ninguna.
<b>Representación por cámara</b>	Cinco legisladores por cámara.	No hay un número predeterminado.	No hay un número predeterminado.
<b>Regla de votación</b>	Mayoría.	Mayoría.	Regla “unitaria”: mayoría de los miembros de cada una de las dos delegaciones.
<b>Selección de delegados a cc</b>	Presidente de cada cámara.	Presidente de cada cámara.	Presidente de cada cámara.
<b>Composición de las delegaciones</b>	Cada delegación está compuesta por miembros de la comisión permanente con jurisdicción original.	Las delegaciones tienen una membresía heterogénea.	Las delegaciones están compuestas en su mayoría por miembros de la comisión permanente con jurisdicción original.
<b>Veto presidencial</b>	Veto total y veto modificatorio con un umbral de 2/3 para insistir.	Veto total y veto parcial con un umbral de 1/2 para insistir.	Veto total con un umbral de 2/3 para insistir.

Fuente: Elaboración propia.

escenario de delegación se produce cuando el agente tiene preferencias divergentes del actor principal y la oportunidad de actuar sin ser apropiadamente monitoreado y castigado. Los mecanismos para limitar estos problemas incluyen medidas *ex ante* —el diseño de contrato y el procedimiento de selección— y *ex post*—monitoreo, reporte y control institucional.

En los casos analizados se observan estos mecanismos en funcionamiento. Por ejemplo, en Chile el “diseño de contrato” delega a las CC la autoridad para modificar todo el proyecto al mismo tiempo que el proceso de selección limita la discreción de los presidentes de la cámara (en el Senado especialmente) con la norma que da preferencia a los miembros

de las comisiones permanentes con jurisdicción original sobre el proyecto. El proceso de delegación es diferente en Colombia, donde las CC enfrentan un contrato más rígido —están limitadas a modificar las secciones en las que hubo desacuerdo— al mismo tiempo que el proceso de selección concentra poder en manos de las autoridades de las cámaras. En ambos casos el Ejecutivo cumple el rol de “tercer actor”, dado que puede proveer a las cámaras con información adicional acerca de las propuestas de las CC. De la misma manera, en ambos países la posibilidad de las mesas para monitorear las deliberaciones de las CC es amplia.

Entonces, ¿sería realista considerar que las CC hagan propuestas alejadas del núcleo bicameral, como en los ejemplos previos? ¿No serían esas propuestas consideradas costosas para las cámaras que delegan esa autoridad, llevando al reemplazo de sus poco fieles integrantes? Es importante resaltar que, aunque el control sobre las decisiones de las dos cámaras esté en manos de una CC con preferencias distintas, el resultado final aún puede ser mejor aceptado por ambas cámaras que aquel al que hubiesen llegado bajo un método alternativo de resolución de disputas bicamerales. En los casos de Chile y Colombia, la posible intervención del presidente a través de un último voto modificador (basado en enmiendas o que excluye partes del articulado) justifica la discreción otorgada a las CC para elaborar propuestas que parecen algo costosas pero que en el fondo suponen impulsar los intereses del Poder Legislativo.

El segundo punto tiene que ver con el balance de poder. La literatura reciente que estudia la relación entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo en América Latina enfatiza la importancia de las prerrogativas presidenciales (Shugart y Carey, 1992; Figueiredo y Limongi, 2000; Morgenstern y Nacif, 2002; Negretto, 2004; Alemán y Tsebelis, 2005). Tanto Chile como Colombia tienen sistemas presidencialistas que dan al Ejecutivo una posición preponderante en el proceso legislativo (Cárdenas *et al.*, 2006; Aninat *et al.*, 2004; Baldez y Carey, 2001; Archer y Shugart, 1997; Savelis, 1997). Los congresos no sólo se consideran comparativamente más débiles desde una perspectiva institucional, sino que también se ven obligados a afrontar problemas de acción colectiva comunes cuando un grupo grande de individuos toma las decisiones importantes.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Tanto en Colombia como en Chile las comisiones permanentes que ordinariamente reciben los proyectos de ley no pueden prohibir enmiendas a sus propuestas, pues actúan bajo las llamadas *open rules*.

El argumento de este artículo no supone la idea de una preponderancia del Congreso frente al Ejecutivo, sino que enfatiza el hecho de que el Congreso tiene un arma institucional importante en las CC. Como lo demuestra magistralmente Riker (1986), a la manipulación del poder institucional se le opone la estrategia del débil. Estas comisiones especiales no sólo contribuyen a resolver diferencias bicamerales sino a actuar de manera prospectiva, al privilegiar la posición de las cámaras frente a la enorme influencia presidencial.

Se demuestra cómo las CC influyen en la versión de la ley que las cámaras confrontan en su última votación antes de referir la propuesta al Ejecutivo. El poder de definir el texto final depende en gran medida de la cantidad de información que tengan las CC sobre las preferencias del presidente y de las respectivas cámaras. La presunción de que el procedimiento de selección de miembros para formar las CC en Chile es más conducente a una membresía especializada e informada que en Colombia parece explicar el hecho de que todas las propuestas de las CC en Chile evitaron el voto presidencial mientras que en Colombia algunas fueron finalmente modificadas por el Ejecutivo. Falta resolver esta especulación de manera empírica.

## Conclusión

Este artículo es el primero en analizar las comisiones de conciliación en Chile y Colombia, los dos únicos países en América Latina que utilizan esta institución para resolver diferencias bicamerales. Entender el funcionamiento de estas comisiones es importante para comprender el proceso legislativo y las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en ambos países. Al utilizar una comisión de conciliación el Congreso delega en unos pocos legisladores el poder y la responsabilidad de diseñar una alternativa consensual, que se encuentre dentro de las preferencias de las dos cámaras. Estos legisladores tienen una posición privilegiada en el proceso de elaboración de las políticas: las enmiendas al proyecto aprobado por una determinada comisión de conciliación están prohibidas. Aun en sistemas caracterizados por Ejecutivos poderosos, las comisiones de conciliación tienen la habilidad de influir en la dirección de las reformas legislativas. En este artículo se demuestra cómo la utilización de este procedimiento afecta la repartición de poder dentro del Legislativo y la

dirección de la política a implementar. También se resalta el procedimiento de selección de sus miembros y cómo éste puede afectar el peso de cada cámara y la fuerza institucional de las comisiones permanentes. Ojalá que este aporte motive a otros para examinar el rol fundamental de éstas y otras instituciones legislativas. 

## Referencias bibliográficas

- Alemán, Eduardo y George Tsebelis (2005), “The Origins of Presidential Conditional Agenda Setting Power in Latin America”, *Latin American Research Review*, vol. 40, núm. 2, junio, pp. 3-26.
- Alesina, Alberto *et al.* (1998), “Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America”, Documento de Trabajo núm. 394, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Aninat, Cristobal *et al.* (2004), “Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes in Chile”, Documento de Trabajo, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo [Disponible en: <http://www.iadb.org/res/laresnetwork/projects/pr226finaldraft.pdf>].
- Archer, Ronald P. y Matthew S. Shugart (1997), “The Unrealized Potential of Presidential Dominance in Colombia”, en Scott Mainwaring y Matthew S. Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 110-159.
- Baldez, Lisa y John M. Carey (2001), “Budget Procedure and Fiscal Restraint in Post-transition Chile”, en Stephan Haggard y Mathew McCubbins (eds.) *Presidents, Parliaments and Policy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Cárdenas, Mauricio, Roberto Junguito y Mónica Pachón (2006), “Political Institutions and Policy Outcomes in Colombia: The Effects of the 1991 Constitution”, Documento de Trabajo, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, [Disponible en: <http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubR-508.pdf>].
- Carey, John M. (2002), “Parties, Coalitions and the Chilean Congress in the 1990s”, en Scott Morgenstern y Benito Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Crisp, Brian F. y Rachael E. Ingall (2001), “Determinants of Home Style: The Many Incentives for Going Home in Colombia”, *Legislative Studies Quarterly*, vol. 26, núm. 3, agosto, pp. 487-512.

- Davidson, Roger H. y Walter J. Oleszek (1998), *Congress and Its Members*, Washington, Congressional Quarterly Press, 6a. ed.
- Figueiredo, Argelina C. y Fernando Limongi (2000), “Constitutional Change, Legislative Performance and Institutional Consolidation”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, núm. especial 1, pp. 73-94.
- Londregan, John (2000), *Legislative Institutions and Ideology in Chile*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Longley, Lawrence D. y Walter J. Oleszek (1989), *Bicameral Politics: Conference Committees in Congress*, New Haven, Yale University Press.
- Lupia, Arthur y Mathew D. McCubbins (1998), *The Democratic Dilemma: Can Citizens Learn what they Need to Know*, Cambridge, the Press Syndicate of the University of Cambridge.
- Morgenstern, Scott y Benito Nacif (2002), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Nagler, Jonathan (1989), “The Strategic Implications of Conferee Selection in the House of Representatives”, *American Politics Research*, vol. 17, núm. 1, enero, pp. 54-79.
- Negretto, Gabriel (2004), “Government Capacities and Policy Making by Decree in Latin America: The Cases of Brazil and Argentina,” *Comparative Political Studies*, vol. 37, núm. 5, junio, pp. 531-562.
- Oleszek, Walter J. (2004), *Congressional Procedures and the Policy Process*, Washington, Congressional Quarterly Press.
- Riker, William H. (1986), *The Art of Political Manipulation*, New Haven, Yale University Press.
- Schwartz, Thomas (1990), “Cyclic Tournaments and Cooperative Majority Voting: A Solution”, in *Social Choice and Welfare*, vol. 1, núm. 7, marzo, pp.19-29.
- Shepsle, Kenneth A. y Barry R. Weingast (1987), “The Institutional Foundations of Committee Power”, *American Political Science Review*, vol. 81, núm. 1, marzo, pp. 85-104.
- Shugart, Matthew S. y John Carey (1992), *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Siavelis, Peter (1997), “Executive-Legislative Relations in Post-Pinochet Chile: A Preliminary Assessment”, en Scott Mainwaring y Matthew S. Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 321-362.

- Smith, Steven S. (1989), *Call to Order: Floor Politics in the House and the Senate*, Washington, The Brookings Institution.
- Tsebelis, George y Jeannette Money (1997), *Bicameralism*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Van Beek, Stephen D. (1995), *Post-Passage Politics: Conference Committees*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.