

CUENTA REGRESIVA LEGISLATIVA: QUÉ DEBERÍA PRIORIZAR EL GOBIERNO

- Ante el próximo cambio de Gobierno y Congreso, es importante examinar la agenda legislativa en tramitación, a fin de determinar los riesgos y beneficios de aquellos proyectos que busquen promoverse en la recta final de la actual Legislatura.
- Se identifican proyectos de ley que tienen posibilidades de ser aprobados por el actual Congreso, sea porque han sido priorizados por el actual Ejecutivo o se encuentran en una etapa avanzada de su tramitación. Mientras hay algunos que presentan riesgos (Sistema Nacional de Cuidados y el FES), otros son valiosos (Reforma al Sistema Político o al Gobierno Judicial).
- También se identifican proyectos que, no siendo prioritarios o que se encuentran en una etapa más temprana de su tramitación, debieran a nuestro juicio impulsarse.

Ante el próximo cambio de Gobierno y renovación del Congreso Nacional, resulta importante examinar la agenda legislativa que se está tramitando. Es evidente que, *ad portas* del término de una Legislatura, se pretendan impulsar determinadas iniciativas, ya sea para materializar promesas de campaña, obtener réditos políticos o bien para dejar instaladas ciertas discusiones condicionando, de cierta forma, al Ejecutivo y Congreso entrante.

Por ello, a continuación, se identifican proyectos de ley que tienen posibilidades de ser aprobados por el actual Congreso, ya sea porque han sido priorizados por el actual Ejecutivo o se encuentran en una etapa avanzada de su tramitación; y proyectos que, pese a no encontrarse en uno de esos supuestos, son herramientas valiosas de política pública¹.

PROYECTOS EN SU ETAPA FINAL O PRIORIZADOS POR EL ACTUAL EJECUTIVO

Proyectos riesgosos

¹ Se hace presente que no se trata de una lista exhaustiva, pues existen otros proyectos de ley que, si bien han sido priorizados por el Ejecutivo, tienen baja probabilidad que concluyan su tramitación antes del término de la actual Legislatura. Por ejemplo, Sala Cuna Universal (Boletín N°14.782-13) y Ley de Rentas Regionales (Boletín N°15.921-05), ambos en primer trámite constitucional.

1. Crea un Sistema Nacional de Cuidados²

Este proyecto de ley, originado en un mensaje del Presidente Boric, se encuentra en su etapa final de tramitación. La Sala de la Cámara de Diputados respaldó las modificaciones introducidas por el Senado, dejando sólo dos artículos para revisión de una Comisión Mixta³.

Esta iniciativa propone una reforma estructural a la manera en que la sociedad aborda el cuidado, otorgando al Estado un papel central en la redistribución de estas responsabilidades. Así, el proyecto de ley incrementa la burocracia, al crear un nuevo y complejo aparato estatal, en forma de Servicio y Consejos, centralizando la toma de decisiones, lo que compromete la eficacia y agilidad del sistema. Por otra parte, no aborda los problemas estructurales de la actual oferta programática de cuidados y excluye a instituciones privadas con fines de lucro, reduciendo la capacidad de respuesta ante una demanda creciente. Finalmente, introduce criterios de priorización basados en identidad de género, orientación sexual, discapacidad, origen étnico o nacionalidad, en lo que denomina el principio de interseccionalidad; sin considerar el principal factor que debería guiar cualquier política pública: la condición económica de las personas cuidadoras y de quienes requieren cuidados, que permita focalizar la labor del Estado en quienes más lo necesitan.

En definitiva, se trata de un proyecto con una fuerte carga ideológica y que excluye, además, a una serie de actores que hoy proveen servicios de cuidados a muchos chilenos.

2. Nuevo Instrumento de Financiamiento para la Educación Superior (“FES”)⁴

Una de las principales promesas del actual Gobierno fue poner fin al Crédito con Aval del Estado (CAE). La iniciativa presentada por el Gobierno sustituye el sistema de crédito subsidiados por un modelo de financiamiento estatal vía impuestos al ingreso, debilitando la autonomía y sostenibilidad de las universidades. Sin embargo, las proyecciones del sistema descansan en supuestos frágiles e inciertos, como la adhesión voluntaria de instituciones, la participación de estudiantes con altos ingresos futuros y la formalización laboral, lo que compromete la sostenibilidad fiscal del modelo.

² Boletín N°16.905-21. Ver [Temas Públicos N°1686-2](#).

³ Las dos normas que no alcanzaron los quórums exigidos son la que establece el Comité Interministerial de Desarrollo Social, Familia y Cuidados para la necesaria articulación del sistema, y la que regula la supervisión de los servicios y los programas de cuidado.

⁴ Boletín N°17.169-04.

Pese a encontrarse en segundo trámite en el Senado y la prioridad que le ha dado el actual Ejecutivo, dadas las críticas que se han formulado por diversos expertos al proyecto de ley, incluidas las conclusiones del informe recientemente entregado por el Consejo Fiscal Autónomo⁵, es poco probable que cuente con todos los votos favorables para su aprobación. Debe evitarse que, por aliviar la carga financiera que implica el CAE para ciertos grupos de estudiantes (fundamentalmente desertores), se termine aprobando un mal sistema de financiamiento que será más oneroso para muchos estudiantes y, al mismo tiempo, se haga más dependiente del Estado a las instituciones de educación superior.

3. Crea la Agencia de Financiamiento e Inversión para el Desarrollo “AFIDE”⁶

También en segundo trámite constitucional, el proyecto crea esta nueva Agencia con el fundamento de que la institucionalidad actual de CORFO no es adecuada para la administración y gestión de instrumentos financieros públicos para el desarrollo. Por ello, pretende abordar estos problemas dotando de nuevas características y atribuciones a esta nueva agencia con un directorio más técnico y menos político; con la posibilidad de emitir títulos de deuda para financiarse; con nuevos instrumentos para el financiamiento de diversos actores en la economía.

Sin embargo, el proyecto plantea una serie de riesgos. AFIDE podrá crear empresas, otorgar créditos de primer piso, es decir, financiamientos directos los que acarrearán riesgos relevantes para las finanzas públicas, tal como lo han mostrado experiencias previas de la misma CORFO⁷.

Asimismo, se faculta a AFIDE para emitir deuda lo que conlleva riesgos adicionales. Si bien la iniciativa legal indica que dichos financiamientos no contarían con garantía estatal, subsiste la obligación implícita del Estado de responder por esos compromisos. Además, aunque los recursos de AFIDE no se incluyan en el presupuesto nacional, la adquisición de títulos de deuda por parte de esta agencia constituye endeudamiento público, en un contexto de estrechez fiscal y de un alza acelerada del endeudamiento público.

Estas importantes atribuciones que se le entregan a AFIDE no conversan con una institucionalidad que sea lo suficientemente independiente del ciclo político, además no queda clara la ventaja de crear una nueva institucionalidad versus perfeccionar la gobernanza de CORFO, sin incurrir en nuevos costos y atribuciones indeseables.

⁵ Ver más detalle en [Temas Públicos N°1718-1](#).

⁶ Boletín N°16.889-05.

⁷ Ver más detalle en [Temas Públicos N° 1674-2](#).

Proyectos valiosos

4. Moderniza y Fortalece el Sistema de Inteligencia del Estado (“SIE”)⁸

Ingresado el año 2018 por el Presidente Piñera, ya se encuentra en su fase final de tramitación en una Comisión Mixta. El proyecto busca modernizar y adaptar el Sistema de Inteligencia a las exigencias actuales, así como dar capacidades operativas a la Agencia Nacional de Inteligencia (ANI). Se trata de un buen proyecto que contribuye de forma efectiva a mejorar el sistema de inteligencia del país.

5. Subsistema de Inteligencia Económica⁹

También del Ejecutivo, busca crear un subsistema de inteligencia económica que se relacione con el Sistema de Inteligencia a través de la ANI para perseguir “la ruta del dinero” del crimen organizado. Los miembros del subsistema son el Servicio de Impuestos Internos, la Unidad de Análisis Financiero y Aduanas. El proyecto, en segundo trámite en la Cámara de Diputados, es adecuado en cuanto la persecución del financiamiento del crimen organizado es una forma importante de combatirlo, y coordinar distintas instituciones para aquello resulta beneficioso. Sin embargo, debe tenerse especial atención a que el mensaje original del Ejecutivo contaba con diversas propuestas de levantamiento del secreto bancario sin autorización judicial por medio de varias instituciones (UAF, CMF y SII). Si bien dichas ideas no prosperaron en primer trámite en el Senado, probablemente sean motivo de discrepancia nuevamente en la discusión particular en la Cámara de Diputados.

6. Reforma al sistema político¹⁰

El Ejecutivo ha buscado reactivar y agilizar la tramitación de su reforma al sistema político que se encuentra en primer trámite constitucional, pero a la cual colocó urgencia de discusión inmediata. Ésta se encuentra actualmente en la comisión de Gobierno del Senado y propone cambios relevantes: aumenta los requisitos para la constitución de partidos, en número de regiones y número de firmas a nivel regional; impide que los organizadores de partidos puedan ser candidatos en los próximos 4 años por otro partido distinto al que lo inscribió; eleva el número de patrocinios para inscribir candidaturas independientes para presidente, parlamentarios, alcaldes, concejales y gobernadores; fortalece la figura del comité parlamentario y consagra la

⁸ Boletín N°12.234-07.

⁹ Boletín N°15.975-07.

¹⁰ Boletín N°17.640-0.

figura del Jefe de Comité; y, condiciona el acceso al financiamiento permanente solo a aquellos partidos que cuenten con representación parlamentaria.

El diagnóstico del Ejecutivo reflejado en el proyecto de ley es correcto en el sentido de que la proliferación de partidos políticos —muchos de ellos de reciente creación, sin arraigo social ni coherencia ideológica— debilita la capacidad del Congreso para alcanzar consensos, incrementa la inestabilidad política y deteriora la confianza ciudadana en las instituciones democráticas.

Si bien deben perfeccionarse algunas disposiciones como diferenciar los requisitos para inscribir candidaturas independientes nacionales o locales, el proyecto es positivo y necesario para dar gobernabilidad y estabilidad institucional.

7. Reforma al Gobierno Judicial¹¹

Se trata de una reforma constitucional impulsada por el Ejecutivo (aunque refundida con otras iniciativas) que modifica el sistema de nombramientos del Poder Judicial y crea el Consejo Nacional de Nombramientos. La iniciativa se encuentra en segundo trámite constitucional, con urgencia suma y cuenta con apoyo transversal, lo que se vio reflejado en su reciente aprobación en general por unanimidad por la Sala del Senado.

El proyecto responde a un diagnóstico transversal y de larga data sobre la necesidad de modernizar la gobernanza del Poder Judicial en Chile. El modelo vigente presenta deficiencias estructurales que comprometen la independencia interna, la meritocracia y la transparencia. Esta iniciativa busca abordar dichos problemas mediante una reestructuración profunda de las funciones administrativas y los procesos de designación de jueces.

En términos generales, la reforma avanza en la dirección correcta al separar las funciones administrativas de las jurisdiccionales y distribuirlas en distintos órganos autónomos. Este diseño institucional busca evitar la concentración de poder y reducir el riesgo de captura política. Asimismo, el tránsito desde un sistema de nombramientos basado en la antigüedad y la discrecionalidad hacia uno fundado en el mérito, la concursabilidad y la oposición competitiva constituye un avance significativo. Pese a sus méritos, la propuesta presenta algunas deficiencias que deberán ser abordadas durante su tramitación en la Comisión de Constitución del Senado, mediante el ingreso de indicaciones. Una de ellas dice relación con la

¹¹ Boletines N°12.607-07, 14.192-07, 16.852-07, 16.979-07, 17.115-07, 17.144-07, 17.150-07 y N° 17.193-07, refundidos.

incertidumbre respecto de la composición del nuevo Consejo de Nombramientos Judiciales, que la Cámara de Diputados optó por delegarlo por completo a la futura ley orgánica.

PROYECTOS QUE, NO SIENDO PRIORIZADOS POR EL GOBIERNO, DEBIERAN IMPULSARSE

1. Licencias Médicas¹²

En primer trámite en el Senado, el mensaje del Presidente Boric, introduce un periodo de carencia para todas las licencias médicas con el fin de desincentivar su uso excesivo y permite acuerdos voluntarios entre trabajador y empleador para cubrir estos días; endurece las condiciones para otorgar nuevas licencias a quienes acumulen más de 180 días en un año, evitando prolongaciones innecesarias; fortalece las facultades fiscalizadoras de Compín y Fonasa para generar un efecto disuasivo frente a abusos; y elimina las diferencias entre trabajadores públicos y privados, equiparando reglas y pagos.

El mal uso de licencias médicas genera un alto costo tanto para el Estado como para las aseguradoras privadas, desvirtuando el propósito de protección al trabajador que tiene este instrumento. El proyecto de ley presentado por el Ejecutivo en cumplimiento de los compromisos asumidos durante la tramitación de la Ley de Presupuestos 2025, introduce en el diseño del instrumento elementos que ayudan a desincentivar su uso abusivo. Pese a sus virtudes, la resistencia en asociaciones de funcionarios públicos ha llevado al Ejecutivo postergar injustificadamente el avance de este necesario proyecto de ley.

2. Agencia para la Calidad de las Políticas Públicas¹³

Se encuentra en segundo trámite constitucional, en la Comisión de Hacienda del Senado, y crea un nuevo órgano independiente que articule la evaluación de diseño, impacto y eficiencia de las políticas y programas que el Estado ofrece a la ciudadanía, así como la promoción de buenas prácticas regulatorias y el fomento de la productividad. La Agencia absorbe y será la continuadora de la Comisión Nacional de Evaluación y Productividad (CNEP) y de parte de la Dirección de Presupuesto.

Existe consenso en que la creación de esta nueva Agencia representa un avance en la modernización del Estado, siempre que actúe como evaluador externo con

¹² Boletín N°17.678-11.

¹³ Boletín N°16.799-05.

autonomía, independencia y legitimidad transversal. En la Cámara de Diputados se rechazó la fórmula del Ejecutivo para designar a sus autoridades (ADP, pero designación del Presidente) por lo que abre una oportunidad para mejorar su gobernanza, por ejemplo, con consejeros nombrados con acuerdo del Senado, para darle mayor respaldo político, y que el director ejecutivo lo designe el Consejo, para asegurar autonomía. También se rechazó en la Cámara aplicar el Estatuto Administrativo a los funcionarios, de manera que hay espacio para impulsar que se rijan por el Código del Trabajo, tal como el CNEP.

Estas mejoras institucionales deberían ayudar a que la Agencia tenga suficiente fuerza e independencia para que su trabajo tenga un impacto en la asignación de recursos del Estado.

3. Reforma al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA)¹⁴

Originado en un mensaje del Presidente Boric, el proyecto introduce modificaciones a la institucionalidad ambiental, con el objeto de reducir los plazos de la aprobación ambiental de un proyecto y dar más certeza a los inversionistas. Este proyecto forma parte de la Agenda Pro Crecimiento e Inversión del Gobierno, aunque no se ha priorizado su avance.

El proyecto original del Gobierno, aunque tiene un objetivo deseable, no incorpora suficientes medidas para mejorar la situación actual e incluso introduce modificaciones en materias que generaban más incertezas (p.ej. cambios a la responsabilidad por daño ambiental). Sin embargo, la Comisión de Medio Ambiente del Senado aprobó elementos que sí son un avance (SEIA como efectiva ventanilla única, recurso único de reclamación ante Tribunal Ambiental, sin necesidad de agotar la vía administrativa previamente, entre otras). Si bien aún hay espacios que pueden mejorarse, el proyecto aprobado por la Comisión de Medio Ambiente apunta en la línea correcta y puede ser un buen punto de partida para la nueva Administración, de cara a entregar más certeza para quienes buscan invertir.

¹⁴ Boletín N°16.552-12.