

PERIODO
PRESIDENCIAL.
002596
ARCHIVO

INFORME DE ANALISIS

(al 21 de agosto de 1992)

MINISTERIO SECRETARIA GENERAL DE LA PRESIDENCIA

A. ANALISIS POLITICO: legislación y políticas públicas

En este análisis se intentará un balance de la actividad legislativa desplegada por el gobierno, examinándose tanto las leyes ya aprobadas como aquellos proyectos que se encuentran en actual tramitación parlamentaria.

La capacidad del Presidente de la República para decidir y ejecutar las políticas públicas, está condicionada por la necesaria autorización legislativa con que debe contar toda medida de gobierno que implique nuevos gastos, signifique modificar legislación anterior o constituya una limitación a derechos e intereses constitucionalmente garantizados.

Existen, por supuesto, medidas y políticas que no requieren autorización legal. Es así como, por ejemplo, algunas importantes políticas públicas en materias ambientales se han llevado a la práctica a través de decretos y reglamentos, ya sea por la vía de aplicar legislación vigente o bien ejerciendo la potestad reglamentaria autónoma presidencial.

Los ejemplos anteriores, que ponen de relieve las posibilidades que encierra la potestad reglamentaria presidencial, no deben inducir a desconocer el carácter insustituible de la ley como herramienta de gestión pública. El campo del decreto tiene sus límites, y cualquier incursión que, a juicio de los órganos contralores, los vulnere, corre el riesgo de ser invalidada (así, p.e., el Decreto Supremo sobre propaganda caminera).

De allí que cualquier Presidente que pretenda desarrollar un programa que exceda la mera administración de las políticas aprobadas por gobiernos y parlamentos pretéritos debe captar mayorías parlamentarias en favor de sus proyectos. Aún cuando el destino de un gobierno no depende exclusivamente de su capacidad para legislar, ésta última resulta de vital importancia para el buen éxito de la gestión gubernamental.

Las reflexiones anteriores apuntan a una cierta revalorización del rol del Congreso Nacional en el sistema político chileno. Para entender su verdadera función, en todo caso, es necesario superar algunos estereotipos bastante difundidos.

En efecto, siendo efectivo que la Constitución Política de 1980 concede al Ejecutivo un papel decisivo en la función Legislativa, también es cierto que sin la aquiescencia de la mayoría de ambas Cámaras, en algunos casos calificada, el Presidente no puede llevar a la práctica ninguna iniciativa política de envergadura.

Más aún, existen varias disposiciones de la Constitución de 1980 que le entregan un significativo potencial de veto no sólo a las mayorías parlamentarias, sino a las minorías legislativas (sistema de quora constitucionales, procedimiento de control de constitu-

cionalidad, régimen de insistencias y el modo en que la Carta Fundamental consagra los derechos y garantías fundamentales y la regulación de la Administración del Estado).

La constatación expuesta no obsta, por supuesto, a reconocer que existen importantes ámbitos en que la situación institucional del Congreso Nacional es objetivamente desmedrada. Consciente de ello, el gobierno ha propuesto corregir tales aspectos a través de algunas proposiciones de reforma constitucional.

Lo que interesa destacar es que la percepción que hoy puede existir sobre el poder del Parlamento está influida por circunstancias políticas muy especiales que no tendrían que proyectarse indefinidamente hacia el futuro. En otro contexto político, por ejemplo, el Congreso Nacional bien podría transformarse en contrapeso efectivo de un Presidente minoritario.

Lo expresado anteriormente refuerza la importancia que tiene una adecuada estrategia y coordinación del gobierno frente al Congreso Nacional. Todo lo que se haga en tal sentido contribuirá positivamente al cumplimiento de los programas gubernativos.

Al revisar lo ocurrido en esta materia durante los primeros dos años y medio de gobierno democrático, se comprueba el alto nivel de efectividad exhibido por el Ejecutivo en la promoción de su agenda legislativa.

En informes anteriores, se han explorado las diversas causas que pueden explicar este relativo éxito legislativo del gobierno. Valga recordar aquí, como algunos factores coadyuvantes a tal desempeño los siguientes: la coherencia y disciplina de las bancadas oficialistas, la habilidad del gobierno para llevar adelante las negociaciones, el mayoritario respaldo de la opinión pública a las políticas oficiales y la flexibilidad de la oposición para ceder en algunas materias.

En este análisis se intentará un balance de la actividad legislativa desplegada por el gobierno, examinándose tanto las leyes ya aprobadas como aquellos proyectos que se encuentran en actual tramitación parlamentaria.

Para los efectos de este informe se han agrupado las diferentes iniciativas legales en dos grandes áreas (Política y Socio-Económica) y en catorce subclasificaciones de acuerdo al siguiente esquema:

1. AREA POLITICA

1.1. REFORMAS INSTITUCIONALES

1.2. JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS

1.3. SEGURIDAD DE LAS PERSONAS

1.4. DESCENTRALIZACION

1.5. COMUNICACIONES SOCIALES

1.6. DEFENSA Y RELACIONES EXTERIORES

1.7. INTEGRACION Y PARTICIPACION

2. AREA SOCIAL Y ECONOMICA

2.1. MODERNIZACION Y FOMENTO

2.2. POLITICAS SOCIALES

2.3. LABORAL

2.4. TRANSPORTES Y TELECOMUNICACIONES

2.5. INFRAESTRUCTURA

2.6. MEDIO AMBIENTE

2.7. CULTURA

A R E A P O L I T I C A

1.1. REFORMAS INSTITUCIONALES

Del total de 182 leyes aprobadas por el Parlamento entre Marzo de 1990 y Agosto de 1992 hay 26 que inciden directa o indirectamente en la organización y/o funcionamiento de los órganos centralizados o descentralizados del Estado.

Junto a las sustanciales reestructuraciones de algunos ministerios, servicios o empresas (p.e.: Secretaría General de Gobierno, Ferrocarriles, Consejo Nacional de Televisión, Televisión Nacional de Chile, etc.), cabe destacar la creación de nuevas instituciones (INJ, SERNAM, Oficina Nacional del Retorno).

Debe notarse, en todo caso, que los nuevos órganos no han significado un aumento desmesurado en la burocracia estatal. Así, por ejemplo, las tres entidades nuevas citadas más arriba significan, en total, sólo 150 funcionarios adicionales (de planta y a contrata).

Cuatro han sido los objetivos fundamentales que se han perseguido con las iniciativas auspiciadas por el Ejecutivo:

- . Garantizar mayores niveles de participación y pluralismo en la estructura de ciertos órganos del Estado (Nuevo Régimen Municipal, sistema de Consejos plurales para el ámbito televisivo);
- . Adecuar la estructura de los órganos del Estado a nuevas necesidades y políticas (creación de MIDEPLAN, INJ, SERNAM y Oficina Nacional del Retorno);
- . Mejorar la situación estatutaria del personal del sector público (Estatuto Docente, nuevas plantas en el sector salud); y
- . Facilitar la incorporación y colaboración del sector privado en tareas que eran privativas del Estado (CODELCO, Obras Públicas y Ferrocarriles).

LEGISLACION APROBADA:

18.989 MIDEPLAN
18.993 MINSEGPRES
18.994 Oficina Nacional de Retorno
18.988 Junta de Jardines Infantiles
19.020 Ley de MOP
19.023 SERNAM
19.037 Fusiona Plantas MINEDUC
19.042 INJ
19.052 MINSEGEOB
19.054 Modifica la L.O.C. de la Administración del Estado
19.068 OO.PP (Concesión)
19.070 Estatuto Docente
19.086 Plantas MINSALUD
19.093 Profesionales extranjeros en contratos MOP
19.097 Reforma Constitucional Municipal y Regional
19.113 Ley ENAER
19.115 Estatuto Personal RR.EE
19.119 Plantas MINEDUC
19.130 L.O.C. de Municipalidades
19.131 Consejo Nacional de Televisión
19.132 Televisión Nacional de Chile
19.137 CODELCO
19.140 SERCOTEC
19.147 ODEPA
19.148 Superintendencia de Electricidad y Combustibles
Administración de Ferrocarriles
Calificación de Empleados Públicos y Municipales

PROYECTOS EN TRAMITE:

CAMARA DE DIPUTADOS

1º Trámite:

Reforma Constitucional Electoral

Reforma electoral (legal)

Reformas Constitucionales (paquete)

Defensor del Pueblo

Reformas legales a la administración de Justicia

Tribunales Contencioso Administrativos

Organización y atribuciones del SAG

Amplía ámbito de Sernatur

Asociaciones de Funcionarios Públicos

Estatuto de personal de la salud municipal

Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas

Dirección de Seguridad Pública e Informaciones (2)

Radio Nacional (2)

Plantas de INE (2)

2º Trámite:

Plantas de Contraloría

S E N A D O

1º Trámite:

Ley Orgánica de la Contraloría General de la República

Modifica Estatuto Administrativo

Ley de Bases Administrativas

2º Trámite:

Reforma Constitucional del Poder Judicial

Fundación CEE-Chile

Plantas del Ministerio de Vivienda

Normas sobre Subrogación del Ministro de Defensa

Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (2)

Ley del Consejo de Defensa del Estado (2)

Denominación del Ministerio de Economía (2)

Plantas en el Ministerio de Educación (2)

1.2. JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS

LEGISLACION APROBADA:

- 18.994 Oficina Nacional del Retorno
- 19.027 Modifica Ley Antiterrorista
- 19.029 Modifica varios códigos y leyes
- 19.047 Modifica normas legales para garantizar derechos de las personas.
- 19.052 Mecanización Registro Civil
- 19.055 Reforma Constitucional sobre indulto
- 19.089 Reconocimiento de hijos naturales
- 19.098 Aumenta dotación de Gendarmería
- 19.102 Ministros de Corte Reemplazantes
- 19.121 Indemnización para Ministros de Corte Suprema
- 19.123 Crea Corporación Nacional de Reparaciones
- 19.128 Franquicias aduaneras para exiliados políticos retornados.
- 19.133 Interpreta normas sobre remuneraciones del Poder Judicial.
Modifica ley 19.047 para garantizar mejor derechos de las personas.
Acuerdo con el gobierno de los Estados Unidos para efectos de la Comisión que determinará el monto del pago ex-gratia que debe pagar el gobierno de Chile (Caso Letelier).

PROYECTOS EN TRAMITE:

CAMARA DE DIPUTADOS

1º Trámite:

- Reformas legales al sistema de Administración de Justicia
- Crea Juzgados de Policía Local
- Modifica el Código Penal en materia de delito de Bigamia
- Modifica artículos 150 y 255 del Código Penal
- Modifica artículo 12 del Código Penal
- Régimen Patrimonial del Matrimonio
- Divide Oficio Conservatorio en la Región Metropolitana
- Modifica procedimiento ante Juzgados de Policía Local
- Plantas del Registro Civil

- Modifica el artículo 163º del Código Tributario (2)

2º Trámite:

Modifica diversas normas penales y de procedimiento en materia de seguridad de las personas.

S E N A D O

1º Trámite:

Adopción de Menores

2º Trámite:

Reforma Constitucional sobre el Poder Judicial

Adscribe a DIPRECA al personal de Gendarmería de Chile
Arrepentimiento Eficaz

Modifica la planta del Consejo de Defensa del Estado (2)

MOCIONES

Delito Informático (Viera-Gallo), Senado, 2º Trámite.

1.3. SEGURIDAD DE LAS PERSONAS

LEGISLACIÓN APROBADA:

19.006 Aumenta Planta del Personal de Carabineros
19.077 Denuncias por Hurto y Robos
19.126 Modifica Ley de Control de Armas
19.127 Aumenta Planta del Personal de Carabineros

 Legítima Defensa (Moción, Espina RN)

PROYECTOS EN TRÁMITE:

CAMARA DE DIPUTADOS

1º Trámite:

Sanciona el tráfico ilícito de estupefacientes

Violencia en los estadios
Juegos de azar en la vía pública
Comercio irregular en la vía pública
Regula la penalidad de la embriaguez

Dirección de Seguridad Pública e Informaciones (2)

Restringe el horario de expendio de bebidas alcohólicas (2)

2º Trámite

Obligaciones de Seguridad a las empresas
Reformas Penales y procesales en materias de seguridad

S E N A D O

2º Trámite:

Arrepentimiento Eficaz

MOCIONES

Sanción para colaboradores y propagandistas terroristas (Diez, Jarpa, Otero...) SENADO, 1º Trámite.

Vigilantes Privados (Espinoza, Lahera, Cornejo, Alessandri) SENADO, 2º Trámite, urgencia simple.

Libertad Provisional en uso de legítima defensa (Bosselin, Elgueta) CAMARA, 1º Trámite.

Investigación y Prueba de delito de lesiones (RN) SENADO, 2º Trámite.

Secuestro de menores (Espina) SENADO, 2º Trámite.

1.4. DESCENTRALIZACION, DESARROLLO Y PARTICIPACION LOCAL

LEGISLACIÓN APROBADA:

19.097 Reforma Constitucional Regional y Comunal
19.130 LOC de Municipalidades
19.143 Patentes de Amparo Minero
19.149 Régimen Preferencial aduanero y tributario Porvenir
 y Primavera.
 Calificación de Empleados Públicos y Municipales

PROYECTOS EN TRAMITE:

CAMARA DE DIPUTADOS

1º Trámite:

Ley de Rentas Municipales

3º Trámite:

Ley Orgánica Constitucional de Gobiernos Regionales

S E N A D O

1º Trámite:

Ley de Juntas de Vecinos

2º Trámite

Remuneraciones del personal Municipal

1.5. COMUNICACIONES SOCIALES

LEGISLACIÓN APROBADA:

| | |
|--------|---|
| 19.033 | Aporte de capital a TVN y a Radio Nacional |
| 19.048 | Modifica legislación sobre Abusos de Publicidad |
| 19.091 | Modifica título VII de la Ley de Telecomunicaciones |
| 19.131 | Consejo Nacional de Televisión |
| 19.132 | Televisión Nacional de Chile |

PROYECTOS EN TRAMITE:

CAMARA DE DIPUTADOS

1º Trámite:

Radio Nacional

S E N A D O

2º Trámite:

Modifica Ley General de Telecomunicaciones

MOCION

Modifica ley de Abusos de Publicidad respecto a las prohibiciones de Informar (Schaulsohn y Viera-Gallo).

1.6. DEFENSA Y RELACIONES EXTERIORES

LEGISLACIÓN APROBADA:

DEFENSA

- 18.995 Normas sobre entrada de tropas extranjeras
- 18.997 Ascensos personal reserva de las FF.AA
- 19.016 Modifica Estatuto de Personal de las FF.AA
- 19.044 Modifica Estatuto de Personal de las FF.AA
- 19.067 Normas sobre entrada de tropas extranjeras y salida de tropas nacionales.
- 19.113 Modifica Estatuto de ENAER
- 19.126 Modifica Ley de Control de Armas
- 19.151 Modifica Decreto Supremo 501

RELACIONES EXTERIORES

- Convención de Derechos del Niño
- Pacto San José de Costa Rica**
- Acuerdo Marco entre el gobierno de Chile y la CEE
- Convenio de París sobre protección de Propiedad Industrial.
- Acuerdo para establecer Comisión del Tratado Bryan
- Tratado de institucionalización del Parlamento Latinoamericano.
- Acuerdo sobre FLACSO
- Tratado General y Acuerdo Económico con España
- Tratado de Cooperación Técnica y Científica con México.
- Tratado de Cooperación Cultural y Educativa con México.
- Tratado de Cooperación Técnica y Científica con Venezuela.
- 19.115 Estatuto Personal de RR.EE

PROYECTOS EN TRAMITE:

CAMARA DE DIPUTADOS

1º Trámite:

Reformas Constitucionales sobre FF.AA
Modifica Leyes Orgánicas de las FF.AA y Carabineros

S E N A D O

2º Trámite:

Normas de Subrogación del Ministro de Defensa

MOCIONES

Dependencia de los Vigilantes Privados (Latorre, Espina)
Senado, 2º Trámite.

Servicio Cívico alternativo (Letelier, Palma, etc.) Cámara de
Diputados, 1º Trámite.

EN ESTUDIO

Ley orgánica del Ministerio de RR.EE
Nueva Planta de Personal del Ministerio de RR.EE

1.7. INTEGRACION Y PARTICIPACION

LEGISLACIÓN APROBADA:

19.023 SERNAM
19.042 INJ

PROYECTOS EN TRAMITE:

CAMARA DE DIPUTADOS

1º Trámite:

Ley de protección y Fomento de los Pueblos Indigenas
Reforma Constitucional sobre Pueblos Indigenas (2)

S E N A D O

1º Trámite:

Ley de Juntas de Vecinos
Integración de Personas con Discapacidad

A R E A S O C I A L - E C O N O M I C A

2.1. MODERNIZACION Y FOMENTO

LEGISLACIÓN APROBADA:

| | |
|--------|--|
| 18.984 | Reintegro a exportaciones no tradicionales |
| 18.985 | Reforma Tributaria |
| 19.000 | Deja sin efecto reavalúo Bienes Raíces no agrícolas |
| 19.004 | Garantía del Estado a obligaciones de corto plazo de comercio exterior. |
| 19.024 | Modifica 18.480 sobre reintegro simplificado de exportaciones. |
| 19.030 | Fondo de estabilización de precios del petróleo |
| 19.034 | Recuperación IVA pequeños agricultores y prórroga reavalúo agrícola. |
| 19.036 | Modifica 18.708 en materia de reintegro de derechos de exportadores. |
| 19.039 | Propiedad industrial |
| 19.065 | Rebaja aranceles |
| 19.079 | Ley de Pesca |
| 19.085 | Faculta a CORFO para Enajenar créditos a Bancos e Instituciones Financieras mediante licitación. |
| 19.090 | Régimen Industria Automotriz |
| 19.129 | Subsidio compensatorio del carbón |
| 19.137 | CODELCO |
| 19.140 | SERCOTEC |
| 19.144 | Reforma Ley de Quiebras |
| 19.147 | ODEPA |
| | Administración de Ferrocarriles del Estado |

PROYECTOS EN TRAMITE:

CAMARA DE DIPUTADOS

1º Trámite:

Ley de Rentas Municipales
Ley del Bosque Nativo
Concesiones de Energía Geotérmica
Derechos de los Consumidores
Amplía atribuciones de SERNATUR
Leasing de Vivienda
Organización y atribuciones del SAG

Edificaciones en terrenos de Playa (2)

2º Trámite:

Bolsa de Productos Agrícolas

S E N A D O

1º Trámite:

Modifica DL 600 Estatuto del Inversionista Extranjero
Sistema Nacional de Certificación de calidad de las exportaciones.
Comunidades Agrícolas

2º Trámite:

Banda de Precios de la Harina de Trigo
Fundación CEE-Chile
Modifica normativa de INDAP

Modifica denominación del Ministerio de Economía (2)
Modifica Subsidio del Carbón (2)

2.2. POLITICAS SOCIALES

LEGISLACIÓN APROBADA:

| | |
|--------|--|
| 18.981 | Sueldo Mínimo |
| 18.985 | Reforma Tributaria |
| 18.987 | Asignación y subsidio familiar y Pensiones Mínimas |
| 18.989 | MIDEPLAN |
| 19.003 | Deudas habitacionales |
| 19.005 | Asignación a trabajadores de la Salud |
| 19.021 | Nuevas normas sobre Viviendas Económicas |
| 19.022 | Autoriza a Municipalidades para ejecutar Viviendas Económicas. |
| 19.035 | Aumenta aporte FONASA en prestación de Salud |
| 19.057 | Impone al urbanizador obligaciones de plantación y ornato. |
| 19.059 | Subsidio al Agua Potable |
| 19.060 | Sueldo Mínimo |
| 19.063 | Permite pequeño negocio en Vivienda Económica |
| 19.070 | Estatuto Docente |
| 19.073 | Asignaciones y Pensiones |
| 19.083 | Nuevas condiciones para el pago del Crédito Fiscal |
| 19.086 | Plantas MINSALUD |
| 19.108 | Aumenta bonificación FONASA. |
| 19.112 | Aumenta remuneraciones del sector Salud |
| 19.117 | Subsidio por licencia médica |
| 19.129 | Indemnización para Trabajadores del Carbón |
| 19.134 | Acceso de Indígenas a programas habitacionales |
| 19.138 | Mejora Subvenciones estatales a la Educación |
| 19.142 | Sueldo Mínimo |
| 19.152 | Subsidio Familiar |

PROYECTOS EN TRAMITE:

CAMARA DE DIPUTADOS

1º Trámite:

Exonerados
Estatuto de la atención primaria de la Salud
Reforma normativa sobre Instituciones de Salud Previsional
Jubilación anticipada por trabajos pesados
Mejoramiento de pensiones de los Empleados Públicos
Derechos de los Consumidores
Leasing de Vivienda
Permite a los adquirentes de Viviendas económicas constituir un seguro de pago de cuotas hipotecarias.
Crea Fondo de Compensación de Dividendos de Préstamos Hipotecarios para la Vivienda.
Rebaja de dividendos por créditos hipotecarios ex-ANAP
Ley de Protección, Fomento y Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

S E N A D O

1º Trámite:

Integración de Personas con Capacidad

2º Trámite:

Comunidades Agrícolas
Modifica Planta y mejora Remuneraciones del Ministerio de Vivienda.
Modifica Subsidio al Carbón
Mejora Remuneraciones en plantas del sector Educación (2)
Banda de Precios de la Harina de Trigo
Fundación CEE-Chile
Modifica normativa de INDAP

Modifica denominación del Ministerio de Economía (2)
Modifica Subsidio del Carbón (2)

2.3. RELACIONES LABORALES

LEGISLACIÓN APROBADA:

19.010 Terminación del Contrato de trabajo y estabilidad
en el empleo.
19.049 Centrales Sindicales
19.069 Organizaciones Sindicales y negociación colectiva
Convenio 144 de la OIT (Despachado...)

PROYECTOS EN TRAMITE:

CAMARA DE DIPUTADOS

1º Trámite:

Asociaciones de Funcionarios Públicos
Restitución de Bienes Confiscados (2)

S E N A D O

2º Trámite:

Modifica los libros I, II y V del Código del Trabajo
Crea un Fondo de Capacitación y Formación Sindical

2.4. TRANSPORTES Y TELECOMUNICACIONES

LEGISLACIÓN APROBADA:

| | |
|--------|--|
| 19.011 | Modifica Ley sobre libertad de recorrido de buses |
| 19.040 | Autoriza al Fisco para adquirir buses |
| 19.090 | Modifica Ley 18.483 sobre Industria Automotriz |
| 19.091 | Modifica título VII LG Telecomunicaciones |
| 19.110 | Modifica 19.040 Ley de Administración de E.F.E. |

PROYECTOS EN TRAMITE:

CAMARA DE DIPUTADOS

1º Trámite:

Importación de vehículos y partes usadas
Tarificación Vial
Previene Blanqueo de Vehículos robados
Registro Nacional de Transporte Remunerado de Escolares

2º Trámite:

Peso Máximo por eje (2)

S E N A D O

1º Trámite:

Modifica Ley General de Telecomunicaciones

EN ESTUDIO

Ley General de Telecomunicaciones

2.5. INFRAESTRUCTURA

LEGISLACIÓN APROBADA:

19.020 Modifica Ley del M.O.P.
19.068 OO.PP por Concesión
19.093 Profesionales extranjeros en contratos M.O.P.

2.6. MEDIO AMBIENTE

LEGISLACIÓN APROBADA:

19.057 Impone al urbanizador obligaciones de plantación y ornato.

PROYECTOS EN TRAMITE:

CAMARA DE DIPUTADOS

1º Trámite:

Ley del Bosque Nativo

MOCIONES

Prohíbe el ingreso de desechos de terceros países (Martínez, G, Pizarro y Le Blanc), Senado, 2º Trámite.

Modifica Ley 4.601 a fin de proteger la Fauna (Kusmicic, Naranjo, Martínez, G., Elgueta, Horvath y Faulbaum) Cámara, 1º Trámite.

EN ESTUDIO

Ley de Bases del Medio Ambiente

2.7. CULTURA

LEGISLACIÓN APROBADA:

PROYECTOS EN TRAMITE:

CAMARA DE DIPUTADOS

1º Trámite:

Calificación Cinematográfica
Fomento del Libro y la Lectura

3º Trámite

Propiedad Intelectual

S E N A D O

COMISION MIXTA

Premios Nacionales