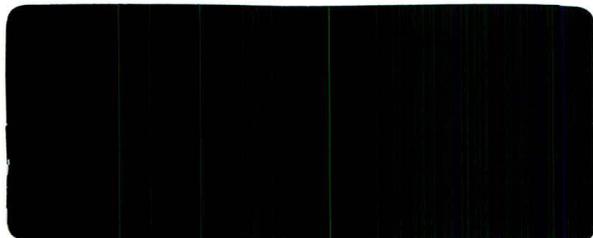


92 / 15375

*Opinión
sector político
institucional*



El **INSTITUTO LIBERTAD Y DESARROLLO** es un centro de estudios e investigación privado, independiente de todo grupo político, religioso, empresarial o gubernamental que se dedica al estudio de los asuntos públicos, promoviendo un orden social libre.



CONSEJO

Presidente: Carlos F. Cáceres C.
Consejeros: Miguel Luis Amunátegui M.
Hernán Büchi B.
Hernán Felipe Errázuriz C.
Patricia Matte L.
Lucía Santa Cruz S.
Eugenio Valenzuela S.

Director Ejecutivo: Cristián Larroulet V.

Serie **OPINION - POLITICO INSTITUCIONAL**

editada por el Instituto Libertad y Desarrollo

Director Responsable : Cristián Larroulet V.

Directora de Programa Político Institucional : Lucía Santa Cruz S.

La Serie **OPINION - POLITICO INSTITUCIONAL**

aborda temas relativos a Política y Justicia.

Suscripciones o correspondencia, dirigirse a:

INSTITUTO LIBERTAD Y DESARROLLO

San Crescente 551. Santiago, Chile

Teléfonos: 2338158 - 2341898 - 2341899 Fax: 2341893

Instituto Libertad y Desarrollo
San Crescente 551
Santiago-Chile
Téls. 2341894-2341898-2341899
Fax. 2341893

REGISTRO DE CHILE
P. MINISTERIO DE JUSTICIA
REGISTRO ARCHIVO
NR. 82 / 15375
A: 10 JUL 92
P.A.A. R.C.A. F.W.M.
C.B.E. M.L.P. P.V.S.
M.T.O. E.C.H. J.H.A.
M.Z.C. ARCH

Santiago, Julio de 1992

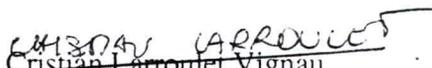
De nuestra consideración:

Al concluir el 3er Período Extraordinario de Sesiones del Poder Legislativo el 21 de Mayo pasado, el Instituto Libertad y Desarrollo ha elaborado un análisis cuantitativo de los proyectos de ley. En él se abordan aspectos de todas las legislaturas y en particular, de la última.

Este análisis es de carácter cuantitativo y no considera la calidad ni las implicancias de los proyectos. A modo de ejemplo, desde el 11 de marzo de 1992 han ingresado al Congreso Nacional 699 proyectos de ley.

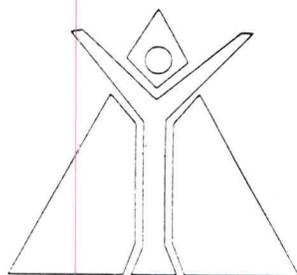
Adjunto tengo el agrado de enviarle el estudio mencionado esperando que sea de su interés.

Le saluda muy atentamente


~~Cristian Larroulet Vignau~~
Director Ejecutivo

**ANALISIS CUANTITATIVO
DEL PROCESO LEGISLATIVO
(AL 21 DE MAYO DE 1992)**

P 23



JUNIO 1992

INSTITUTO LIBERTAD Y DESARROLLO

ANÁLISIS CUANTITATIVO DEL PROCESO LEGISLATIVO (al 21 de mayo de 1992)

En el presente informe se realiza un análisis cuantitativo de los proyectos de ley, al concluir el 3º Período Extraordinario de sesiones del Poder Legislativo el 21 de mayo pasado. En él se abordan aspectos de todas las legislaturas y en particular de la última extraordinaria (Nº 323), fecha hasta la que había ingresado al Congreso Nacional un total de 699 proyectos de ley, considerados desde el 11 de marzo de 1990.

De ese total, un 53,6% corresponde a mensajes del Ejecutivo y el 46,4% restante a mociones de parlamentarios, en circunstancias que la mayoría, (un 78,7%), tuvo como origen la Cámara de Diputados. Asimismo, hubo 192, (un 27,5%) proyectos que fueron convertidos en ley y publicados en el Diario Oficial, y otros 26 proyectos que concluyeron su tramitación.

Cabe destacar que siendo éste un análisis de carácter cuantitativo de las iniciativas, no hace referencia a su calidad, ni a las implicancias políticas, económicas o sociales que de ellos podrían derivarse.

En el presente informe se realiza un análisis cuantitativo de los proyectos de ley, al concluir el 3º Período Extraordinario de sesiones del Poder Legislativo el 21 de mayo pasado. En él se abordan aspectos de todas las legislaturas y en particular de la última extraordinaria (Nº 323), fecha hasta la que había ingresado al Congreso Nacional un total de 699 proyectos de ley, considerados desde el 11 de marzo de 1990.

De ese total, un 53,6% corresponde a mensajes del Ejecutivo y el 46,4% restante a mociones de parlamentarios, en circunstancias que la mayoría, (un 78,7%), tuvo como origen la Cámara de Diputados. Asimismo, hubo 192, (un 27,5%) proyectos que fueron convertidos en ley y publicados en el Diario Oficial, y otros 26 proyectos que concluyeron su tramitación.

Cabe destacar que éste es un análisis de carácter cuantitativo de las iniciativas, por lo que no se hace referencia a su calidad, ni a las implicancias políticas, económicas o sociales que de ellos podrían derivarse. El desglose y clasificación de los proyectos, se realiza en el Cuadro “Desglose de Proyectos” adjunto, siendo susceptibles de destacar además los aspectos que se incluyen a continuación:

1.- DESGLOSE: POR INICIATIVA Y CAMARA DE ORIGEN

En el Cuadro Nº 1, se aprecia que la mayoría de los proyectos, (un 78,7%), ingresó por la Cámara de Diputados, repartiéndose en 324 mociones, (un 46,6%), y 375 mensajes, (un 53,6%). Los Diputados presentaron el 81,8% del total de mociones (265) en tanto que por la Cámara ingresó el 76% de los mensajes (285). En el Senado ingresó el 18,2% de las mociones y el 24% de los mensajes. Asimismo, es posible verificar que en ambas cámaras han ingresado más mensajes que mociones.

CUADRO N° 1
PROYECTOS POR INICIATIVA Y ORIGEN

ORIGEN	MOCIONES	MENSAJES	TOTAL	PART.
SENADO	59	90	149	21,3%
CAMARA	265	285	550	78,7%
TOTAL	324	375	699	
PARTICIP.	46,4%	53,6%		100%

2.- DESGLOSE DE PROYECTOS POR AREA

Si se clasifican las diferentes áreas de proyectos, en relación al Ministerio que los patrocina (código del boletín), de acuerdo a un criterio funcional, se observa (cuadro final) que más de la mitad del total de proyectos, (un 55,9%), se concentra en el área Político- Institucional (Defensa, Interior, Justicia, Relaciones Exteriores y Congreso), en relación al área Social (Educación, Salud y Vivienda), que agrupa a sólo un 14,5% del total y al 29,6% correspondiente a la de Economía y Sectores Productivos (el resto).

En efecto, la mayoría de los proyectos se concentra en el área Política; es decir en lo que se refiere principalmente a Justicia (con 189 proyectos ó un 27%), Interior (79 ó un 11,3%) y Relaciones Exteriores (94 ó 13,4%). Esta orientación más bien política de los proyectos se aprecia tanto en los mensajes del Ejecutivo (un 56,1%), en que predomina RR.EE. (un 25,1), como en las mociones (un 55,8%), donde un 40,4% se concentra sólo en Justicia. Esta concentración se repite en ambas cámaras, puesto que en el Senado un 67,1% pertenece al área Política, principalmente Justicia (un 25,5%) y un 52,8% en la Cámara de Diputados, en la que también predomina Justicia (un 27,5%). Todo lo anterior, se aprecia en el siguiente cuadro:

CUADRO N° 2
DESGLOSE DE PROYECTOS POR MACROAREAS

MACRO AREA	TOTAL	MENSAJE	MOCION	SENADO	DIPUT.
ECONOMIA	29,6%	34,6%	23,8%	23,5%	31,3%
POLITICA	55,9%	56,1%	55,8%	67,1%	52,8%
SOCIAL	14,5%	9,3%	20,4%	9,4%	15,9%

3.- PROYECTOS QUE CONCLUYERON TRAMITACION

En el cuadro Desglose de Proyectos, se ha denominado "Proyectos Terminados" a aquellos mensajes o mociones que, sin ser ley, han concluido su tramitación legislativa por haber sido declarados Inadmisibles, Retirados o Deshechados. En el período en referencia, se registró un total de 26 proyectos (un 3,7% del total) en estas circunstancias, a los que habría que agregar 19 proyectos que ya fueron aprobados por ambas cámaras y se encuentran en trámite de promulgación en la Presidencia de la República.

CUADRO N° 3
PROYECTOS QUE TERMINARON SU TRAMITACION

MOTIVO	MOCION	MENSAJE	CAMARA	SENADO	TOTAL
DESECHADOS	6	0	5	1	6
RETIRADOS	6	14	17	3	20
SUBTOTAL	12	14	12	4	26
EN PROMULG	0	19	12	7	19
TOTAL	12	33	24	11	45

4.- LEYES Y ACUERDOS PUBLICADOS

En general, se ha publicado un bajo porcentaje de leyes en todo el período, puesto que sólo 192 proyectos (un 27,5%) han sido convertidos en Ley de la República o Proyecto de Acuerdo Internacional, al aparecer publicados en el Diario Oficial con fecha anterior al 21 de mayo de 1992. De éstos, (cuadro N° 4) un 72,4% tuvo como origen la Cámara de Diputados y un 27,5% el Senado, en circunstancias que el 93,7% correspondió a mensajes del Ejecutivo, frente a sólo 12 mociones de parlamentarios (un 6,3%).

CUADRO N° 4
DESGLOSE DE LEYES PUBLICADAS

	MOCIONES	MENSAJES	TOTAL
CAMARA	10	129	139
SENADO	2	51	53
TOTAL	12	180	192

La mayoría de las leyes se concentra en las áreas de Relaciones Exteriores (30 leyes ó un 15,6%), Justicia (23 ó un 12%) Hacienda e Interior (22 ó un 14,9% cada una). En relación a las macroáreas, se observa un predominio de la Político- Institucional, que reúne el 46,9% de las leyes, en tanto que la de Economía y sectores productivos alcanzó un 38% y la Social sólo a un 15,1%.

En efecto, si se establece un indicador de proyectos presentados respecto a leyes promulgadas (P/L), contrasta el hecho que áreas con un alto porcentaje de ingreso, registren un bajo porcentaje de promulgación, como es el caso de Agricultura (un 8,7%) y Justicia (un 12,7%), que con un 27% del total de ingresos, sólo participa en un 12% de las leyes. En cambio, las áreas que presentan un mayor porcentaje, son las de Defensa (un 75%), Obras Públicas (un 60%), Hacienda (un 56,4%) y Economía (un 50%). En relación a las macroáreas, la que presenta un mayor índice de aprobación, es la de Economía (73 de 207 proyectos, ó un 35,3%), luego la Social (un 28,7%), y en la Política sólo un 23% de los proyectos presentados se convirtió en ley (90 de 391 proyectos).

5.- DESGLOSE POR PERIODOS LEGISLATIVOS

Como es de su conocimiento, de acuerdo a la Constitución Política de la República, el funcionamiento del sistema legislativo en Chile se divide en dos tipos de Períodos, los Ordinarios (P.O.) (del 21 de mayo al 18 de septiembre), en el que se discuten todos los proyectos en trámite legislativo y los Períodos Extraordinarios (P.E.), comprendidos entre el 18 de septiembre de un año y el 21 de mayo del año siguiente, en los cuales se tramitan sólo los mensajes del Ejecutivo y aquellas mociones que éste convoque.

Desglosando esta cifra por períodos legislativos, es posible verificar (cuadro N° 5) que se ha mantenido una tasa relativamente constante en el número de días por proyectos presentados (razón d/p), que de 1,45 d/p en el primer P.E., se llega a un promedio general de 1,07 d/p, considerando los 699 proyectos ingresados en 745 días de trabajo legislativo promedio. Esto es, de acuerdo a lo registrado desde el 11 de marzo de 1990, cada 1,07 días ingresa un proyecto a trámite legislativo al Congreso Nacional. En el caso de las leyes en similares circunstancias, se requieren 3,9 días en promedio (745/ 192) para despachar una ley, desde que ingresa al Congreso hasta que es publicada en el Diario Oficial.

CUADRO N° 5
PROYECTOS POR PERIODOS LEGISLATIVOS

PERIODO	DIAS	PROYECTOS	D/P
1º P.E. (11-03/21-05;90)	71	49	1,45
1º P.O. (21-05/18-09;90)	120	110	1,09
2º P.E. (18-09-90/21-05-91)	217*	197	1,10
2º P.O. (21-05/18-09;91)	120	144	0,83
<u>3º P.E. (18-09-91/21-05-92)</u>	<u>217*</u>	<u>199</u>	<u>1,09</u>
TOTAL(11-03-90/21-05-92):	745	699	1,07

NOTA (*): No se ha considerado el receso parlamentario.

CUADRO N° 6
LEYES PUBLICADAS POR PERIODO LEGISLATIVO

PERIODO	LEYES	MENSAJES	MOCIONES	CAMARA	SENADO
1º P.E.	5	5	0	4	1
1º P.O.	17	15	2	14	3
2º P.E.	65	61	4	45	20
2º P.O.	29	28	1	21	8
<u>3º P.E.</u>	<u>76</u>	<u>71</u>	<u>5</u>	<u>55</u>	<u>21</u>
TOTAL	192	180	12	139	51

CUADRO N° 7
LEYES POR INICIATIVA, ORIGEN ULTIMO PERIODO

	MOCIONES	MENSAJES	TOTAL
CAMARA	4	51	55
SENADO	1	20	21
TOTAL	5	71	76

En consecuencia, en el Período Extraordinario recién terminado, correspondiente a la Legislatura N° 323, aún cuando hubo un leve aumento en el número de días por proyectos en relación al período anterior (de 0,83 a 1,09 d/p), disminuyó el número días

para despachar una ley, de 4,29 a 3,06 días por proyecto, lo cual podría indicar una mayor eficiencia legislativa o bien, sólo que ha transcurrido más tiempo desde que entraron los proyectos que fueron convertidos en ley.

Por otra parte, el desglose de las leyes publicadas en el último período confirma una vez más el bajo número de leyes que tienen su origen en mociones de parlamentarios, cifra que representa sólo un 6,5% de las leyes publicadas en el último período legislativo.

CUADRO
PROYECTOS DE LEY INGRESADOS A TRAMITE LEGISLATIVO
 (al 21 de mayo de 1992)

AREA MINISTERIO	INGRESADOS		MENSAJES		MOCIONES		LEYES		TERMINADOS		SENADO		DIPUTADOS	
	TOTAL	PART. %	TOTAL	PART. %	TOTAL	PART. %	TOTAL	PART. %	TOTAL	PART. %	TOTAL	PART. %	TOTAL	PART. %
01 AGRICULTURA	23	3,3%	12	3,2%	11	3,4%	2	1,0%	1	3,8%	5	3,4%	18	3,3%
02 DEFENSA NACIONAL	20	2,9%	18	4,8%	2	0,6%	15	7,8%	0	0,0%	9	6,0%	11	2,0%
03 ECONOMIA	38	5,4%	32	8,5%	6	1,9%	19	9,9%	3	11,5%	9	6,0%	29	5,3%
04 EDUCACION	54	7,7%	18	4,8%	36	11,1%	18	9,4%	2	7,7%	8	5,4%	46	8,4%
05 HACIENDA	39	5,6%	26	6,9%	13	4,0%	22	11,5%	2	7,7%	3	2,0%	36	6,5%
06 INTERIOR	79	11,3%	40	10,7%	39	12,0%	22	11,5%	4	15,4%	18	12,1%	61	11,1%
07 JUSTICIA	189	27,0%	58	15,5%	131	40,4%	23	12,0%	5	19,2%	38	25,5%	151	27,5%
08 MINERIA	16	2,3%	8	2,1%	8	2,5%	5	2,6%	4	15,4%	1	0,7%	15	2,7%
09 OBRAS PUBLICAS	10	1,4%	9	2,4%	1	0,3%	6	3,1%	0	0,0%	3	2,0%	7	1,3%
10 RELACIONES EXTERIORES	94	13,4%	94	25,1%	0	0,0%	30	15,6%	1	3,8%	35	23,5%	59	10,7%
11 SALUD	27	3,9%	9	2,4%	18	5,6%	5	2,6%	0	0,0%	3	2,0%	24	4,4%
12 BIENES NACIONALES	14	2,0%	7	1,9%	7	2,2%	2	1,0%	1	3,8%	4	2,7%	10	1,8%
13 TRABAJO Y PREVISION S.	37	5,3%	20	5,3%	17	5,2%	9	4,7%	2	7,7%	7	4,7%	30	5,5%
14 VIVIENDA Y URBANISMO	20	2,9%	8	2,1%	12	3,7%	6	3,1%	0	0,0%	3	2,0%	17	3,1%
15 TRANSPORTE Y TELECOM.	30	4,3%	16	4,3%	14	4,3%	8	4,2%	1	3,8%	3	2,0%	27	4,9%
16 CONGRESO NACIONAL	9	1,3%	0	0,0%	9	2,8%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	9	1,6%
TOTAL	699	100%	375	100%	324	100%	192	100%	26	100%	149	100%	550	100%
PARTICIPACION	100%	*****	53,6%	*****	46,4%	*****	27,5%	*****	3,7%	*****	21,3%	*****	78,7%	*****