

ARCHIVO

REPUBLICA DE CHILE  
PRESIDENCIA  
REGISTRO Y ARCHIVO

NR. 92/62

A: 02 FEB 92

P.A.A.	<input type="checkbox"/>	RCA	<input type="checkbox"/>	F.W.M.	<input type="checkbox"/>
C.B.E.	<input checked="" type="checkbox"/>	MLP.	<input type="checkbox"/>	P.V.S.	<input type="checkbox"/>
M.T.O.	<input type="checkbox"/>	EDEC	<input type="checkbox"/>	J.R.A.	<input type="checkbox"/>
M.Z.C.	<input type="checkbox"/>				

*apud...*



~~ARCHIVO~~

# *Opinión sector político institucional*



INSTITUTO LIBERTAD Y DESARROLLO

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

**ANALISIS CUANTITATIVO  
DEL  
PROCESO LEGISLATIVO**

**P 19**



DICIEMBRE 1991

**INSTITUTO LIBERTAD Y DESARROLLO**

# ANALISIS CUANTITATIVO DEL PROCESO LEGISLATIVO

---

*En forma habitual, al término de cada período legislativo, el Instituto Libertad y Desarrollo realiza un balance cuantitativo de los proyectos de ley que han ingresado a trámite en el Congreso Nacional. Como es de conocimiento, las sesiones del Congreso Nacional se dividen en dos tipos de períodos legislativos que son: el Ordinario, comprendido entre el 21 de mayo y el 18 de septiembre, en el cual son tratados la totalidad de los proyectos y el período Extraordinario, que abarca el complemento, en que sólo se tramitan los mensajes del Ejecutivo y aquellas mociones que éste convoca explícitamente para tal efecto.*

*En este informe, se desglosan los proyectos de ley según su cámara de origen (Senado o Diputados) y el tipo de iniciativa (moción o mensaje), como así también aquellos que han sido retirados, o bien convertidos en leyes o acuerdos internacionales y publicados en el Diario Oficial, considerándose en cada caso las diferentes áreas de los ministerios patrocinantes. De igual forma, se realiza un análisis cuantitativo sobre el patrocinio político de las mociones presentadas, en relación a su cámara de origen y al bloque político o de independientes que las hayan presentado. Toda la información sobre los proyectos utilizada, se encuentra detallada en un total de 8 cuadros estadísticos que conforman el texto y un cuadro global anexo.*

**E**n el presente informe se realiza un análisis cuantitativo de los proyectos de ley, al concluir el segundo Período Ordinario de sesiones del Poder Legislativo. En él se abordan aspectos de todas las legislaturas y en particular de la última ordinaria, hasta el 18 de septiembre de 1991, fecha en que había ingresado al Congreso Nacional un total de 500 proyectos de ley.

Del total, un 49,6% son mensajes del Ejecutivo y el 50,4% restante, mociones de parlamentarios, y la mayoría (un 79,6%) tuvo como origen la Cámara de Diputados. Asimismo, hubo 114 proyectos que fueron promulgados y publicados en el Diario Oficial y otros 22 que habían concluido su tramitación.

Cabe destacar que éste es un análisis cuantitativo de los proyectos de ley, 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 relación al Cuadro "Desglose de Proyectos" adjunto, siendo susceptibles de destacar en él los siguientes aspectos:

#### **1.- DESGLOSE: POR INICIATIVA Y CAMARA DE ORIGEN**

La mayoría de los proyectos (un 79,6%) ingresó por la Cámara de Diputados (cuadro N° 1), en circunstancias que, en general, se registró similar cantidad de mociones y mensajes. En la Cámara ingresó el 85,7% del total de mociones y el 73,4% de los mensajes, en tanto que en el Senado ingresó el 14,3% de las mociones y el 26,6% de los mensajes. Asimismo, es posible verificar que, mientras en el Senado ingresaron más mensajes (un 64,7%) que mociones (36 ó un 35,3%), en la Cámara de Diputados hubo más mociones (216 ó un 54,3%) que mensajes. Todo lo anterior se aprecia en el siguiente cuadro.

**Cuadro Nº 1**  
**PROYECTOS POR INICIATIVA Y ORIGEN**

ORIGEN	MOCIONES	MENSAJES	TOTAL	PART.
SENADO	36	66	102	20,4%
CAMARA	216	182	398	79,6%
<b>TOTAL</b>	<b>252</b>	<b>248</b>	<b>500</b>	
PART.	50,4%	49,6%		<b>100%</b>

**2.- DESGLOSE DE PROYECTOS POR AREA**

Si se consideran las diferentes áreas de proyectos, en relación al Ministerio que los patrocina (código del boletín), se observa que más de la mitad (273 ó un 54,6%) del total de proyectos, se concentra en el área Político- Institucional, en relación a la de Economía y Sectores Productivos (130 ó un 26%) y del área Social, que agrupa a sólo 97 proyectos, con un 19,4% del total.

En efecto, la mayoría se concentra en el área Política, es decir en lo que se refiere a Justicia (con 128 proyectos ó un 25,6%), Interior (59 ó 11,8%), Relaciones Exteriores (61 ó 12,2%), Defensa (17 ó 3,4%) y del Congreso Nacional (8 ó un 1,6%). Esta orientación más bien política de los proyectos, se aprecia en los mensajes del Ejecutivo (un 54,4%), en los que predomina el área de RR.EE. (sólo hay 1 moción), con un 24,2% de los 248 mensajes. Igualmente, resalta el hecho de que un 50,4% de las mociones se concentre sólo en las áreas de Interior (un 13,5%) y Justicia (93 ó un 36,9%). Esta concentración se repite en ambas cámaras, puesto que en el Senado un 65,7% pertenece al área Política, principalmente RR.EE (un 27,5%) y un 51,8% en la Cámara de Diputados, en la que predomina Justicia (un 27,9%).

**3.- PROYECTOS QUE HAN CONCLUIDO 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, registrándose en el período en referencia un total de 22 proyectos en tales condiciones.

Esta cifra incluye 7 proyectos que al 18-09-91 aún no habían sido promulgados como ley y al único proyecto que ha sido deshechado, (moción del Senado, boletín 128-06, sede del Congreso en Santiago) y otros 5 proyectos que, por contener preceptos inconstitucionales, fueron declarados inadmisibles en su Cámara de origen, todos mociones de Diputados, 4 en el área de Minería y 1 de Educación.

En último término, hubo 9 proyectos retirados, 4 mociones y 5 mensajes.

Desglosando por cámaras, en el Senado se retiraron 3 proyectos, una moción en el área de Agricultura (boletín 58-01) y 2 mensajes en el área de Trabajo y Previsión Social, relativos a la Reforma Laboral (boletines 104-13 y 105-13). En la Cámara fueron retiradas 3 mociones, en las áreas de Interior, Justicia y Economía (boletines 8-06, 223-07 y 413-03, respectivamente), y 3 mensajes (boletines 92-03, 112-10 y 320-07), que habían ingresado a las áreas de Economía, RR.EE. y Justicia, respectivamente.

#### 4.- LEYES Y ACUERDOS PUBLICADOS

En general, se ha registrado un bajo porcentaje de promulgación de leyes en todo el período, puesto que sólo 114 proyectos (un 22,8%) han sido oficializados como Ley de la República o Proyecto de Acuerdo Internacional, al aparecer publicados en el Diario Oficial con fecha anterior al 18 de septiembre de 1991. De éstos, un 71,1% tuvo como origen la Cámara de Diputados (81) y 33 proyectos el Senado.

Resulta relevante el hecho de que un 94,7% de las leyes promulgadas corresponda a mensajes del Ejecutivo, frente a sólo 6 mociones de parlamentarios. De los mensajes, un 70,4% ingresó por la Cámara de Diputados y 32 por el Senado, en tanto que las mociones se desglosan en 4 del área de Educación (Monumentos varios) y 2 de Interior, habiendo ingresado 5 de ellas por la Cámara de Diputados (un 83,3%) y sólo 1 por el Senado.

La mayoría de las leyes se concentra en las áreas de Hacienda (17 leyes ó un 14,9%), Economía (15 ó un 13,2%), Interior (14 ó un 12,3%), Defensa (12 ó un 10,5%) y Justicia (10 ó un 8,7%), las que, en conjunto, representan casi un 60% del total.

Si se establece un indicador de proyectos presentados respecto a leyes promulgadas (PP/LP), contrasta el hecho que áreas con un alto porcentaje de ingreso, registren un bajo porcentaje de promulgación. Este es el caso de Agricultura (sólo una ley ó un 6,3%); Justicia (un 7,8%), que con un 25,6% de los ingresos sólo participa en un 8,7% de las leyes y RR.EE. (un 9,8%). Similar es el caso de los proyectos del área social (como Salud con un 10,5%), en que sólo 1/4 de los ingresos se convirtió en ley. Por el contrario, las áreas que registran un alto indicador son las de Defensa (un 70,6%), Obras Públicas (62,5%), Hacienda (un 53,1%) y Economía (un 51,7%), fluctuando el resto entre un 10% y un 38% de promulgación.

En el caso del área de Relaciones Exteriores, ha sido aprobado por ambas cámaras legislativas un total de 6 proyectos (un 9,8%), 3 de cada cámara y todos mensajes del Ejecutivo. Cabe recordar que estos proyectos no se constituyen como Ley de la República, sino como Proyectos de Acuerdo Internacional, siendo oficializados sólo con su publicación en el Diario Oficial.

**Cuadro N° 2**  
**LEYES PUBLICADAS EN DIARIO OFICIAL**

AREA- CODIGONUMERO DE LEYES	CAM.	SEN.	MENS.	MOC.
Agricultura	01	01	00	00
Defensa	12	03	09	00
Economía	15	10	05	00
Educación	11	10	01	04
Hacienda	17	16	01	00
Interior	14	09	05	02
Justicia	10	08	02	00
Minería	02	02	00	00
Obras Públicas	05	04	01	00
RR. EE.	06	03	03	00
Salud	02	02	00	00
B. Nacionales	02	00	02	00
Trab. y Prev.	08	06	02	00
Viv. y Urban.	04	03	01	00
Transp. y Telec.	05	04	01	00
Congreso	00	00	00	00
<b>TOTAL</b>	<b>114</b>	<b>81</b>	<b>33</b>	<b>06</b>
<b>PARTICIP:</b>		<b>71,1%</b>	<b>28,9%</b>	<b>94,7%</b>
				<b>5,3%</b>

**5.- DESGLOSE POR PERIODOS LEGISLATIVOS**

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

Desglosando esta cifra por períodos legislativos, es posible verificar (cuadro N° 3) que se ha registrado un incremento sistemático en el número de proyectos presentados por días de trabajo legislativo (razón P/D), que de 0,69 p/d en el primer P.E. llega a 1,2 proyectos por día en el segundo P.O., lo que eleva el promedio general a 0,947 p/d, considerando los 500 proyectos ingresados en 528 días de trabajo.

En los siguientes cuadros estadísticos, se desglosan los proyectos ingresados en



los tres períodos considerados, de acuerdo al tipo de iniciativa y cámara de origen en el Congreso Nacional.

**Cuadro N° 3**  
**PROYECTOS POR PERIODO LEGISLATIVO**

PERIODO	DIAS	PROYECTOS	P/D
1º P.E. (11-03/21-05;90)	71	49	0,690
1º P.O. (21-05/18-09;90)	120	110	0,917
2º P.E. (18-09-90/21-05-91)	217*	197	0,908
<u>2º P.O. (21-05/18-09;91)</u>	<u>120</u>	<u>144</u>	<u>1,200</u>
<b>TOTAL(11-03-90/18-09-91)</b>	<b>528</b>	<b>500</b>	<b>0,947</b>

NOTA (\*): No se ha considerado el mes de febrero.

**Cuadro N°4**  
**PROYECTOS POR PERIODO LEGISLATIVO**

PERIODO	PROY.	MENS.	MOCIONES	CAM.	SENADO
1º P.E.	49	25	24	43	6
1º P.O.	110	49	61	84	26
2º P.E.	197	116	81	152	45
<u>2º P.O.</u>	<u>144</u>	<u>58</u>	<u>86</u>	<u>119</u>	<u>25</u>
<b>TOTAL</b>	<b>500</b>	<b>248</b>	<b>252</b>	<b>398</b>	<b>102</b>

**Cuadro N°5**  
**INICIATIVAS POR PERIODO LEGISLATIVO**

PERIODO	MENSAJES			MOCIONES		
	DIP.	SEN.	TOTAL	DIP.	SEN.	TOTAL
1º P.E.	19	6	25	24	0	24
1º P.O.	35	14	49	49	12	61
2º P.E.	82	34	116	70	11	81
<u>2º P.O.</u>	<u>46</u>	<u>12</u>	<u>58</u>	<u>73</u>	<u>13</u>	<u>86</u>
<b>TOTAL</b>	<b>182</b>	<b>66</b>	<b>248</b>	<b>216</b>	<b>36</b>	<b>252</b>

**Cuadro N° 6**  
**LEYES PUBLICADAS POR PERIODO LEGISLATIVO**

Período	Leyes	Mens.	Moc.	Cámara	Senado
1º P.E.	5	5	0	4	1
1º P.O.	17	15	2	14	3
2º P.E.	65	62	2	43	22
<u>2º P.O.</u>	<u>27</u>	<u>29</u>	<u>2</u>	<u>20</u>	<u>7</u>
TOTAL	114	108	6	81	33

**6.- PATROCINIO POLITICO DE LAS MOCIONES**

En circunstancias que éste es un análisis de carácter cuantitativo, se debe tener presente que el hecho que haya un mayor número de mociones patrocinadas por parlamentarios de algún bloque político en particular, no necesariamente significa que éstos hayan contribuido en mejor manera al proceso legislativo, pues al contar los proyectos no se consideran los aspectos cualitativos que ellos contienen, como así tampoco sus implicancias ni los alcances que en lo político, económico, social, constitucional, institucional u otros, puedan presentar estas mociones.

En general, los parlamentarios de los partidos políticos de la Concertación de Gobierno, han presentado la mayor parte (161 ó un 63,9%) de las mociones ingresadas a trámite legislativo al Congreso Nacional, 148 en la Cámara y 13 en el Senado. La oposición, por su parte, ha patrocinado 38 mociones (un 15,1%, 29 en la Cámara y 9 en el Senado). Hay además 4 mociones de los Senadores institucionales (un 1,6%) y 49 mixtas (un 19,4%), es decir, patrocinadas en conjunto por parlamentarios (39 de diputados y 10 de senadores) de diferentes partidos políticos, independientes o institucionales.

De las 6 mociones convertidas en ley, 1 fue presentada por diputados de gobierno (boletín 126-04, Monumento a Eduardo Frei M.), 1 de diputados de oposición (boletín 131-04, Monumento a Jorge Alessandri R.) y 4 mixtas (boletines 57-06, 70-06, 83-04, y 196-04). De igual manera, sólo 1 moción fue rechazada en su tramitación legislativa, y corresponde a la de senadores de gobierno que proponía el traslado de la sede del Congreso desde Valparaíso a Santiago (boletín 128-06). Lo anterior y otros antecedentes

relacionados, se aprecian en los siguientes cuadros estadísticos:

**Cuadro N°7**  
**MOCIONES POR BLOQUE, CAMARA Y TIPO DE**  
**INCIATIVA**

<b>ORIGEN</b>	<b>DIPUTADO</b>	<b>SENADO</b>	<b>TOTAL</b>	<b>PARTIC.</b>
GOBIERNO	148	13	161	63,9%
OPOSICION	29	9	38	15,1%
INSTITUCIONAL	0	4	4	1,6%
MIXTAS	39	10	49	19,4%
<b>TOTAL</b>	<b>216</b>	<b>36</b>	<b>252</b>	<b>100%</b>

**CuadroN° 8**  
**MOCIONES POR BLOQUE Y DESTINO**

<b>ORIGEN</b>	<b>TOTAL</b>	<b>LEYES TERMIN. RETIR. EN TRAM.</b>			
GOBIERNO	161	1	4	3	155
OPOSICION	39	4	1	1	35
INSTITUCIONAL	04	0	0	0	04
MIXTAS	49	4	3	0	42
<b>TOTAL</b>	<b>252</b>	<b>6</b>	<b>8</b>	<b>4</b>	<b>236</b>

**PROYECTOS DE LEY INGRESADOS A TRAMITE LEGISLATIVO,  
AL 18 DE SEPTIEMBRE DE 1991**

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	16	3,2%	6	2,4%	10	4,0%	1	0,9%	1	7,7%	4	3,9%	12	3,0%
02 DEFENSA NACIONAL	17	3,4%	15	6,0%	2	0,8%	12	10,5%	0	0,0%	9	8,8%	8	2,0%
03 ECONOMIA	29	5,8%	23	9,3%	6	2,4%	15	13,2%	2	15,4%	7	6,9%	22	5,5%
04 EDUCACION	39	7,8%	11	4,4%	28	11,1%	11	9,6%	1	7,7%	5	4,9%	34	8,5%
05 HACIENDA	32	6,4%	21	8,5%	11	4,4%	17	14,9%	1	7,7%	2	2,0%	30	7,5%
06 INTERIOR	59	11,8%	25	10,1%	34	13,5%	14	12,3%	1	7,7%	13	12,7%	46	11,6%
07 JUSTICIA	128	25,6%	35	14,1%	93	36,9%	10	8,8%	2	15,4%	17	16,7%	111	27,9%
08 MINERIA	14	2,8%	6	2,4%	8	3,2%	2	1,8%	3	23,1%	1	1,0%	13	3,3%
09 OBRAS PUBLICAS	8	1,6%	8	3,2%	0	0,0%	5	4,4%	0	0,0%	2	2,0%	6	1,5%
10 RELACIONES EXTERIORES	61	12,2%	60	24,2%	1	0,4%	6	5,3%	0	0,0%	28	27,5%	33	8,3%
11 SALUD	19	3,8%	4	1,6%	15	6,0%	2	1,8%	0	0,0%	2	2,0%	17	4,3%
12 BIENES NACIONALES	9	1,8%	5	2,0%	4	1,6%	2	1,8%	0	0,0%	3	2,9%	6	1,5%
13 TRABAJO Y PREVISION S.	27	5,4%	14	5,6%	13	5,2%	8	7,0%	2	15,4%	6	5,9%	21	5,3%
14 VIVIENDA Y URBANISMO	12	2,4%	4	1,6%	8	3,2%	4	3,5%	0	0,0%	1	1,0%	11	2,8%
15 TRANSPORTE Y TELECOM.	22	4,4%	11	4,4%	11	4,4%	5	4,4%	0	0,0%	2	2,0%	20	5,0%
16 CONGRESO NACIONAL	8	1,6%	0	0,0%	8	3,2%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	8	2,0%
<b>TOTAL</b>	<b>500</b>	<b>100%</b>	<b>248</b>	<b>100%</b>	<b>252</b>	<b>100%</b>	<b>114</b>	<b>100%</b>	<b>13</b>	<b>100%</b>	<b>102</b>	<b>100%</b>	<b>398</b>	<b>100%</b>
<b>PARTICIPACION</b>	<b>100%</b>	<b>*****</b>	<b>49,6%</b>	<b>*****</b>	<b>50,4%</b>	<b>*****</b>	<b>22,8%</b>	<b>*****</b>	<b>2,6%</b>	<b>*****</b>	<b>20,4%</b>	<b>*****</b>	<b>79,6%</b>	<b>*****</b>