

Tiempos de tramitación legislativa: Análisis del sistema binominal (2014-2015) y el sistema proporcional (2018-2019)

POR: FREDY VÁSQUEZ CABRERA

Tesina presentada a la Facultad de Gobierno de la Universidad del Desarrollo para optar al grado académico de Magíster en Políticas Públicas

PROFESOR GUÍA:

Sr. Rodrigo Arellano F.
Sr. Rodrigo Troncoso R.

Septiembre 2023 SANTIAGO

©Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra, con fines académicos o de investigación, por cualquier medio o procedimiento, siempre que se incluya la referencia bibliográfica.

Índice

Introducción	4
Planteamiento del problema	6
<i>Interrogantes de investigación. Pregunta General</i>	8
<i>Interrogantes de investigación. Preguntas específicas.</i>	8
<i>Objetivos de investigación. Objetivo general.</i>	8
<i>Objetivos de investigación. Objetivos específicos.</i>	8
Marco Referencial	9
Economía política: las instituciones importan.	9
Leviatán Legislativo.	12
Proceso legislativo en Chile.	14
Marco Metodológico	17
<i>Enfoque Cuantificativo</i>	17
<i>Tipo de diseño</i>	17
<i>Tipo de investigación</i>	18
<i>Muestra no probabilística</i>	19
<i>Muestra y criterios de inclusión y exclusión</i>	21
<i>Instrumento</i>	21
<i>Análisis de datos</i>	22
Datos y presentación de resultados	23
<i>Resultados esperados</i>	23
<i>Datos estudiados y base de datos</i>	24
<i>Índice de Concentración</i>	25
<i>Cantidad de proyectos aprobados y problemas de acción colectiva</i>	26
<i>Promedio de tiempos legislativos (días)</i>	28
Conclusión	32
Anexos	35
Bibliografía	36

1. Introducción.

Podemos encontrar el origen del parlamento “*ya en las antiguas asambleas populares de Grecia y los comicios de las centurias de Roma*” (García Montero, 2017, p. 413) aunque serían las asambleas medievales las primeras en invocar una representatividad para llevar a cabo su labor. Hoy, en la institucionalidad moderna del Estado, el poder legislativo, la creación de la ley, el parlamento, el congreso en el caso chileno y por consiguiente, la Cámara de Diputadas y Diputados¹ y el Senado son objeto de estudio de diversas disciplinas académicas como la sociología, el derecho, la ciencia política y la economía política.

En Chile el poder legislativo es un eje importante del poder y, por consiguiente, variadas publicaciones se enfocan en dicha categoría como matriz de investigación. No obstante, poco sabemos de su rendimiento, de la velocidad de la creación de la ley, dónde se entrampan los proyectos, dónde son más ágiles, etc. De hecho, además de balances legislativos generales y anuales realizados por los medios de comunicación, hay pocos esfuerzos de cuantificar y objetivar el proceso legislativo más allá de la contingencia o los efectos de una ley.

La demora o tiempos legislativos en el entorno del poder, se suele justificar con la contingencia o bien, con las prioridades políticas que suelen ser de muy corto plazo. Ahora bien, sabemos de una creciente e intuitiva preocupación sobre la demora en

¹ El nombre oficial es Cámara de Diputadas y Diputados. Para objeto del presente informe nos referiremos a dicha corporación como Cámara de Diputados, de manera de simplificar la lectura.

las reformas legales y porqué las instituciones legislativas tardan tanto en el despacho de una ley.

En enero del 2017, se presentó un proyecto de ley en el entorno nacional del movimiento feminista titulado “Sobre el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia” Boletín 11077-07. Aquel proyecto luego de 18 urgencias “simples” y 66 “suma” urgencia, aún no es despachada a ley por parte de congreso nacional. Más de 6 años de tramitación.

El 2016 se desató una profunda crisis en el SENAME (Servicio Nacional de Menores) a raíz de la muerte de Lissette Vega en un centro de protección del Sename en Estación Central. Dicho caso, desato una ola de cuestionamiento a las autoridades de turno y finalmente se reconoció por parte del Estado de Chile que durante los últimos 11 años (A partir del 2006) *1.313 niños fallecieron en este periodo si se suman los menores del sistema de residencias, de programas ambulatorios, de procesos de la justicia penal juvenil y a aquellos que cumplían condenas* (Emol, 2017).

Una de las respuestas legislativas fue en abril del 2017, cuando se presenta un proyecto de ley que “ *Crea el Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil e introduce modificaciones a la ley N° 20.084, sobre responsabilidad penal de adolescentes, y a otras normas que indica*” (Boletín 11174-7). Dicho proyecto que finalmente era parte de un esfuerzo por separar los casos de niños vulnerados en

sus derechos, de aquellos niños, niñas y adolescentes (NNA) infractores de ley, se publicó en enero del 2023. Cerca de 6 años de tramitación legislativa.

Durante el primer gobierno de Sebastián Piñera, en marzo del 2011 se presentó un proyecto de ley de “Reforma al Código de Aguas”, Boletín 7343-12. Dicho proyecto luego de una larga tramitación, indicaciones y revisión del tribunal constitucional recién vio su publicación en abril del año 2022. Nada más y nada menos que 10 años de tramitación legislativa.

Uno pudiese argumentar que la complejidad de los proyectos de ley requiera un estudio acabado y por ello, se producen demoras de años. Ahora bien, en aspectos más menos triviales y de poca arquitectura jurídica, el proyecto de ley que “Establece el Día Nacional de la Diversidad” (Boletín 8203- 24), demoró en ser despachado a ley por el Congreso, más de 10 años. Desde marzo del 2012, hasta diciembre del 2022.

2. Planteamiento del problema.

El congreso cómo institución relevante del sistema político del país, ha estado afecto a un fuerte cuestionamiento por parte de la opinión pública, situando su confianza en una de las más bajas junto con los partidos políticos. En diciembre del 2011, el congreso sólo tenía un 13% de “mucho o bastante” confianza (CEP, 2011) y cómo punto más bajo, a fines del año 2019 y en un contexto de fuerte tensión social, se llegó a un preocupante 3% de confianza en el Congreso (CEP, 2019).

A su vez, hay elementos característicos del sistema legislativo que hoy en día, dejan de ser evidentes, a consecuencia de los diversos cambios en mecanismos y condiciones en materia electoral. Por ejemplo, *“la reelección ha significado probablemente uno de los mayores incentivos para la profesionalización de la labor parlamentaria. Cuando el juego se repite, los actores son capaces de actuar de forma coordinada debido a un mayor manejo de la información”* (Visconti, 2011, p.99). Resulta, que para Chile dicho incentivo perdió prevalencia el 2020 con la publicación de la ley 21.238 en donde se modificó la Constitución Política de la República, para limitar la reelección de autoridades entre ellas, los parlamentarios. Para el caso de los diputados dos reelecciones y para los senadores tan sólo una reelección.

El 2022 Chile terminó una transición de sistema electoral que comenzó el 2018, pasando del sistema binominal a un sistema proporcional de elección de los miembros del congreso. Dicho cambio de sistema electoral parlamentario tenía diversas motivaciones de representatividad, legitimidad democrática, calidad de la política, entre otras consideraciones. Pues bien, no tenemos datos ni estudios que indique si la labor legislativa se optimizó después de la modificación del sistema. Tenemos muchos discursos, muchas evaluaciones políticas, pero no tenemos estudios que indique cómo cambió cuantitativamente la labor parlamentaria en cuanto a su trabajo formal y concreto; la tramitación legislativa.

El cambio de sistema electoral afectó el tiempo de despacho de los proyectos de ley en el congreso. Por consiguiente, es importante dilucidar dicha afectación en la Cámara de Diputados y en el Senado.

2.1 Interrogantes de investigación. Pregunta General.

¿Cuánto cambió el tiempo de despacho de proyectos de ley en el congreso desde el sistema binominal al sistema proporcional?

2.2 Interrogantes de investigación. Preguntas específicas.

- ¿Cuánto cambió el tiempo de despacho de mensajes presidenciales iniciados en la Cámara de Diputados desde el sistema binominal al sistema proporcional?

- ¿Cuánto cambió el tiempo de despacho de mensajes presidenciales iniciados en el Senado desde el sistema binominal al sistema proporcional?

2.3 Objetivos de investigación. Objetivo General.

Comparar los tiempos de tramitación legislativa en el congreso del sistema binominal y el sistema proporcional de elección parlamentaria.

2.4 Objetivos de investigación. Objetivos Específicos.

- Identificar los tiempos de tramitación legislativa de los mensajes presidenciales iniciados en la Cámara de Diputados en el sistema binominal y en el sistema proporcional.

- Identificar los tiempos de tramitación legislativa de los mensajes presidenciales iniciados en el Senado en el sistema binominal y en el sistema proporcional.

Identificar los tiempos de tramitación legislativa de los mensajes presidenciales iniciados en el Senado en el sistema binominal y en el sistema proporcional.

3. Marco Referencial.

3.1 Economía política: las instituciones importan.

Ronald H. Coase, premio nobel de economía en 1991, señalaba por la década de los 70´ que la economía y particularmente los economistas, se estaban involucrando en otras ciencias sociales con gran entusiasmo. De hecho, consideraba crucial dicho proceso, estableciendo que *“los economistas deben (...) estudiar otros sistemas sociales, tales como los legales y políticos, no con el objetivo de contribuir al derecho o a las ciencias políticas, sino porque es necesario si pretenden entender el funcionamiento del sistema económico en sí. Ha llegado a saberse por muchos economistas en tiempos recientes que partes de estos otros sistemas sociales están tan entrelazados con el sistema económico como para ser tan parte de ese sistema como lo son del sistema sociológico, político o legal”*. (Coase, 2013, p. 342).

Lo interesante del planteamiento de Coase, es que funciona como una perfecta aplicación y premonición sobre cómo sería interpretado su trabajo como economista por las ciencias sociales y particularmente al análisis en materia de ciencia política,

derecho y sociología. Por ejemplo el problema de las *externalidades* en economía, es decir aquellos efectos no deseados producto de alguna actividad económica, Coase lo aborda desde una perspectiva de la eficiencia y de costos, lo cual se resume en que *“un mercado transparente y no distorsionado (...) siempre acabará prevaleciendo aquella titularidad de derecho que genere más utilidad, con independencia de quien sea el titular ordinario del derecho y tanto si este esté protegido por una acción de resarcimiento como si lo está por una acción negatoria.”* (Paz-Ares, 1981, p. 636). Lo anterior se conoce como el Teorema de Coase el cual tiene su valor eminentemente económico, pero su aplicación tiene más que ver con el derecho de propiedad y la construcción de contratos.

El valor de Coase para nuestro propósito se establece en su crítica a los fundamentos de la economía clásica, la valoración de la *empresa* y los costos asociados a su dinámica. Tradicionalmente se *piensa* que el *“sistema económico está coordinado por el mecanismo de precios y que la sociedad se convierte no en una organización sino en un organismo. El sistema económico “funciona solo”*” (Coase, 1994, p.34). Pues bien, lo anterior no hace sentido porque no tendría razón de ser la existencia de la empresa. Desde ahí, su estudio centra su análisis en distintos costos que por la teoría clásica, no eran asumidos. Los principales elementos que analizó fueron los costos de información, costos de búsqueda, costos de contratación y costos de coordinación. En definitiva, planteó económicamente que las instituciones tenían costos que no eran evidente en los precios, y por consiguiente, estaba fuera del análisis tradicional.

Lo anterior se conoció *a posteriori* como nueva economía institucional y por cierto los elementos considerados por Coase y otros autores derivarán en la aplicación de dicha teoría en la ciencia política. Es así como en 1990, Douglass C. North realiza un estudio donde intenta dilucidar *“the nature of institutions and the consequences of institutions for economic (or societal) performance. I then outline a theory of institutional change not only to provide a framework for economic (and other) history, but also to explain how the past influences the present and future, the way incremental institutional change affects the choice set at a moment of time, and the nature of path dependence”* (North, 1990, p.7).

Dicho ámbito del análisis político-institucional ha sido aplicado por ejemplo, en estudios sobre la cantidad de candidatos y los costos de transacción para limitar la oferta de los mismos. Por ejemplo, en un estudio de Diego Lujan del 2017 sobre candidatos presidenciales en América Latina se concluye *“que en mercados electorales inestables y poco programáticos, los costos de transacción inhiben la coordinación de la entrada estratégica mediante dos mecanismos. Por un lado, la inestabilidad de la competencia electoral vuelve muy difícil llegar a acuerdos temporalmente consistentes (...) Por otro lado, en ambientes que propician una competencia política no programática, es difícil para los actores involucrados estimar el valor de lo que se intercambia en una transacción. Cuando ambas condiciones se encuentran presentes, el mercado electoral presenta un alto costo de coordinación, lo que permite explicar por qué hay países con un número tan elevado de candidatos presidenciales”* (Lujan, 2017, p.42).

De la forma expuesta, es cómo llegamos de una estructura económica a estudios en la ciencia sociales y particularmente del estudio de la Empresa a una perspectiva institucional de la ciencia política. Coase nos da el puntapié inicial para analizar costos, eficiencia e instituciones más allá del precio, más allá de la economía, sino también institucionalmente en el plano político y sociológico.

3.2 Leviatán Legislativo.

“Al momento de estudiar cualquier legislatura, se debe tener como referencia al Congreso de Estados Unidos, probablemente la institución política más estudiada en el mundo” (Visconti, 2011, p.94). Es a partir del estudio del parlamento americano donde nace el concepto del Leviatán Legislativo (Cox y McCubbins, 1993), donde se intenta identificar a los partidos políticos cómo sujetos no sólo de poder, sino también de orden, organizador y facilitador de la labor legislativa y el despacho de leyes.

Esa impronta de analizar el parlamento cómo institución y cómo un mecanismo de coordinación además de ir sintonía con los objetivos de la economía política, también nos introduce a los aspectos específicos de la labor legislativa.

Es así como los tiempos legislativos, son sujeto de estudio y se aborda como problemática de las distintas instancias parlamentarias en el mundo. Gary W. Cox, publicó un estudio en 2008 llamado *The Organization of Democratic Legislatures* en donde analiza el factor tiempo en las legislaturas tanto en “estado natural legislativo” cómo en la práctica. Su objetivo apuntó a *“explorar el repertorio de*

instituciones legislativas usadas para regular el tiempo del plenario y sus consecuencia”. (Cox, 2008, p.13).

Cox no se queda sólo la observación de la práctica de los congresistas americanos, sino también establece un marco teórico – filosófico sobre el tiempo de legislación, señalando que *“en el estado de naturaleza legislativo, el acceso al tiempo del plenario es igualitario y no está regulado. Esto dificulta la mejora de los rendimientos, tanto en proyectos aprobados como en el trabajo legislativo y provoca abusos en la utilización del tiempo del plenario”* (Cox, 2008, p.31). Aunque advierte que en la realidad, las instituciones crean cargos, instancias o comisiones para regular dicho tiempo de manera de, optimizar y regular la variable “tiempo” en el proceso legislativo.

Otro aspecto que consideran los estudios legislativos es la productividad legislativa, que se han enfocado en cómo los gobiernos son capaces de llevar a cabo sus iniciativas pero por otro lado, cómo son las relaciones de poder y de coordinación con el propio legislativo. Dicha tensión es por cierto, un sujeto de estudio interesante que se ha abordado en estudios del congreso americano. Para Visconti *“entender la productividad como una variable latente, sensible a factores que trascienden los aspectos institucionales, es un elemento central para comprender de mejor manera la interacción entre ambos poderes”*. (Visconti, 2011, p.95).

Sólo para enumerar, la mecánica institucional entendida en el gran concepto de Leviatán Legislativo tiene referencias a múltiples acciones que son dignas de

estudio: rol activo o reactivo de los poderes legislativos con respecto al ejecutivo; producción de políticas públicas desde el ámbito legislativo, disciplina partidaria y posicionamiento ideológico, incentivos de la reelección, comisiones legislativas, mesas directivas, coordinación institucional para problemas de acción colectiva, pareos, hora de incidentes, entre otros aspectos.

3.3 Proceso legislativo en Chile.

En Chile existen variados estudios electorales, legislativos y de políticas públicas con un enfoque de ciencia política, derecho, incluso de carácter histórico. Como punto de partida, quizá el trabajo más básico y trascendental para conocer el poder legislativo en Chile es el Manual de Sebastián Soto “Congreso Nacional y proceso legislativo; Teoría y Práctica” (Soto, 2015). Lo interesante de este trabajo es que sirve como manual de introducción al mundo legislativo desde lo formal – conceptual (define aspectos básicos como la diferencia entre un mensaje como iniciativa de ley del ejecutivo, de una moción como iniciativa parlamentaria) hasta un análisis más práctico y complejo de influencia parlamentaria más allá de su labor formal. Soto plantea que *“por la vía de instituciones informales el Congreso Nacional y los parlamentarios individualmente considerados, influyen en el proceso de formación de la ley”*. (Soto, 2015, p. 34).

Soto en otros estudios aborda el trabajo parlamentario, pero particularmente sobre lo que atañe a la ley de presupuesto. En ese sentido aborda el desequilibrio que existe entre el Ejecutivo y parlamento al momento de definir el presupuesto de la nación y la facultad de los gobiernos para realizar modificaciones presupuestarias

por decreto, concluyendo con un juicio contundente: *“El Ejecutivo pueda modificar las leyes de presupuestos sin intervención legislativa es cuestionable normativamente. Esto en especial si se analiza desde la legitimidad de la decisión o desde otros valores democráticos tales como la deliberación, el principio de mayoría o los pesos y contrapesos.”* (Soto, 2020, p.204).

En materias electorales y votaciones en el congreso, Patricio Navia tiene un contundente abanico de estudios sobre la institucionalidad chilena. Es así como ha abordado la temática de disciplina y cohesión partidaria en variados artículos. En conjunto con Eduardo Alemán en 2009 publicaron un interesante estudio llamado *“Institutions and the Legislative Success of ‘Strong’ Presidents: An Analysis of Government Bills in Chile”* en donde básicamente analizan la eficacia del ejecutivo chileno para llevar a cabo su agenda legislativa desde un punto de vista cuantitativo, temporal y contextual. Los resultados de dicho estudio los autores lo plantean como *“presidential prerogatives over financial policy, as well as the ability to affect the congressional agenda through urgent bill scheduling, significantly influence government bill approval. As expected, government success is enhanced during the honeymoon period. However, changes in public approval of the president do not appear to exert a significant effect on the passage of presidential bills”* (Alemán, Navia, 2009, p.401).

Particularmente Eduardo Alemán cuenta con una basta literatura acerca de la cohesión política, productividad y aspectos particulares de la legislatura cómo la influencia de las comisiones de conciliación (Alemán, Pachón, 2008), que en Chile

se ilustran en las comisiones mixtas para destrabar divergencias entre la Cámara de Diputados y el Senado.

En cuanto a análisis cuantitativos en estudios de productividad legislativa en Chile, el trabajo de Giancarlo Visconti es un referencia obligada. Además de identificar que *“el congreso chileno es capaz de coordinar intereses a lo largo de los años para aumentar su productividad cómo institución y facilitar la reelección de su integrantes”* (Soto, 2015, p.34), también trabaja en base al número de tramitación legislativa y sus características, y cómo estos influyen en la política institucional del congreso, pero también en la política nacional.

Visconti en un estudio del 2011, estableció datos globales del trabajo legislativo donde pretendió *“incorporar al estado del arte una nueva forma de evaluar la productividad parlamentaria para el caso chileno, analizando las mociones aprobadas en relación al total de leyes superando las limitaciones de estudios anteriores, que solo analizan a uno de los dos poderes, por ejemplo comparando mensajes aprobados con mensajes presentados”*. (Visconti, 2011, p.113).

Cuadro 1. Resumen por año Legislativo (Visconti, 2011, p104)

Año	Mensajes aprobados	%	Mociones aprobadas	%	Total de leyes aprobadas	Mensajes presentados	% Mensajes	Mociones presentadas	%	Total leyes presentadas
1990	73	94,81	4	5,19	77	158	55,05	129	44,95	287
1991	95	95,00	5	5,00	100	162	52,09	149	47,91	311
1992	83	91,21	8	8,79	91	164	52,90	146	47,10	310
1993	108	85,04	19	14,96	127	141	62,67	84	37,33	225
1994	91	82,73	19	17,27	110	152	42,34	207	57,66	359
1995	99	78,58	27	21,42	126	121	44,32	152	55,68	273
1996	55	85,94	9	14,06	64	71	39,44	109	60,56	180
1997	89	84,77	16	15,23	105	58	40,56	85	59,44	143
1998	55	74,33	19	25,67	74	65	42,48	88	57,52	153
1999	79	76,70	24	23,30	103	67	42,41	91	57,59	158
2000	59	67,82	28	32,18	87	66	34,20	127	65,80	193
2001	72	74,23	25	25,77	97	80	36,70	138	63,30	218
2002	57	72,16	22	27,84	79	102	35,79	183	64,21	285
2003	78	74,29	27	25,71	105	99	36,80	170	63,20	269
2004	77	82,80	16	17,20	93	112	34,36	214	65,64	326
2005	89	68,47	41	31,53	130	89	30,69	201	69,31	290
2006	59	61,46	37	38,54	96	83	10,77	688	89,23	771
2007	66	68,75	30	31,25	96	105	12,30	749	87,70	854
2008	86	76,79	26	23,21	112	101	16,01	530	83,99	631
2009	79	69,92	34	30,08	113	109	23,44	356	76,56	465
Promedio	77	78	22	22	99	105	37	230	63	335
Desviación estándar	15,48	9,31	10,22	9,31	17,84	34,58	13,77	197,07	13,77	198,97

El cuadro 1 muestra la matriz que construyó Visconti, incluyendo presentaciones mociones y mensajes, para luego realizar la comparación con las mismas categorías en calidad de “aprobadas”. Lo interesante es que a partir de la construcción del cuadro resumen, Visconti profundiza su análisis estadístico y contextual, concluyendo por ejemplo el aumento de productividad legislativa en años electorales, aumento de cantidad e importancia de las mociones parlamentarias.

4. Marco Metodológico.

4.1 Enfoque Cuantitativo

Nuestro esfuerzo pretender medir los tiempos de tramitación legislativa y estimar la magnitud o cantidad de proyectos tramitados en el Congreso Nacional chileno desde una perspectiva cuantitativa, objetiva (dentro de los márgenes que permite

un concepto tan taxativo), estructurada y con una muestra delimitada temporalmente agrupada a través de una base de datos institucional oficial.

4.2 Tipo de Diseño no Experimental, longitudinal.

Nuestra investigación tiene un tipo de diseño no experimental, en cuanto realizaremos la observación del fenómeno de la tramitación legislativa y sus tiempos de manera tal que no afectaremos ninguna variable. Es decir, observaremos la realidad de la tramitación legislativa en años específicos ya transcurridos a través de la base de datos oficial del Congreso Nacional a través de sus dos corporaciones (Cámara de diputados y Senado) sin posibilidad de alteración del devenir de los proyectos.

A su vez nuestro tipo de diseño es longitudinal, porque tomaremos dos tiempos específicos para analizar los tiempos de tramitación legislativa, buscando mostrar las diferencias entre la tramitación legislativa con sistema binominal entre los años 2014-2015 y con sistema proporcional entre los años 2018-2019. Del mismo modo, buscaremos inferir causas de los cambios que encontraremos entre los periodos, enfatizando en los aspectos que componen el cambio de sistema cómo el número de parlamentarios, comisiones legislativas y tiempos de discusión.

4.3 Tipo de Investigación Descriptiva Cuantitativa.

En nuestro caso queremos exponer la cantidad de tiempo en la tramitación legislativa durante una muestra de años en el sistema binominal, como a su vez exponer la cantidad de tiempo de tramitación en la muestra de años correspondiente

para el sistema proporcional. Es decir, nuestra tarea fundamental será medir los datos de tiempo de tramitación de manera tal de especificar cuantitativamente su desempeño.

Específicamente pretendemos exponer y describir los datos de los tiempos de tramitación legislativa para el periodo 2014-2015 como muestra del sistema binominal tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado. A su vez, realizaremos lo propio con el periodo 2018-2019 como muestra del nuevo sistema proporcional.

Por último, si bien nuestro objetivo fundamental es medir los tiempos legislativo y especificar su instancia de tramitación en relación con el rango temporal propuesto, es de total lógica incluir en las conclusiones ciertas aproximaciones a un tipo de investigación correlacional, conectando el cambio del sistema binominal a un sistema proporcional como una variable que incide en los tiempos de tramitación legislativa.

4.4 Muestra no probabilística con fines estadísticos.

La muestra que utilizaremos tiene definiciones claras, pero a su vez requiere justificación de cada una. En primer lugar, en cuanto a la cuestión temporal, escogimos trabajar en base a los mensajes presidenciales ingresados durante el 2014 y 2015 para el sistema binominal, y los años 2018 y 2019 para el sistema proporcional. La primera definición dice relación con tomar la muestra en año no electoral, porque como vimos anteriormente, está demostrado que el parlamento

tiene mayor productividad en año de elecciones parlamentarias (incumbentes). También advertimos que los años seleccionados no son perfectos para el análisis, pues bien; al igual que los años de elecciones legislativos, está también demostrado que el primer año de un mandato también incrementan los niveles de productividad legislativa (Visconti, 2011), por lo cual los años 2014 y 2018 deben tomarse con dicha precaución. De la misma forma, se ha tomado la precaución de evitar tomar muestra después de octubre del 2019, por la distorsión en tiempos legislativos que podría causar el denominado “Estallido Social” en Chile. De hecho, durante el periodo posterior al 19-0 el congreso aumento los días de sesiones, particularmente en la Cámara de Diputadas y Diputados.

Por otra parte, nuestra muestra incluye mensajes presidenciales ingresados en la Cámara de Diputados y en el Senado para no sólo comparar sistemas electorales sino también poder realizar comparación entre ambas instancias. Cabe mencionar y prevenir, que el 2018 en la Cámara de Diputados comienza a regir en plenitud el sistema proporcional con 155 diputados. Caso distinto en el Senado que termina su transición de sistema recién en 2022, cuando completan sus 50 miembros. Es por lo anterior que los datos del Senado verán un contexto de transición al sistema proporcional o bien, un enlace entre sistema binominal y proporcional correspondiente a los 2018-2019, donde la Cámara Alta contaba con sólo la mitad de las regiones de Chile, con representantes electos con el nuevo sistema.

4.5 Muestra y criterios inclusión y exclusión.

Ya hemos definido el marco general de nuestra muestra. Ahora corresponde desglosar de manera específica la composición de la base, pudiendo dilucidar los criterios con los cuales elaboraremos nuestro análisis estadístico. Los criterios son los siguientes:

- Sistema binominal: desde el 11 de marzo del 2014 al 30 de septiembre del 2015.
- Sistema proporcional: desde el 11 de marzo 2018 al 30 de septiembre del 2019.
- Se incluyen sólo mensajes presidenciales.
- Se incluyen los mensajes presidenciales que terminaron su tramitación dentro de una misma legislatura (4 años)
- No se consideran mensajes presidenciales de ley de presupuesto, por tener plazo legal para su despacho.
- No se considera el factor de las urgencias legislativas.
- No se consideran proyectos retirados para tiempos legislativos.
- No se consideran proyectos archivados.

4.6 Instrumento/técnica: Base de Datos y Observación.

Nuestra información se encuentra parcialmente sistematizada en la base de datos de tramitación de proyectos de ley del Congreso Nacional. Particularmente utilizaremos la base de datos de “tramites de proyectos” del Senado: <https://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?#>. De esa

forma, contamos con un archivo Excel en donde se identifica el boletín, nombre del proyecto, estado de tramitación y la fecha de ingreso.

Con la información que nos proporciona el sistema, por cada proyecto extraeremos información adicional; tiempo de tramitación por Corporación, en qué comisión se revisó el proyecto, cuantos proyectos lograron ser despachados, cuantas veces se formó una comisión mixta, entre otros aspectos que permitan clasificaciones para un análisis específico.

Con datos recopilados, podremos obtener las siguientes estadísticas:

- Promedio de tiempo de tramitación legislativa por rango anual de sistemas electorales.
- Promedio de tiempo de tramitación por corporación (Cámara de Diputados y Senado).
- Promedio de tramitación por tramite legislativo.
- Cantidad de proyectos despachados con respecto a los presentados.
- Análisis gráficos que combinen datos anteriores.

4.7 Análisis de datos Descriptivo Comparativo.

Para el análisis de datos utilizaremos la estadística descriptiva para cada una de nuestras variables, identificándolas cómo:

- a) Tiempo de tramitación (promedio),
- b) Sistemas Electorales,
- c) Corporación,

d) Trámite legislativo,

Lo anterior indica el estudio arrojará frecuencias, medidas de tendencia central, y medidas de variabilidad, las cuales se presentarán de acuerdo con nuestras preguntas de investigación y la pertinencia para el análisis comparativo tanto de los sistemas electorales como del resto de variables establecidas.

5. Datos y presentación de resultados.

En el punto 3.4, ya hemos incluido los primeros datos globales que arrojarían nuestro estudio, proyectando una mayor cantidad de proyectos presentados y tramitados en el sistema proporcional, con respecto al sistema binominal. Si bien, son datos preliminares, nos introducen a los resultados de tiempos de tramitación legislativa que queremos dilucidar.

5.1 Resultados esperados.

Nuestra proyección basada en la intuición es que; mientras más actores o partidos políticos participen en una asamblea como el congreso, se producen más problemas de acción colectiva y aumentan los costos de coordinación y por lo tanto, debiesen aumentar los tiempos de tramitación legislativa en el sistema proporcional con respecto al sistema binominal.

A su vez, la literatura indica que las comisiones son las instancia donde realmente se realiza el trabajo legislativo. *“No es antojadizo que algunos autores planteen que*

las comisiones son el lugar en donde los legisladores entregan sus verdaderas opiniones (...) y luego, en la votación en sala, tiendan a comportarse como bloques” (Visconti, 2011, p.100). Por ello, el mismo aumento del número de integrantes de las comisiones, a raíz del aumento del número de parlamentarios, podría estar correlacionado con mayores tiempos de tramitación. Para ello se realizará un cálculo de “índice de concentración” para establecer que sistema hace que el congreso esté más o menos concentrado, y como esto se relaciona con los tiempos de tramitación legislativa.

Por último, con respecto a la comparación entre las corporaciones. Creemos que el Senado al tener un periodo de transición y no asumir completamente el sistema proporcional tendrá cambios menos radicales que los proyectos ingresados por la Cámara de Diputados, que debiese reflejar de mejor forma las consecuencias en cuanto a tiempos legislativos, desde un sistema electoral a otro.

5.2 Datos estudiados e incorporados a base de datos propia de análisis.

Con los criterios expuestos en el punto 3.5, podemos señalar que nuestra muestra se compone de la siguiente manera:

- a) Sistema Binominal
 - 101 proyectos de ley durante el periodo 2014-2015. De los cuales se clasifican inicialmente de la siguiente forma:
 - 22 iniciados en el Senado.
 - 79 iniciados en la Cámara de Diputados.
- b) Sistema Proporcional

- 81 proyectos de ley presentados durante el periodo 2018-2019. De los cuales se clasifican inicialmente de la siguiente forma:
 - 31 iniciados en el Senado.
 - 50 iniciados en la Cámara de Diputados.

5.3 Índice de Concentración.

Sin duda el cambio del sistema binominal a un sistema de elección proporcional en sistema parlamentario chileno ha sido un cambio profundo para los partidos políticos. Ahora bien, las justificaciones de dicho cambio no se han analizado en profundidad.

Cómo hemos visto, la economía y las herramientas que dicha disciplina entrega al análisis de las instituciones, nos entrega un marco interesante para poder analizar el parlamento y por cierto, realizar un pequeño análisis sobre un punto central del sistema proporcional: quebrar la concentración del poder en el llamado “duopolio” del binominal.

Utilizando el índice IHH o índice de Herfindhal podemos medir el grado de concentración no sólo de un mercado en específico, sino aplicarlo a grados de concentración del poder en el parlamento o bien, asumirlo cómo cuán “competitivo” es la institución. Por lo anterior, aplicando la formula $IHH = \sum_{i=1}^N s_i^2$ podemos asignar N no a empresas, sino partidos políticos que grafiquen, al igual que un mercado, la concentración del parlamento chileno para el sistema binominal y el sistema proporcional.

Sería estéril realizar el IHH en el Senado, por lo explicado en el punto 3.4 a raíz de que la Cámara Alta no completó la transición a sistema proporcional sino hasta la legislatura iniciada en el 2022. Sin embargo, el ejercicio es preciso y completo para la Cámara de Diputados binominal y proporcional, según nuestro rango temporal. Es así como muestra el Anexo 1, el cálculo de IHH para la Cámara baja del 2014 (Binominal) arroja un 1.444 y para el 2018 (Proporcional) obtenemos un índice de 1.303.

De lo anterior podemos sacar dos conclusiones; lo primero es señalar que la proporcionalidad del sistema electoral si disminuyó la concentración de la Cámara de Diputados, entendiendo que *cuando el indicador IHH es cercano a cero indica que hay un bajo nivel de concentración, mientras que un indicador de 10.000 muestra que el mercado se comporta como un monopolio* (Gutiérrez, Zamudio. 2008, pág. 5). No obstante, también podemos concluir que la variación no fue sustancial, ya que en el rango de interpretación, sigue siendo un mercado con un “nivel medio de concentración”, ya que se mantiene entre los niveles de 1.000 y 1.8000.

5.4 Cantidad de proyectos aprobados y problemas de acción colectiva.

Se podría asumir como reflexión preliminar, que mientras más concentración hay en un parlamento, hay menos problemas de acción colectiva porque son menos los actores que deben deliberar con respeto a las iniciativas legales. Es decir, menos partidos políticos enfrentan de manera más veloz la tramitación legislativa.

En el caso de nuestra muestra, hay una correlación entre la menor concentración del sistema proporcional, con el aumento de la complejidad para aprobar proyectos de ley. El cuadro N°2 se ve cómo hay una disminución tanto de los proyectos presentados por el ejecutivo cómo también de los proyectos aprobados por el congreso. Es interesante apreciar que en la muestra del sistema binominal arroja que un 82% de los proyectos presentados por el ejecutivo terminaron aprobados. No obstante, para el sistema proporcional sólo el 53% de los proyectos presentados terminaron en siendo aprobados por la sede legislativa.

Cuadro N°2 Mensajes Presidenciales presentados, aprobados y en mixta².

Sistema electoral³	Presentados	Aprobados	Mixta
Binominal	101	83	15
Senado	22	13	2
Cámara	79	70	13
Proporcional	81	43	11
Senado	31	13	5
Cámara	50	30	6

Otro dato interesante que muestra el cuadro N°2 es la cantidad de comisiones mixta formadas para cada periodo. Si bien, en el número global disminuye la cantidad de instancias de divergencias entre las corporaciones del congreso, el porcentaje de casi no varía respecto a los mensajes presentados. Un 14,8% de los proyectos

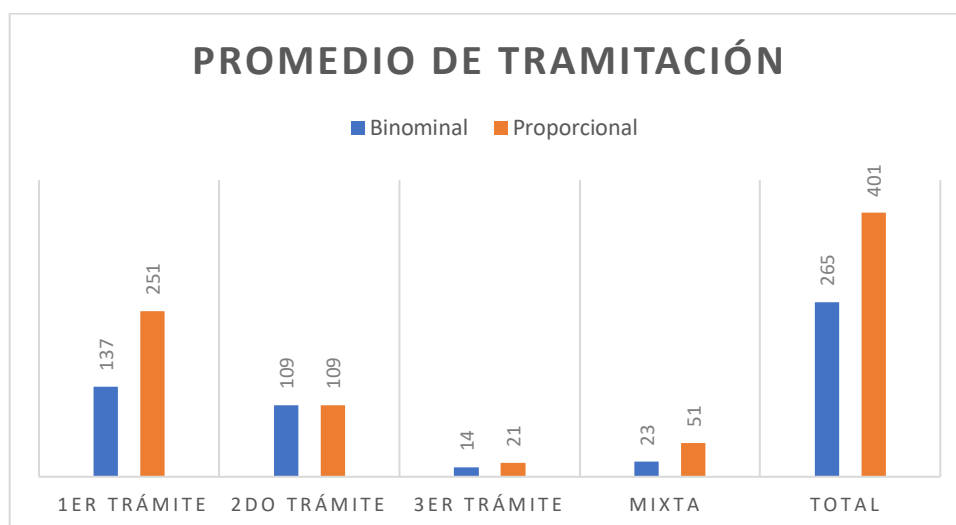
² Elaboración propia, en base a información oficial del Congreso Nacional y con los criterios de selección de muestra expuestos en el punto 3.5.

³ División de corporación se refiere a la instancia por donde fueron ingresados los mensajes presidenciales.

ingresados bajo el sistema binominal llegaron a una instancia de comisión mixta, mientras que un 13,5% hizo lo propio en el sistema proporcional. Es decir, los problemas de acción colectiva que apreciamos en la cantidad menor de proyectos presentados y aprobados, no se condice en el dato de formación de comisión mixta.

5.5 Promedio de tiempos legislativos (días)

Cuadro N°3. Promedio de días de tramitación legislativa, según tramite constitucional⁴.



Según lo expuesto en el cuadro N°2 queda de manifiesto que el sistema proporcional tiene un mayor tiempo de tramitación legislativa que el sistema binominal. En promedio un mensaje presidencial durante el binominal se demoraba 265 días en ser despachado, mientras que en el sistema proporcional se aumenta

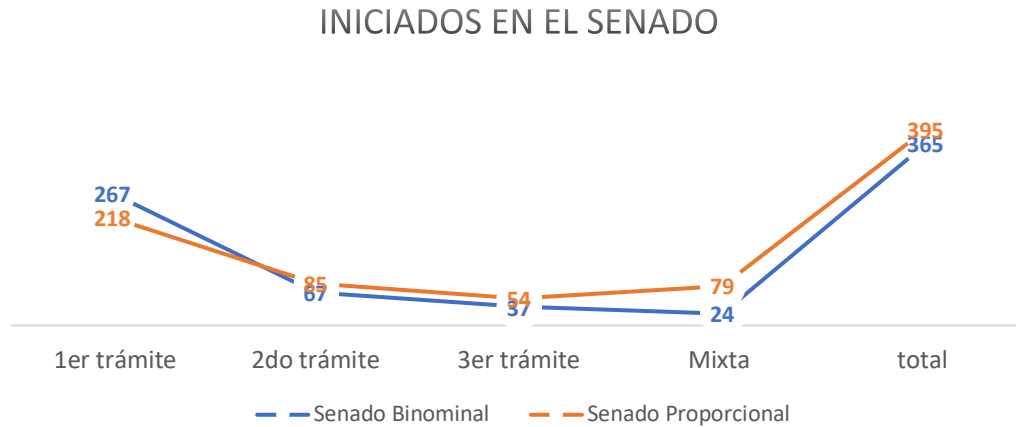
⁴ Elaboración propia, en base a información oficial del Congreso Nacional y con los criterios de selección de muestra expuestos en el punto 3.5.

a 401 días promedio. Es decir, 136 días de aumento promedio para tramitación de mensajes presidenciales.

Los cambios significativos tienen su origen, como muestra el detalle del Cuadro N°2, en la demora en el primer trámite constitucional ya sea en la Cámara o en el Senado y, por el leve aumento en la demora legislativa de las comisiones mixtas. Las instancias de segundo y tercer trámite casi no tienen variación y son un elemento que pone el foco no en la Cámara revisora, sino en la Cámara de origen de los proyectos presentados.

De igual forma, los datos muestran que, en promedio de días de tramitación legislativa, no hay trámite constitucional que sea favorable a la agilidad legislativa en el nuevo sistema proporcional. Sólo se mantiene de en el mismo rango promedio el segundo trámite, pero todos los demás tiene considerables aumentos.

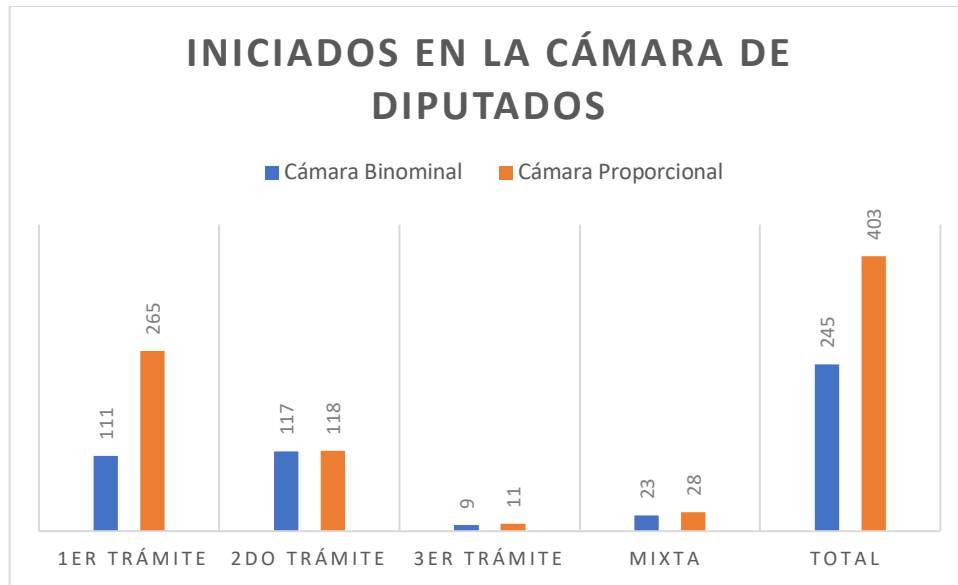
Cuadro N°4. Promedio de días de tramitación legislativa, mensajes iniciados en el Senado⁵.



El Senado, como dijimos, no tuvo sistema proporcional en plenitud hasta el 2022. Por lo cual nuestra muestra es más bien un periodo de transición de dicha corporación. Dicha gradualidad se refleja en los tiempos legislativos, porque en el cuadro N°3 se aprecia que si bien, los tiempos de tramitación aumentan, no llegan a ser tan significativos para que cambien de manera tan contundente en la comparación de un sistema a otro, cómo lo expuesto en el cuadro N°2. De igual manera se concluye que los proyectos de ley iniciados en mensaje, con cámara de origen en el Senado, tienen un aumento de 30 días en promedio desde el sistema binominal al proporcional (de transición), donde el mayor aumento viene explicado por la mayor demora en tramitar las comisiones mixtas.

⁵ Elaboración propia, en base a información oficial del Congreso Nacional y con los criterios de selección de muestra expuestos en el punto 3.5.

Cuadro N°5. Promedio de días de tramitación legislativa, mensajes iniciados en la Cámara de Diputados⁶.



En el caso de los mensajes presidenciales iniciados en primer trámite por la Cámara de Diputados, la diferencia de tiempos legislativos entre ambas muestras de hace más evidente. El primer trámite constitucional sube a más del doble su tiempo de tramitación, pasando 111 días promedio en el binominal, a 265 en el sistema proporcional. Ese aumento en más del 100% en los tiempos legislativos, no sólo explica el aumento total del promedio de días de tramitación en los proyectos iniciados en la Cámara, sino también el dato global de la muestra expuesto en el cuadro N°2, porque del total de los mensajes presentados, el 70% se realizó por la Cámara baja.

⁶ Elaboración propia, en base a información oficial del Congreso Nacional y con los criterios de selección de muestra expuestos en el punto 3.5.

6. Conclusión.

El plantear un estudio que evalúe el impacto de una política pública, es un esfuerzo no sólo académico, sino debe ser orientado a ir moldeando los cambios que el Estado requiere. El cambio de sistema electoral pareciera ser, visto desde la opinión pública tradicional, un tema para los partidos políticos, para los parlamentarios o quizá para un habido académico sin mucha repercusión en el devenir del país.

Lo primero que debemos señalar es que el cambio del sistema electoral en Chile tiene repercusiones más allá de lo electoral; tiene impacto en cuán rápido se tramitan las políticas públicas en nuestro país, tiene impacto en la dinámica propia del congreso y por cierto, tiene impacto en la eficacia de nuestros representantes.

Como hemos visto, el cambio del sistema binominal a proporcional trajo consigo un cambio importante en la cantidad de proyectos presentados, en la cantidad de proyectos despachados y por cierto, en los tiempos de tramitación legislativa.

El primer lugar, mientras en el sistema electoral binominal se ingresaron 101 mensajes presidenciales, en el sistema proporcional se presentaron 81. Es decir, 20 mensajes presidenciales menos.

A su vez, nuestra muestra del sistema binominal muestra que un 82% de los mensajes ingresados, eran aprobados por el congreso en una misma legislatura. Durante el sistema proporcional dicho porcentaje se reduce a un 53%.

Particularmente en los proyectos ingresado por el Senado, la tramitación promedio se incrementó en 30 días desde el sistema binominal al sistema proporcional. Su mayor alza en la demora en la tramitación se da en los tiempos que transcurren en el trámite de comisión mixta, pasando de 24 días promedio en el sistema binominal a los 79 días promedio en el sistema proporcional.

En la Cámara de Diputados, la tramitación promedio se incrementó en más de un 60% pasando de 245 días promedio en el sistema binominal a 403 días promedio en el sistema proporcional. El trámite constitucional que más incrementa su tiempo de despacho en el primero, subiendo desde 111 días promedio en proyectos ingresados en 2014-2015, a 265 días en los mensajes correspondientes al 2018-2019

Si bien, nuestro objetivo de investigación fue “*comparar los tiempos de tramitación legislativa en el congreso del sistema binominal y el sistema proporcional de elección parlamentaria*”, en una aproximación por dilucidar los resultados que apuntan a un incremento de los tiempos de tramitación, realizamos el ejercicio explicativo estudiando el índice Herfindahl-Hirschman de la Cámara de Diputados, para ambos periodos estudiados. Para el sistema binominal arrojó índice de concentración de 1.444 y para el sistema proporcional un índice HH de 1.303. Es decir, la mayor concentración del sistema binominal se correlaciona con su menor tiempo de deliberación y tiempos de tramitación legislativa. Al revés, la menor concentración del sistema proporcional, donde se suman más y nuevos partidos a

la composición de la Cámara, tienen una correlación con la mayor cantidad de días que se utilizan para la tramitación legislativa.

7. Anexos. (xls. Complementario “ Matriz BD”)

1. Tablas y Gráficos.
2. Senado 2014-2015.
3. CdeD 2014-2015.
4. Senado 2018-2019.
5. CdeD 2018-2019.
6. Matriz Binominal.
7. Matriz Proporcional.
8. Cálculo IHH.

8. Referencias bibliográficas.

- Alemán, E., & Navia, P. (2009). Institutions and the legislative success of 'strong' presidents: An analysis of government bills in Chile. *The Journal of Legislative Studies*, 15(4), 401-419.
- Alemán, Eduardo, & Pachón, Mónica. (2008). Las comisiones de conciliación en los procesos legislativos de Chile y Colombia. *Política y gobierno*, 15(1), 03-34.
- Campos-Parra, H., & Navia, P. D. (2022). La Cohesión legislativa en la cámara más valorada: El caso del Senado de Chile, 1990-2018. *América Latina Hoy*, 90, 1-20.
- Campos-Parra, Hernán, & Navia, Patricio. (2017). Disciplina legislativa en la Cámara de Diputados de Chile, 2010-2014. *Política y gobierno*, 24(1), 81-123.
- Centro de Estudios Públicos (2011). Estudio nacional de opinión pública N°65.
- Centro de Estudios Públicos (2019). Estudio nacional de opinión pública N°83.
- Coase, R. (2013). La economía y sus disciplinas conexas. *IUS ET VERITAS*, 23(47), 334-343.
- Coase, R. H. (1992). El problema del costo social. *Estudios públicos*, (45).
- Coase, R.H. (1994). *La empresa, el mercado y la ley*. Alianza Economía.
- Cox, G. W. (2017). La organización de las legislaturas democráticas. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 26(1), 13-34

- Cox, Gary y Mathew D. McCubbins (1993). *Legislative Leviathan*. New York: Cambridge University press.
- Domínguez, Francisca (2017) Los cinco hitos que marcaron la crisis del Sename y que lo tienen al centro de la polémica. *Emol.cl*. <https://n9.cl/gfiej>. Extraído 15/01/2023.
- García Monter, Mercedes (2017). *El parlamento*. Curso de Ciencia Política. Ciudad de México. Pág. 413.448
- Gutiérrez-Rueda, J., & Zamudio-Gómez, N. E. (2008). Medidas de concentración y competencia. *Temas de Estabilidad Financiera; No. 29*.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2014). *Metodología de la investigación* (6a. ed. --.). México D.F.: McGraw-Hill.
- Luján, Diego. (2017). El costo de coordinar: número de candidatos presidenciales en américa latina 1993-2010. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 37(1), 25-46.
- Míguez, G. C. (2007). Nuevo institucionalismo en ciencia política, institucionalismo de elección racional y análisis político de costes de transacción: una primera aproximación. *RIPS. Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 6(2), 9-27.
- Paz-Ares Rodríguez, J. C. (1981). La economía política como jurisprudencia racional (aproximación a la teoría económica del Derecho). *Anuario de derecho Civil*, 601-708.

- Soto Velasco, S. (2015). *Congreso Nacional y Proceso Legislativo*. Santiago, Chile: Legal Publishing Chile.
- Soto Velasco, Sebastián. (2020). La participación del Congreso Nacional en las modificaciones a la Ley de Presupuestos. *Revista de derecho (Valdivia)*, 33(1), 185-207.
- Visconti, Giancarlo. (2011). Cross-Time Behaviour of the Chilean Congress: Growth or Stagnation of its Influence?. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 31(1), 91-115.
- Zorrilla, D. M., & Navia, P. (2019). Determinantes de la cohesión en la votación del legislativo en las coaliciones oficialistas y de oposición en la Cámara de Diputados de Chile, 2006-2014. *Revista de Estudios Políticos*, (185), 225-258.