

ESTUDIANDO PROYECTOS DE LEY EN EL PARLAMENTO CHILENO: UNA PROPUESTA DE ÍNDICE PARA MEDIR ACTIVIDAD POLÍTICO-LEGISLATIVA.

*ANALYSIS OF DRAFT LAWS IN CHILEAN
PARLIAMENT: A PROPOSAL FOR POLITICAL
ACTIVITY MEASURE*

autor
Felipe Durán Martínez.¹

RESUMEN

El presente trabajo representa una exploración en busca de un lenguaje matemático capaz de describir el proceso legislativo del Parlamento chileno. En este artículo hacemos una recreación de los principales aspectos que contempla: el planteamiento de un método de análisis de proyectos y parte de las reflexiones que nos llevaron a él; las propuestas que respaldan el concepto de actividad política; una fórmula sencilla que exprese la participación de actores políticos, definiéndolos como variables ejecutiva, parlamentaria, ciudadana e institucional; y un atisbo de cuál podría ser la importancia del factor tiempo, no visto como un lapso de meses o años en que transcurre el proceso completo de ese proyecto de ley, sino como el intertanto mientras se avanza de un hito a otro. Ese tiempo y la actividad político-legislativa en ese hito preciso, postulamos, podría acercarnos a un nuevo concepto de eficiencia.

PALABRAS CLAVE: Actividad político-legislativa, Participación, Índice.

ABSTRACT

This paper explores and seeks to find a mathematical language to describe the legislative process in Chilean Parliament. This paper presents a method of analysis of bills and some of the reflections that led us to it, an ideas proposal that support the concept of political activity, a simple formula to express how strong is that bill in terms of political actors participation, defining it as variables executive, legislative, civic, institutional, and a glimpse of what could be the importance of the time factor, not as a period of months or years for the entire process of a bill, but rather as the interim between one milestone to another. That time and the political-legislative activity at that milestone, we postulate, may approach us to a new concept of efficiency.

KEYWORDS: Political Legislative activity, Index.

1.- Cientista Político y Organizacional de la Universidad Tecnológica Metropolitana, Diplomado en Estudios Políticos y Estratégicos de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, Estudiante de Magister en Ciencia Política (UTEM), Gestor Consultora CEPEST Ltda.

Email: tesiscongreso@gmail.com.

Artículo recibido el 30 de septiembre, aceptado el 18 de octubre 2014.

INTRODUCCIÓN

La presente publicación constituye una revisión de los principales aspectos de la investigación exploratoria realizada como tesis de grado, para optar a la Licenciatura en Ciencia Política y Organizacional, la cual parte de una interrogante para la Ciencia Política en relación a un fenómeno político chileno de la institucionalidad formal, y que recogemos en una pregunta que surge frente a la necesidad de visibilizar el trabajo parlamentario: ¿Será posible cuantificar el proceso de un proyecto de ley? ¿Podríamos expresar en números las reuniones de comisión, discusiones en sala, oficios, estudio de indicaciones, exposición de invitados ciudadanos, urgencias del ejecutivo, etc.?

Esto es aparentemente difícil, pero significativo si se quiere reflejar lo que es parte importante del trabajo de los parlamentarios y parlamentarias en su labor precisamente legislativa, excluyendo la labor fiscalizadora y de representación.

Muchas veces un observador puede revisar el sitio Web de la Cámara de Diputados para obtener información sobre un proyecto de ley determinado, ya que la información es pública, sin embargo no logra comprender cabalmente la complejidad que el proceso implica, lo que resulta lógico si no se ha estudiado el detalle de los debates, el tipo de urgencia, la intervención del ejecutivo, la participación ciudadana —de haberla—. No hay una visión integral del trabajo y entregarla desmenuzada podría no representar la transparencia mínima exigida para las instituciones públicas como el Congreso Nacional.

Se tiende a pensar que si no hay legislación en torno a algún asunto, o si este proceso tarda mucho, ese proyecto no sirve y, por tanto, los esfuerzos implicados fueron en vano, pero esto de modo alguno debería llevarnos a la ligereza de concluir que no se ha realizado un proceso comprometido con el deber parlamentario.

Contribuir a una medición numérica que tienda a objetivizar mejor las apreciaciones públicas acerca del trabajo en el Congreso Nacional, es uno de nuestros objetivos fundamentales.

Concretamente, nos proponemos encaminarnos a obtener un método cuantitativo que nos permita medir la actividad política del proceso legislativo (actividad político-legislativa), definido en términos de participación y relación de las variables ejecutiva, parlamentaria, ciudadana e institucional, que sea aplicable a cualquier proyecto de ley del Congreso Nacional desde el retorno a la democracia en 1990 hasta hoy, sin perjuicio de si es un proyecto archivado, en curso o ya convertido en ley.

El espíritu investigador que nos vuelca sobre este fenómeno político—el trabajo parlamentario—es lo que nos anima a provocar la discusión en la Ciencia Política respecto a la posibilidad de acercarnos a una propuesta de método de medición empírica que presentamos a continuación, —de manera exploratoria— sólo en sus aspectos principales.

BUSCANDO EL MÉTODO DE MEDICIÓN, CONCEPTOS

Dentro del proceso de búsqueda para medir el trabajo legislativo, dado que el estudio podría enfocarse en aspectos distintos dentro de lo que

es el Parlamento (como el trabajo de comisiones, las discusiones en sala, las indicaciones, las urgencias, las comisiones mixtas, en el caso que aplicaran, u otra instancia), es importante definir cuándo se habla de un objeto medible. ¿Cuándo resulta ser ley? ¿O también consideraremos aquellos proyectos que se estancan, archivan o rechazan? ¿Cada una de las reuniones o sólo algunas? Todas estas son preguntas pertinentes. Debemos reconocer que, si bien había que desmenuzar el objeto, no sabíamos exactamente lo que nos permitiría investigar mejor.

El primer intento fue realizar una contabilización de actividad comisión por comisión. Para

eso revisamos los 180 proyectos señalados en el informe memoria anual 2011-2012 que realizó el Diputado UDI Patricio Melero, Presidente de la Cámara en ese período. Nos propusimos desplegar una guía de investigación en esa instancia y no en el Senado. Entonces se trataba de ver la cantidad de sesiones, la cantidad de proyectos y la cantidad de proyectos que resultaban en una ley. De todas formas aclaramos que guiarse por el informe de la Cámara no excluye la actividad realizada por el Senado, puesto que en Chile existe el bicameralismo y todo proyecto de ley para ser aprobado debe ser estudiado por ambas cámaras. Volvamos al trabajo de comisiones. Podríamos resumirlo así:

Tabla N°1

medición de trabajo por comisiones, algunos ejemplos período 2011-2012

Comisión	Nº de sesiones	Nº proyectos	Nº de leyes
1. Gobierno interior y regionalización	44	10	5
2. Relaciones exteriores	34	21	2
3. Constitución, legislación y justicia	80	20	1
4. Educación, deportes y recreación	42	5	4

Fuente: elaboración propia, basada en informe memoria anual Diputado Presidente Patricio Melero

A partir de estas cifras, quisimos obtener fracciones de cada una de las relaciones que se presentan, a saber:

Tabla N°2

relaciones matemáticas, tres instancias del proceso legislativo en cuatro comisiones

Comisión	Proyectos/sesión	Leyes/proyecto	Leyes/Sesión
1. Gobierno interior	$10/44=0,22$	$5/10=0,5$	$5/44=0,11$
2. Relaciones exteriores	$21/34=0,61$	$2/21=0,09$	$2/34=0,05$
3. Constitución	$20/80=0,25$	$1/20=0,05$	$1/80=0,01$
4. Educación	$5/42=0,11$	$4/5=0,8$	$4/42=0,09$

Fuente: elaboración propia, basado en cuadro N°1.

Según la tabla, en la comisión de gobierno interior, durante el período legislativo 11 Marzo 2011 a 10 de Marzo 2012, se procesaron un promedio de 0,22 proyectos por sesión, contra 0,61 proyectos por sesión de la comisión de relaciones exteriores; 0,25 proyectos por sesión de la comisión de constitución y 0,11 proyectos en comisión de educación. Es decir, estos números decimales nos indican que la comisión de relaciones exteriores procesó en promedio más proyectos por sesión. Hay que reconocer que esta comisión de relaciones exteriores no sólo procesó más proyectos (21), sino que además tuvo menos sesiones. Siendo así, con un denominador más pequeño (34), el cociente aumenta.

Detalle de una relación matemática, proyectos por sesión (P/S), para cuatro comisiones:

$$P / S = \frac{21}{34} = 0,61 \text{ RELACIONES EXTERIORES}$$

$$P / S = \frac{20}{80} = 0,25 \text{ CONSTITUCION, LEGISLACIÓN Y JUSTICIA}$$

$$P / S = \frac{10}{44} = 0,22 \text{ GOBIERNO INTERIOR}$$

$$P / S = \frac{5}{42} = 0,11 \text{ EDUCACIÓN}$$

Ahora se ve con mayor claridad cómo la cuestión numérica fraccionaria relativiza lo que quisiéramos estandarizar. A mayor numerador, mayor cociente; a menor numerador, mayor cociente y viceversa.

Luego de este primer estudio/ensayo acotado, nos percatamos de lo diverso que puede resultar evaluar el proceso legislativo desde las comisiones por las siguientes razones, que a su vez tienen carácter de conclusiones preliminares:

La cantidad de sesiones, proyectos estudiados y resultados en términos de leyes van por carriles distintos. Hay comisiones que sesionan mucho, pero aprueban pocas leyes. Quizás la materia de esos proyectos sea mucho más complicada, como el caso de una referida a educación versus otra referida a ratificar un convenio de asistencia o modificar un plazo.

La idea inicial de establecer una relación numérica que refleje el trabajo legislativo en su amplitud no prosperó (referencias en Cuadro N°2) porque nos percatamos del hecho de que una comisión puede haber sesionado mucho, pero haber visto pocos proyectos (como 4). Educación podrá haber

procesado muchos proyectos, pero sacado una sola ley (3). Constitución, legislación y justicia, no habiéndose reunido tantas veces, estudia menos proyectos, pero obtiene más leyes (1). Gobierno interior. Cada caso en sí tiene su mérito propio. Promulgar más leyes, sesionar más o procesar más proyectos no necesariamente implican un mejor trabajo, más participación ni más eficiencia.

En la literatura, la investigadora argentina María Paula Bertino señala que autores como Gary Cox plantean el principio “secreto de la eficiencia”, referido a la relación de parlamentarios con carácter nacional, programas de gobierno claros y definidos en términos políticos y el resultado de ese trabajo legislativo-ejecutivo contrastado con las preferencias de los electores al votar por ellos.² Esa eficiencia podríamos entenderla también como una “coherencia”.

2.- Cfr. BERTINO (2012)

En contraposición, está el llamado “secreto de ineficiencia”, de los autores Shugart y Carey (1992), quienes contradicen a Cox señalando que los parlamentarios están más enfocados en los intereses locales o parroquiales, perdiendo en ocasiones la mirada nacional.³ Asimismo, Bertino habla de “éxito legislativo” explicado no desde la eficiencia, sino desde los elementos de poder presentes en cada una de las instituciones involucradas en la producción legislativa.⁴

Siguiendo la línea de la investigación, y considerando que los conceptos de Bertino no podrían ayudarnos en este proceso, reiteramos la imposibilidad de reflejar cabalmente en un solo número el trabajo en el Congreso. Más allá de las relaciones de poder entre los poderes legislativo y ejecutivo o el tipo de proyecto de ley (acercamientos a la idea de eficiencia de Bertino), nos preguntamos ya en la individualidad de un proyecto de ley y no en la instancia “comisión” que estudian varios: ¿cuál es el mérito de estudiar un proyecto si no resulta ser ley, al menos en el período 2011-2012?

Considerando que la comisión se reúne y estudia varios tipos de proyectos, habida cuenta que un proyecto puede estudiarse en más de una comisión y que hay distintos casos contemplados en el procedimiento legislativo que no resultan ser ley (es decir, la falta de acuerdo está dentro de las reglas del juego), planteamos que en el fondo se trabaja de todas maneras independientemente del “producto” ley (o producción legislativa, como indica María Paula Bertino) o en proceso de ley. Incluso casos de proyectos archivados (entiéndase, descartados) que habían llevado una tramitación intensa, ¿se perderá ese trabajo? Probablemente. ¿No se puede medir? Entendemos que sí se puede y debe medir, porque la información puede ser un insumo para posteriormente profundizar en los

detalles o causales de su estancamiento, además ese tiempo significa dedicación que no se aplicó a otro proyecto de ley, algo así como un costo de oportunidad.

Según estas razones expuestas, nos vimos en la necesidad de plantear la idea de **actividad político-legislativa**.

Como nuestro objetivo era buscar un índice, en este primer paso, para cada comisión, las relaciones presentadas en el Cuadro N°2 son interesantes, pero no suficientes.

Por ello, reiteramos la idea de **actividad político-legislativa** y la definimos como: *El conjunto de acciones individuales o colectivas que tengan participación en el proceso legislativo en alguna de sus etapas, ya sea como proyecto o ley.*⁵ Entonces, no nos preocupa el estado de avance del proyecto de ley porque consideramos todas sus etapas y acciones como parte de la actividad.

Esto, como hemos señalado, va más allá de la comisión, es la medición del proceso individual. Desde el momento en que ingresa a la oficina de partes un proyecto de ley, sea moción o mensaje presidencial, pasa a formar parte de lo “estudiable” para este trabajo. Concretamos así nuestro objeto de estudio desde una comisión –al principio– a un proyecto.

3.- Ibid.

4.- Ibid.

5.- Cfr. DURÁN (2013)

¿CÓMO LO ESTUDIAMOS?

Todo proyecto de ley tiene sus hitos muy bien informados en el sitio Web institucional de la Cámara de Diputados y también del Senado. Nosotros hemos entendido *hitos* como cada avance de los proyectos, lo que por cierto aparece en el listado general, pero sólo los que consideramos principales, razón por la cual fuimos añadiendo todas las sesiones de comisión al estudio, que es posible revisar en un link especial del sitio.⁶

Por otro lado, planteamos otra idea fundamental para este estudio, la de *espacio político*, entendido como *la instancia en donde transcurren las acciones políticas. Ejemplos de espacio político son la sesión de sala, la sesión de comisión o la secretaría.*⁷ El espacio político es un concepto que incluye el de hitos. Un hito transcurre dentro de un espacio determinado, por ejemplo, la presentación de un informe de comisión es un hito. Es una acción política, que se desarrolla en una sesión de sala, que es su espacio político.

Precisamos la definición de acción política: *Es toda situación, casual o intencional, planificada o espontánea, por lo general dentro del espacio del Congreso Nacional, que repercute en el proceso legislativo.*⁸ Cualquier acción política debe ser medible, y para eso debe ser registrada en un medio escrito, de audio o audiovisual.

Seleccionamos 30 de los 180 proyectos que se informan, comisión por comisión, en la Memoria Anual 2011-2012 del Diputado Melero, y en ese orden fuimos desmenuzándolos uno a uno. El requisito para estudiar uno y no otro proyecto, fue que su comienzo y final se llevaran a efecto

dentro del período legislativo, es decir, fecha de ingreso mayor o igual al 11 de Marzo 2011 y fecha de despacho para promulgación menor o igual al 10 de Marzo 2012. Esto, a su vez, asegura que la tramitación completa se llevó a cabo dentro del período presidencial de Sebastián Piñera, con lo cual aislamos una variable como es el cambio de gobierno, constituyendo una forma de muestreo.

Una vez dilucidado lo anterior, realizamos nuestra pregunta de investigación, la cual guiará nuestra investigación: ¿es posible expresar matemáticamente este proceso legislativo? Nuestra hipótesis tentativa es que es posible encontrar la forma de medir el proceso de un proyecto en términos de actividad político-legislativa en el Congreso Nacional y traducirla en un índice numérico.

6.- En la sección "comisiones" de la página de la cámara.

7.- Ibid.

8.- Ibid.

DESARROLLO Y RESULTADOS

Sabemos que los proyectos de ley son objeto de estudio en sí mismos. Así como también, que a medida que avanzan los hitos publicados en el sitio Web institucional, el proyecto va creciendo, pero siempre existe la posibilidad de que algo lo estanque. Depende mucho de las discusiones en comisión.

Por otro lado, al revisar las actas, se puede constatar que la participación en los debates, además de los parlamentarios, está integrada por actores del gobierno y ciudadanos, más algunos ciudadanos representantes de instituciones que no son del gobierno, pero que representan o ejercen cierto poder, como el Contralor General de la República, por ejemplo.

Nos interesamos mucho en un comienzo por investigar qué influencia se imponía en los debates para los resultados a la hora de votar, por ejemplo indicaciones que se rechazaban o que se aprobaban y por qué mayorías, quiénes votaban a favor o en contra y si había una línea de continuidad en esas preferencias. Concretamente, en un análisis fino de trabajo de comisión de un proyecto cualquiera, puede hacerse seguimiento a un parlamentario, a una bancada específica o incluso es posible filtrar por género, establecer cruces y determinar algunas ideas que pudieran derivarse de esos análisis. Sin embargo, como el objetivo es llegar a un número que refleje actividad política, dejamos de lado esas aristas que se abrían, pudiendo resultar interesantes para otras investigaciones.

Continuando con nuestra investigación, nos fuimos percatando de que a mayor participación de

actores, no importando su naturaleza (es decir, si era de gobierno, parlamento, ciudadano o instituciones), mayor puntaje se iba sumando para ese proyecto. Ese puntaje lo establecimos mediante una planilla Excel donde ingresamos cada participación, y que denominamos “Puntaje de actividad político-legislativa”. Cuando se tuvo el puntaje de actividad político-legislativa en el proyecto de estudio, sumando la actividad de comisiones que no se informa en el historial general publicado, vino la cuestión del tiempo. ¿Es importante para la actividad político-legislativa el tiempo de tramitación total que lleva ese proyecto?

En principio, para efectos de esta investigación, la respuesta es no. Ahora, si mirásemos a los propósitos ciudadanos, evidentemente sí preocupa el tiempo de tramitación, pero dejamos fuera este factor para retomarlo en la sección “Conclusión y más disquisiciones”, ya que se puede desarrollar de todos modos una medición igual paso a paso, hito a hito. Cada hito tiene su espacio en el que transcurre la acción. Puede ser el ingreso de ese proyecto, el estudio en una comisión, el informe de ese estudio, la votación en sala, la recepción en la siguiente cámara revisora una vez que es aprobado por la sala, etc. Pueden transcurrir meses o años en la secuencia descrita. Pero eso no interfiere con que en cada etapa o hito se haya trabajado políticamente. Del momento en que se sientan actores a discutir alguna etapa del proyecto o desde que se manda un oficio relativo a eso, hay actividad político-legislativa.

Por lo tanto, los actores que participan en términos medibles, es decir cuya intervención queda reflejada en el acta de estudio de la comisión, cuentan numéricamente como un punto en la planilla de registro de la presente investigación.

Luego, se hizo necesario separar variables de acuerdo a la naturaleza de las personas que participaban en el proceso ya mencionado, como ciudadanos, gobierno, parlamentarios e instituciones, denominándolos de la siguiente forma:

- Variable ejecutiva (gobierno), sigla VE
- Variable parlamentaria (diputados, senadores), sigla VP
- Variable ciudadana (cualquier participante en la comisión, en calidad de experto o ciudadano interesado en exponer sus puntos de vista), sigla VC
- Variable institucional (Corte Suprema, Tribunal Constitucional, Contraloría General de la República, altos mandos de fuerzas Armadas y de Orden), sigla VI

Esto puede ser observado gracias a que en las actas queda el registro de la intervención de los actores. Se debe aclarar que no se consideran invitados que no intervengan en el debate.

Así, entonces, podemos obtener un puntaje que va variando al registrar cada participación en la plantilla Excel, en el seguimiento de cada proyecto de ley en estudio (treinta en total), clasificándose en columnas según tipo de variable.

Cabe destacar que las cuatro variables mencionadas anteriormente no siempre están en todos los proyectos, el mínimo registrado, corresponde a variable ejecutiva y variable parlamentaria.

El ejercicio descrito puede ser realizado por cualquiera, pero hasta ese momento no se tiene claridad sobre qué hacer con el puntaje obtenido. Si bien una forma habría sido señalar un puntaje total por proyecto y compararlos todos, de acuerdo a una sumatoria simple, ese ejercicio aun no podría ser llamado índice. No obstante, dicho índice siempre

se pensó en realidad como un cociente matemático, dejando momentáneamente la discusión teórica sobre qué requisitos exige la denominación de “índice”.

A pesar de la poca claridad, al ir avanzando en la investigación vemos una relación numérica que nos permite caracterizar y comparar proyectos. No es lo mismo un proyecto con puntaje 30 que otro con puntaje 40. El segundo refleja participación de más actores o de los mismos actores, pero con más frecuencia en la discusión. No es relevante la consideración de que uno partió antes que el otro y le lleva varios meses o años de ventaja, en la medida en que hemos logrado aislar esa variable (tiempo) en forma parcial al tomar sólo los proyectos dentro de un periodo legislativo 2011-2012 y asumiendo el hecho de que cada proceso de proyecto es independiente del tiempo para esta medición, pero no lo considerábamos suficiente.

Luego de varias reflexiones y discusiones, surgió la idea de terminar con ese problema y asociar certeramente el puntaje de “actividad política” al grado de avance del proyecto, independientemente de las fechas, pero sí con atención a los hitos. Por lo tanto, se podía obtener el índice de participación (actividad político-legislativa) según la etapa que llevaba ese proyecto.

Dividimos el puntaje total de actividad político-legislativa por el número total de hitos de avance:

Entonces:

$$IAPL = \frac{PAPL}{H} \quad \text{FÓRMULA 1}$$

Donde IAPL= índice de actividad político-legislativa, PAPL= puntaje total de actividad político-legislativa y H= número total de hitos.

Ilustremos con un ejemplo:

Presentaremos el análisis descriptivo cualitativo y cuantitativo para el caso del proyecto boletín 7962.

Cualitativo, Observaciones al estudio del boletín 7962: Facilita proceso de inscripción electoral automática.

PRIMER TRÁMITE CONSTITUCIONAL, Senado.

Hito 1. Ingresa a la oficina de informaciones del senado, el 28.09.11, el mensaje presidencial N° 193/359 (VE 1). Contiene materias propias de Ley Orgánica Constitucional, se rige por artículo 66 de la Constitución Política de la República.

Hito 2. En la 57° sesión de sala del 28.09.11 se pasa la cuenta y se acuerda iniciar su estudio en la comisión de gobierno, descentralización y regionalización (VP 1).

Hito 3. En la 59° sesión de sala del 04.10.11 los comités parlamentarios acuerdan trabajar el proyecto en Comisión de Gobierno, descentralización y regionalización y Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento unidas (VP 1).

Hito 4. En la 1° sesión de trabajo de las comisiones unidas (VP 1), celebrada el 06.10.11, participan interviniendo los senadores:

- Claudio Alvarado, Subsecretario General de la Presidencia (VE 1)
- Andrés Tagle, Asesor Ministerio Secretaría General de la Presidencia (VE 1)
- Juan Ignacio García, Director del Servicio electoral (VE 1)

Luego del debate y las consultas, los parlamentarios de la comisión unida acuerdan aprobar en general y en particular este proyecto de ley.

Hito 5. Se emite el 1° informe de las comisiones unidas, con fecha 07.10.11, en que se recomienda aprobar proyecto (VP 1).

Hito 6. En la 61° sesión de sala del Senado del 11.10.11 (VP 1), se da cuenta de un mensaje de urgencia y que requiere discusión inmediata N° 420/359 (VE 1). Se procede en consecuencia a la discusión general (VP 1), siendo aprobado.

Hito 7. Mediante oficio 1290 del 11.10.11, se comunica al Presidente de la Cámara que ha sido aprobado en su primer trámite constitucional el proyecto (VP 1).

SEGUNDO TRÁMITE CONSTITUCIONAL, Cámara de Diputados.

Hito 8. En a 95° sesión del 12.10.11 se da cuenta del proyecto y se acuerda que sea estudiado en Comisión de Gobierno Interior y Regionalización (VP 1).

Hito 9. En la 62° sesión de Comisión de Gobierno Interior del 17.10.11 se trabajó el proyecto (VP 1). Además de los parlamentarios, participaron, según el informe de comisión (ya que no está cargada el acta en www.camara.cl):

Claudio Alvarado, Subsecretario Ministerio Secretaría General de la Presidencia (VE 1).
Andrés Tagle y Rodrigo de la Veau, asesores mismo Ministerio (VE 2).

Hito 10. En la 98° sesión del 18.10.11 se dio cuenta (VP 1) del mensaje de urgencia para discusión inmediata N° 425/359 (VE 1).

Hito 11. En 63° sesión de CGI del 18.10.11 resultó aprobado el proyecto por los diputados. El Presidente de la Comisión, Diputado Germán Becker, estimó que el proyecto no debe pasar por la comisión de hacienda (VP 1).

Hito 12. Se emite informe CGI, con fecha 19.10.11 (VP 1).

Hito 13. En la 99° sesión, del 19.10.11, se realizaron cuatro acciones políticas: cuenta informe CGI (VP 1), cuenta (VP 1) de oficio 208/359 con indicaciones del Presidente de la República (VE 1) y discusión general. (VP 1).

Hito 14. Se emite oficio 9783 del Pdte. de la Cámara al Pdte. del Senado, informando aprobación con enmiendas (VP 1).

TERCER TRÁMITE CONSTITUCIONAL, Senado.

Hito 15. En la 65° sesión del 02.11.11, se da cuenta (VP 1) del mensaje de urgencia para discusión inmediata 434/359 (VE 1).

Hito 16. Ídem hito 15, mensaje 446/359 (VE 1), pero en la 66° sesión del 06.11.11 (VP 1).

Hito 17. En la 67° sesión del 09.11.11 se discute y aprueba el proyecto (VP 1).

Hito 18. En oficio 1379, del Presidente del Senado al Presidente de la Cámara, se comunica aprobación de la enmienda hecha por la Cámara (VP 1).

Hito 19. En oficio 1383, del PS al Presidente de la República, se comunica aprobación del proyecto y se consulta si hay observaciones que hacer, ya que al haber sido aprobado con enmienda, corresponde consultar según el Artículo 73 de la Constitución Política (VP 1).

Hito 20. En la 108° sesión de sala de la Cámara de Diputados, se da cuenta de oficio 1379 (VP 1).

Hito 21. En la 68° sesión de sala del Senado del 15.11.11, se da cuenta (VP 1) del oficio en respuesta del PDR al oficio 1383 (VE 1). El Presidente aprueba el proyecto con la enmienda.

Hito 22. Mediante oficio 1387, del 15.11.11, el Presidente del Senado consulta al Tribunal Constitucional si es o no constitucional el proyecto en relación a sus dos artículos permanentes (VP 1).

Hito 23. Mediante el oficio 6951, del 01.12.11, el TC declara constitucional el proyecto (VI 1).

Hito 24. El Oficio 1451, del 05.12.11, de ley al Presidente de la República, del P. del Senado (VP 1).

A continuación este proceso de descripción cualitativa se expresa en términos numéricos que se ordenan en la planilla Excel de la página siguiente. Para este caso de ejemplo, la planilla incluye 14 columnas que representan elementos de tres variables: Ejecutiva, Parlamentaria e Institucional. Cada fila es un hito del proceso. Son en total 24 hitos, de manera tal que si se lee el comentario del hito 1 en la descripción cualitativa, podemos relacionar:

Hito 1. Ingres a la oficina de informaciones del senado, con fecha 28.09.11, el mensaje presidencial N° 193/359 (VE 1). Contiene materias propias de ley orgánica constitucional, se rige por artículo 66 de la Constitución Política de la República. Se expresa como:

Etapa	Hito	Sub Etapa	Fecha	SESION	M	DI	AMi	ORP	Sub	OIP
1º T/C S	1	Ingreso del proyecto al Senado Mensaje 193/359	28.09.11	s/n	1					

El mensaje 193/359, con el proyecto de ley que envía el Presidente de la República, se cuantifica con dígito “1”, punto que refleja esa acción político-legislativa. En el recuadro amarillo, significa que es la variable ejecutiva.

De forma similar, con las otras variables ejecutiva y ciudadana se realiza el registro al mismo tiempo que se separa el origen por variable de estas acciones políticas. Todas cuentan en el puntaje de actividad político-legislativa total, que se suma verticalmente.

Mientras más acciones políticas tenga un proyecto, más alto será su puntaje, y si se divide por el número total de hitos se relativizará ese puntaje al grado de avance del proceso completo. Por eso podremos describir proyectos que estén estancados o archivados, diciendo que “Su índice de actividad político-legislativa fue x,x”, y con ello estaremos diciendo que hubo trabajo parlamentario para ese caso, a pesar de que esté archivado en la actualidad. A fin de una mejor comprensión del análisis cuantitativo que se presenta a continuación en el Cuadro N°3, desarrollaremos las siglas:

M= Mensaje presidencial
 DI= Discusión inmediata
 AMi= Asesores Ministerio
 ORP= Oficio Presidente de la R.
 Sub= Subsecretario
 OIP= Oficio indicaciones Presidente de la R.
 CGI= Comisión Gobierno Interior Cámara
 PC= Presidente Cámara

SC= Sala Cámara
 SS= Sala Senado
 PS= Presidente Senado
 CG-C= Comisiones Gobierno y Constitución unidas
 CPS= Comités Parlamentarios del Senado
 TC= Tribunal Constitucional

Etapa	Hito	Sub Etapa	Fecha	SESION
1º T/C S	1	Ingreso del proyecto al Senado Mensaje 193/359	28.09.11	s/n
1º T/C S	2	Cuenta de P., pasa C. Gobierno, descentralización y reg.	28.09.11	57º/S
1º T/C S	3	Acuerdo Comités tratarlo comisiones G-C unidas	04.10.11	59º/S
1º T/C S	4	1º sesión comisiones unidas, invitados del gobierno	06.10.11	1º/CG-C
1º T/C S	5	1º informe comisiones G-C unidas, recomienda aprobar	07.10.11	s/n
1º T/C S	6	Cuenta mensaje 420/359 Urgencia DI y discusión general	11.10.11	61º/S
1º T/C S	7	Oficio 1290 del PS al PC	11.10.11	s/n
2º T/C C	8	Cuenta de proyecto, pasa a C. gobierno interior y r	12.10.11	95º/C
2º T/C C	9	1º Sesión CGI con expertos invitados	17.10.11	62º/CG
2º T/C C	10	Cuenta mensaje 425/359 hace presente Urgencia DI	18.10.11	98º/C
2º T/C C	11	2º Sesión CGI se aprobó proyecto	18.10.11	63º/CGI
2º T/C C	12	1º informe CGI	19.10.11	s/n
2º T/C C	13	Cuenta 1º informe CGI, OIP Nº 208 y discusión General	19.10.11	99º/C
2º T/C C	14	Oficio 9783 del PC al PS, aprobación con enmienda	19.10.11	s/n
3º T/C S	15	Cuenta mensaje 434/359 hace presente Urgencia DI	02.11.11	65º/S
3º T/C S	16	Cuenta mensaje 446/359 hace presente Urgencia DI	06.11.11	66º/S
3º T/C S	17	Discusión única	09.11.11	67º/S
3º T/C S	18	Oficio 1379 PS al PC, comunica aprobación enmienda	09.11.11	s/n
3º T/C S	19	Oficio 1383 del PS al PDR, informa y consulta Att.73	09.11.11	s/n
3º T/C S	20	Cuenta del oficio 1379 en sala Cámara	15.11.11	108º/C
3º T/C S	21	Cuenta respuesta PDR a consulta 1383, no hará uso A73	15.11.11	68º/S
3º T/C S	22	Oficio 1387 al Tribunal Constitucional	15.11.11	s/n
3º T/C S	23	Ingreso Oficio 6951 del TC, declara constitucional proy	01.12.11	s/n
3º T/C S	24	Oficio 1451 de ley al ejecutivo	05.12.11	s/n

Hito	M	DI	AMI	ORP	Sub	OIP	CGI	PC	SC	SS	PS	CG-C	CPS	TC
1	1													
2										1				
3													1	
4			2		1							1		
5												1		
6		1							2					
7											1			
8								1						
9			2		1		1							
10		1							1					
11							1							
12							1							
13						1	1	2						
14								1						
15		1								1				
16		1								1				
17										1				
18											1			
19											1			
20								1						
21				1						1				
22											1			
23														1
24											1			
	1	4	4	1	2	1	4	1	5	7	5	2	1	1

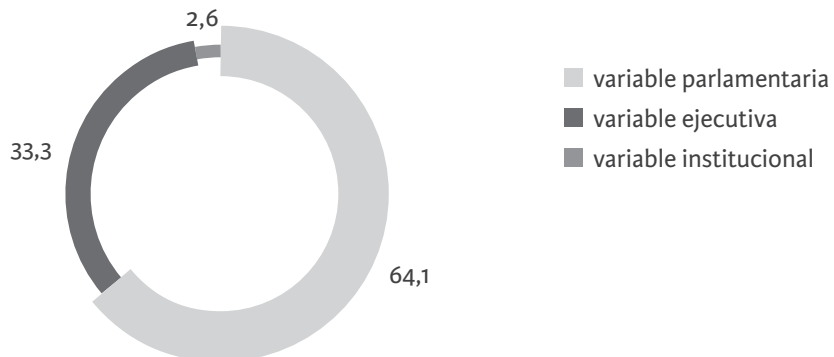
.....
 Cuantitativo, Tabla N°3: Planilla de cálculo Excel para medición de actividad político-legislativa proyecto boletín 7962

Boletín	IAPL	Origen	Tiempo (meses)	Variable Ejecutiva	Variable Parlamentaria	Variable ciudadana	Variable Institucional
7962	1,63	Mensaje Senado	28.09-05.12,11	33,3%	64,1%	0	2,6%

Cálculo de IAPL:

Variable ejecutiva	33,3	13
Variable parlamentaria	64,1	25
Variable institucional	2,6	1
		39
Puntaje total de actividad político-legislativa (PAPL)		39
Número total de hitos (H)		24
índice de actividad político-legislativa PAPL/H		1,63

Gráfico circular con porcentaje de participación por variables:



CONCLUSION Y MAS DISQUISICIONES

Luego de haber planteado nuestro resultado expresado en la fórmula 1, de inmediato respondemos la hipótesis: sí, se puede obtener el índice numérico que refleje la actividad político-legislativa en el Parlamento proyecto por proyecto. Este índice IAPL nos permite establecer una base de trabajo para estudios más avanzados.

Una idea de estudio avanzado, que surge inmediatamente, es la de profundizar las razones de por qué un proyecto va más rápido que otro, o por qué unos se aprueban y otros no. Surgen muchas preguntas que en este contexto, el cual podríamos denominar como parte de estudios más específicos de “dinámica legislativa”. Creemos que la actual investigación podría transformarse en un punto de partida.

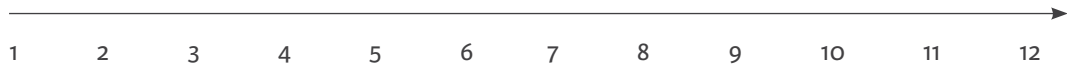
Dentro de la actividad político-legislativa, que nos permite saber cuán intenso en términos de discusión y participación es un proyecto, se considera ir más allá en lo que corresponde a dinámica legislativa para conocer en detalle el comportamiento de las cuatro variables, es decir, cómo interactúan, por qué se producen los resultados parciales o finales que se dan en el proceso, entre otros.

Cada proyecto tiene su historia, su vida y, al menos hasta aquí, es posible rotularlo con su propio índice de actividad político-legislativa (IAPL) sin necesidad de clasificar aspectos como el origen, si es moción o mensaje presidencial, si está estancado o avanzando, si tiene o no patrocinio del ejecutivo, si es de interés local o nacional. Esto le otorga al trabajo un carácter general, puesto que se pueden medir todos los proyectos, incluso de otros congresos del mundo, siendo indispensable que la información se encuentre en internet.

Sin embargo, aún subsiste la problematización sobre el tiempo, y es bueno introducirla a la discusión, pese a considerar el índice propuesto como la respuesta a la interrogante de investigación. Esta problemática no se profundizó en la tesis, pero sí se abrió la posibilidad de indagar en ello y en este artículo de reseña lo dejaremos planteado brevemente.

Queda claro que la medición de actividad político-legislativa es una cosa, y el tiempo en que transcurre dicha actividad político-legislativa es otra, porque aunque pase el tiempo, mientras se lleve a cabo la instancia o acción política de continuación, se mantiene la vida del proyecto. Y si queremos medir uno que está estancado, eso se establece justamente porque no hay otra acción de continuidad habiendo pasado un tiempo considerable (habría que precisar cuánto sería ese tiempo, quizás un año, por ejemplo) o por qué el acta de la última sesión señala que el proyecto se ha dejado para archivo. Este último caso es explícito y no deja lugar a dudas.

Pues bien, dicho esto, imaginemos ahora puntos continuos en una recta numérica cualquiera que parte desde el 1:



La distancia entre 1 y 2 es la misma que entre 2 y 3, entre 3 y 4 y así sucesivamente, porque es una recta. Situación ideal, de base. Si postulamos al tiempo, ya no como un factor total que tomó el proceso del proyecto, sino como esa distancia entre puntos 1 y 2, quedaría de la siguiente forma:

Definamos el tiempo en el proceso legislativo como aquél que transcurre entre un hito y otro, asimilable a la recta, entre 1 y 2, entre 6 y 7 ó 12 y 13. Esta propuesta es verificable en todo estudio de proyecto. En nuestra planilla Excel quedan establecidos los números de hito, 1, 2, 3,...15 con su fecha y acción política, espacio y número de sesión si es que corresponde.

Por lo tanto, el tiempo instantáneo de avance de un proyecto estaría dado en lo que demoró en pasar de un hito al otro. Ese tiempo es como una distancia en la recta, pero casi nunca igual de uno a otro hito. Es algo así como un tiempo histórico instantáneo. A esta nueva relación le llamaremos índice de actividad político-legislativa instantánea, IAPLI.

Su sumatoria nos daría el histórico, pero un lapso puntual entre dos hitos es en ese punto de medición. Ahora bien, tenemos un puntaje de actividad político-legislativa para ese hito o punto de avance del proyecto, y tenemos ese tiempo respecto del hito o punto anterior.

¿Qué nueva relación encontramos? Veamos esta fórmula propuesta:

Relación puntaje actividad político-legislativa y tiempo por hito =

$$\frac{papl}{t} \text{ FÓRMULA 2}$$

Donde t es el tiempo de hito en hito y $papl$ es el puntaje de actividad político-legislativa en un hito.

A esta nueva relación la llamaremos índice de actividad político-legislativa instantánea, que describe la relación entre actividad político-legislativa en un hito particular y un tiempo determinado que está dado por lo que transcurrió desde el hito inmediatamente anterior, medido en días.

De esta forma, dejamos enunciada una fórmula que nos acerca cada vez más a la comprensión del detalle que lleva cada hito de avance en el proceso de un proyecto de ley cualquiera que tomemos en estudio.

BIBLIOGRAFÍA

BERTINO, María Paula. “Producción legislativa como variable dependiente, apuntes para una investigación en América Latina”. Texto para el VI Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Junio 2012, Quito Ecuador.

Constitución Política de la República de Chile, Editorial Jurídica de Chile, Edición 2008.

DURÁN, Felipe (2013): Tesis de grado “Hacia la obtención de un índice para medir actividad político-legislativa en el Parlamento chileno”. Universidad Tecnológica Metropolitana, Santiago.

DUVERGER, Maurice (2010) Los partidos político, (Fondo de Cultura Económica México, Reimpresión) 464 p.

MELERO, Patricio (2012): “Informe memoria anual 2011-2012, Cámara de Diputados de Chile. (Talleres Gráfica LOM)

NOHLEN, Dieter (1994); Sistemas electorales y partidos políticos, (Fondo de Cultura Económica México) 409 p.

SARTORI, Giovanni. (1995): Ingeniería Constitucional Comparada, una investigación de estructuras, incentivos y resultados, (Fondo de Cultura Económica, Santiago Chile) p.

VIERA GALLO, José Antonio (1993): La fuerza de las ideas, (Ediciones Chile América, Santiago Chile) 398 p.

Medio Electrónicos

www.camara.cl

http://camara.cl/trabajamos/comisiones_portada.aspx