

INFORME DE PRÁCTICA PROFESIONAL

“ANÁLISIS: INICIATIVAS LEGISLATIVAS DE FORTALECIMIENTO CIUDADANO EN EL PERÍODO 2000 - 2010”

ESTEBAN VIELMA SALAZAR

Centro de Investigación Sociedad y Políticas Públicas
Universidad de Los Lagos
Diciembre de 2010

INTRODUCCIÓN

El Presente informe, comprende un análisis de la actividad legislativa orientada al fortalecimiento de la ciudadanía en el período 2000 -2010. Desde una perspectiva general, se busca establecer el nivel de interés que posee parlamento chileno, por legislar en la temática, y en un ámbito más específico, examinar tanto el perfil de las iniciativas presentadas, como el comportamiento de aquellas en el trámite legislativo.

Un Estudio similar denominado “El Fortalecimiento de la Ciudadanía en la Actividad Legislativa”, fue realizado por el Programa Ciudadanía y Gestión Pública y la Corporación Innovación y Ciudadanía en diciembre de 2008. Aquel trabajo, indagó el nivel de inquietud parlamentaria por presentar proyectos de ley orientados al fortalecimiento de la ciudadanía, en el lapso temporal -enero de 2006 a enero de 2007-. Los resultados del estudio revelaron un alto interés por legislar en la materia, pero baja productividad en la promulgación de leyes que vallan en su fortalecimiento¹.

El desafío del análisis que a continuación se presenta, busca ampliar el estudio desde la perspectiva temporal, y dar a conocer de manera más representativa los avances o estancamientos que ha tenido la actividad legislativa sobre ciudadanía en el período enero 2000 a diciembre de 2010.

¹ Delamaza, G. y Faúndez, R. Documento de Trabajo N°18 “El Fortalecimiento de la ciudadanía en la actividad legislativa”, Barómetro de la Innovación Ciudadana. Programa Ciudadanía y Gestión Pública. Santiago, Diciembre de 2007.

I. OBJETIVOS DEL ESTUDIO

I.1 Objetivo General

“Analizar el fortalecimiento de la ciudadanía desde las iniciativas legislativas presentadas al parlamento chileno en el período 2000- 2010”.

I.2 Objetivos Específicos

1. Sistematizar los proyectos de ley orientados al fortalecimiento de la ciudadanía 2000-2010.
2. Identificar los ámbitos de la ciudadanía donde impactan las iniciativas legislativas.
3. Comparar la cantidad de proyectos de ley orientados al fortalecimiento ciudadano ingresados en el periodo.
4. Contrastar el nivel de aprobación de proyectos de ley según Iniciativa legislativa.
5. Distinguir el interés por origen político en legislar en la temática de ciudadanía.
6. Examinar el avance en el estado de tramitación de las iniciativas legislativas.
7. Determinar el plazo de trámite legislativo tanto de los proyectos en proceso legislativo, como el de los proyectos promulgados.

II. ASPECTOS METODOLÓGICOS

II.1 Técnica de Sistematización de Información.

Para efectos de este análisis, se utilizó como fuente de información, la base de datos sobre iniciativas legislativas de fortalecimiento de la ciudadanía. Esta base de datos fue construida el año 2008 por el Barómetro de la Innovación Ciudadana, y recopila los proyectos orientados al fortalecimiento ciudadano desde enero de 2000 a diciembre de 2007. El actual informe pretende ampliar el plazo de análisis de la actividad legislativa, hasta el año 2010, por lo cual se actualizó la base de datos anteriormente mencionada, incluyendo los proyectos de ley formulados desde enero de 2008 hasta diciembre de 2010.

El fundamento de extender el periodo de selección de los proyectos de ley, se basa en la búsqueda de resultados más significativos, que revelen tendencias, cuales sólo pueden observarse a largo plazo, pues el trámite de aprobación legislativa es amplio y sus resultados, por lo general, no pueden apreciarse en un lapso temporal breve.

Además de la actualización, se realizó una reestructuración de las categorías de clasificación de las iniciativas legislativas, las cuales se modificaron para ampliar el análisis y generar nuevos conocimientos.

II.1.1 Diagnostico Base de datos de iniciativas legislativas de fortalecimiento ciudadano, 2000 – 2007.

La Base de Datos utilizada, en su estado inicial seleccionó 367 proyectos de ley sobre fortalecimiento ciudadano, de un universo de 3.142 iniciativas presentadas en el periodo, enero de 2000 a diciembre de 2008.

Los datos recopilados a partir del catastro, fueron sistematizados a partir de las siguientes categorías:

- Nombre
- N° de Boletín

- Año
- Fecha de Presentación
- Cámara de Ingreso
- Tipo de Iniciativa
- Origen Político
- Estado de Tramitación
- Impacto en la Ciudadanía
- Comisión Legislativa
- Nombre Parlamentarios presentantes de la iniciativa legislativa

La selección y clasificación de los proyectos de ley, se generó a partir un diseño conceptual de análisis, el cual estableció las categorías “Régimen de Ciudadanía”, que agrupa las iniciativas que instituyen o regulan el acceso a derechos, y “Mecanismos de Fortalecimiento”, proyectos de ley que cimientan las bases para el ejercicio de la Ciudadanía. Dentro de los ámbitos de clasificación mencionados, se establecieron sub - categorías dentro de las áreas mencionadas.

Al interior del régimen de ciudadanía, la clasificación se basó en el tipo de derechos que instituyen o regulan estas normas, tales como Derechos Civiles, Reforma y Derechos Políticos y Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Para acreditar puntualmente si estas iniciativas instituyen o regulan el ejercicio de derechos se presenta una clasificación dentro de cada uno de estos derechos, denominada “Consagra Derechos” y “Regula Procedimientos”.

Desde la Perspectiva de clasificación, Mecanismos de Fortalecimiento, se instituyeron los sub ámbitos, Instituciones de proximidad, Asociatividad y fortalecimiento de las organizaciones civiles, Participación Ciudadana: Oportunidades y Mecanismos para ejercerla, Ampliación del Espacio Público: Medios de Comunicación y Deliberación Pública y Transparencia y Probidad.

El diseño conceptual de análisis se resume en la siguiente tabla:

Iniciativas Legislativas	Régimen De Ciudadanía	Derechos Civiles	Consagra Derechos Regula Procedimientos
		Reformas y Derechos Políticos	
		Derechos Económicos, Sociales y Culturales	
Fortalecimiento Ciudadano	Mecanismos De Fortalecimiento	Instituciones de Proximidad	
		Asociatividad y Fortalecimiento de las organizaciones civiles	
		Participación Ciudadana: Oportunidades y Mecanismos para ejercerla	
		Ampliación del Espacio Público: Medios de Comunicación y Deliberación Política	
		Transparencia y Probidad.	

II.1.2 Actualización y Restructuración Base de Datos de iniciativas legislativas de fortalecimiento ciudadano, 2000 – 2010.

El Procedimiento para la actualización y restructuración de la base de datos se desarrolló bajo un **Plan de Trabajo**, que instauró las siguientes actividades:

1. Examinar base de datos existente sobre proyectos de ley orientados al fortalecimiento de la ciudadanía periodo 2000-2007.
2. Identificar las áreas clasificación de los proyectos de ley, reestructurando las existentes, confeccionando nuevas en su caso.
3. Buscar e incorporar a la base de datos existente nuevas iniciativas legislativas en el ámbito del fortalecimiento ciudadano, formuladas en el periodo 2008-2010.
4. Ordenar información 2000-2010 en las áreas y categorías de clasificación finalmente establecidas para su sistematización estadística.
5. Esquematizar y Analizar resultados más significativos de acuerdo al trabajo realizado.

a) Restructuración ²

La primera parte de la restructuración, revisó el área sobre de fortalecimiento ciudadano, se mantuvo la categoría Régimen de ciudadanía y Mecanismos de Fortalecimiento, ya que se les consideró idóneas para el análisis. Las principales modificaciones se realizaron en la categoría de régimen de ciudadanía, donde se decidió reformar y agregar las siguientes subcategorías:

Reforma y Derechos Políticos: Esta categoría, contenía una gran cantidad de proyectos orientados a reformar, principalmente, la institucionalidad política, más que ampliar los derechos ciudadanos. Con la reformulación esta categoría pasa a denominarse **Derechos políticos**, que contiene iniciativas orientadas al **derecho de elegir y ser elegido**.

Derechos Económicos, Sociales y Culturales: La categoría se dividió en dos, estableciéndose por un lado los **Derechos Económicos y Sociales**, y por otro, los **Derechos Culturales**, debido a que se concibió que estos derechos apuntaban a dos ámbitos diferentes. Los primeros son de carácter más universal, como el acceso a **servicios básicos y relaciones laborales**, y los segundos se orientan, a una ciudadanía más diferenciada, que reconoce derechos para un grupo específico de la población, las **etnias indígenas**.

Derechos Ambientales: A las categorías originales, mencionadas anteriormente, se agrega los Derechos Ambientales, debido al auge que ha tenido la discusión, entre los conceptos ciudadanía y medio ambiente el último tiempo.

Los Derechos Civiles, no sufrieron modificaciones.

Para generar un análisis más incisivo, se decidió agrupar las iniciativas legislativas dentro de cada derecho, por temáticas de impacto compartidas. Las que se presentan a continuación:

² Las categorías creadas y utilizadas para este estudio, serán explicadas en el ítem II.3

Derechos Civiles:

- Discriminación
- Igualdad Ante la Ley
- Inviolabilidad de la persona
- Libertad de la persona

Derechos Políticos:

- Derechos a Elegir
- Derechos a ser elegido

Derechos Sociales:

- Acceso a servicios básicos
- Consumo
- Trabajo y Previsión Social

Derechos Culturales:

- Reconocimiento Étnico
- Representación Institucional

Derechos Ambientales:

- Institucionalidad Ambiental
- Mitiga Daño Ambiental
- Sanciona Daño ambiental
-

La diferenciación **“Consagra Derechos”** y **“Regula Procedimientos”** se mantiene, debido a que establece un buen contraste para discriminar el objeto de las leyes catastradas.

El nuevo esquema de análisis se presenta de la siguiente manera:

Iniciativas Legislativas Fortalecimiento Ciudadano	Régimen De Ciudadanía	Derechos Civiles	Discriminación Igualdad ante la ley Inviolabilidad de la persona Libertad de la persona	CONSAGRA DERECHOS
		Derechos Políticos	Derecho a elegir Derechos a ser elegido	
		Derechos Económicos y Sociales	Acceso a servicios básicos Consumo Trabajo y Previsión social	
		Derechos Culturales	Reconocimiento étnico Representación institucional	
		Derechos Ambientales	Institucionalidad ambiental Mitiga el daño ambiental Sanciona el daño ambiental	
	Mecanismos De Fortalecimiento	REGULA PROCEDIMIENTOS		
		Instituciones de Proximidad		
		Asociatividad y Fortalecimiento de las organizaciones civiles		
		Participación Ciudadana: Oportunidades y Mecanismos para ejercerla		
		Ampliación del Espacio Público: Medios de Comunicación y Deliberación Política		
		Transparencia y Probidad.		

La segunda parte de la reestructuración, se tradujo en la Modificación del **Origen político** de las iniciativas, el cual se amplió, en búsqueda de especificar el verdadero origen, debido a que en la anterior clasificación no se tomó en cuenta la alianza con independientes y fuera de pacto.

Se agregaron variables temporales, por un lado, se registra **el tiempo de trámite de los proyectos de ley aún en tramitación**, y por otro, el **lapso temporal que se registra desde la presentación de las iniciativas al parlamento hasta su promulgación** (esto en el caso de solo las leyes publicadas).

Se mantuvieron las categorías , Año, Fecha de Presentación, Cámara de Ingreso , Tipo de Iniciativa , Estado de Tramitación Comisión Legislativa Nombre Parlamentarios presentantes de la iniciativa legislativa

b) Actualización

Para la actualización de la base de datos, se introdujo las iniciativas legislativas presentadas al parlamento entre enero 2008 hasta diciembre de 2010. Revisó nuevamente el universo de proyectos 2000 – 2007 (3.142), objeto de incluir la totalidad de los proyectos sobre fortalecimiento ciudadano, debido a que la anteriormente muchos proyectos no fueron seleccionados.

Por tal, las iniciativas de fortalecimiento ciudadano catastradas dentro del periodo, fueron 671 de un universo de 4.410 proyectos presentados a tramitación.

II.3. Descripción Oficial Categorías de para el análisis.

Las iniciativas legislativas de fortalecimiento ciudadano, se dividen en dos categorías: **Régimen de Ciudadanía y Mecanismos de fortalecimiento.**

a) **Régimen de Ciudadanía**, agrupa los proyectos de ley que instituyen o regulan el acceso a derechos para los ciudadanos. Está compuesto por cinco sub – categorías, que se definen el tipo de derechos que otorgan o regulan. Para un análisis más detallado, para cada derecho se establecen materias donde las iniciativas impactan puntualmente. Las Subcategorías y sus respectivas materias se definen a continuación:

- **Derechos Civiles,**

- **Discriminación:** agrupa iniciativas tendientes a eliminar las diferencias entre personas sea por raza, sexo, creencia, discapacidad, generando una mayor integración de los sectores excluidos.
- **Igualdad ante la ley:** convoca las iniciativas orientadas al acceso a la justicia.

- Inviolabilidad de la persona: contiene los proyectos que buscan eliminar cualquier atentado contra la persona, ya sea a sus derechos, integridad física, psíquica, etc.
 - Libertad de la persona: reúne las iniciativas que apuntan a regular las libertades consagradas al ser humano, expresión, creencia, reunión, conciencia, etc.
- **Derechos Políticos,**
- Derecho a elegir: Agrupa las iniciativas tendientes a generar mayores mecanismos para ejercer el derecho a decidir.
 - Derechos a ser elegido: contiene los proyectos enfocados a dar facilidades e imponer requisitos para que los ciudadanos puedan ser elegidos en cargos de elección popular.
- **Derechos Económicos y Sociales**
- Acceso a servicios básicos: reúne las iniciativas que buscan otorgar a los ciudadanos mayores derechos en el área de educación, vivienda y salud.
 - Consumo: convoca los proyectos que otorgan y defienden los derechos de las personas frente a los proveedores de bienes y servicios.
 - Trabajo y previsión social: agrupa las iniciativas legislativas enfocadas a ampliar y regular los derechos de los trabajadores en todo aspecto, y velan por su futuro previsional.
- **Derechos Culturales**
- Reconocimiento Étnico: iniciativas que buscan el desarrollo en todo aspecto de las etnias que conforman el territorio nacional.
 - Representación institucional: proyectos orientados a dar mayor participación de las etnias originarias en instituciones del estado estratégicas para su desarrollo.
- **Derechos Ambientales:**

- **Institucionalidad ambiental:** iniciativas que crean organismos formales especializados, que regulen el actuar de las personas, tanto naturales como jurídicas, frente al medio ambiente y fomenten políticas para su conservación.
- **Mitiga Daño Ambiental:** proyectos que buscan reducir o eliminar toda actividad peligrosa que atente contra el medio ambiente.
- **Sanciona daño ambiental:** iniciativas que aumenten los castigos para quienes atenten contra el medio ambiente.

Para establecer si las iniciativas legislativas instituyen o regulan derechos, se utiliza para todas las categorías de régimen de ciudadanía la discriminación:

“Consagra derechos”, reconocimiento formal a través de proyecto de ley o ley promulgada, que amplíe los derechos fundamentales del ciudadano.

“Regula Procedimientos”, se establece el alcance de derechos consagrados, así como cualquier otro elemento que exprese la forma de acceso y goce de derechos establecidos.

b) Mecanismos de Fortalecimiento de la ciudadanía, se refiere a las iniciativas legislativas que sientan las bases que se requieren para el ejercicio efectivo de la ciudadanía.

Estos mecanismos son de cinco tipos:

1. **Instituciones de proximidad:** Creación o desarrollo de instituciones del espacio local que permiten un espacio para la ciudadanía: consejos, mesas de articulación, consejos consultivos, foros ciudadanos, oficinas de información y reclamos. También se considera aquí fondos que se traspasan al nivel local para su adjudicación.
2. **Asociatividad y fortalecimiento de organizaciones civiles:** mecanismos legales, financieros, institucionales o de cualquier tipo que respalden a las organizaciones o las

fortalezcan: simplificación de tramitación, exenciones y franquicias de cualquier tipo, fondos de financiamiento, protección legal, apoyo a los dirigentes, reconocimiento simbólico.

3. **Participación Ciudadana:** oportunidades y mecanismos para ejercerla. Aquí se incluyen mecanismos específicos reconocidos por la ley para permitir la participación: obligación de consultar o escuchar a la ciudadanía en determinadas ocasiones, mecanismos de planificación, presupuestación u otro que se establecen de manera participativa.

4. **Ampliación del espacio público:** Aquí se incluyen aspectos no relacionados con las organizaciones, sino que con la posibilidad de ejercer el derecho a voz de la ciudadanía: fomento de medios de comunicación local, establecimiento de audiencias públicas u otros mecanismos, consultas ciudadanas, etc. También obligatoriedad de escuchar o incluir grupos específicos en las decisiones de política.

5. **Transparencia y probidad.** Las leyes que garantizan el libre acceso a información, la obligatoriedad de proporcionar respuestas e información relevante sobre la gestión pública. También aquellas normas que favorecen una gestión pública más proba y controlan la corrupción (establecen conflictos de interés, protegen al ciudadano frente al abuso, etc.)

Los proyectos de ley seleccionados para este análisis, también se agruparon en las otras categorías tales como:

- Año de ingreso a parlamento
- Cámara de origen : Diputados y Senadores
- Origen de la iniciativa: Moción y Mensaje.
- Estado trámite legislativo: 1º y 2º trámite constitucional, trámites especiales, archivo y publicación.
- Tiempo de trámite parlamentario proyectos de ley no promulgadas.
- Tiempo de trámite parlamentario leyes promulgadas.

V. RESULTADOS

1. Fortalecer a la ciudadanía una preocupación creciente en los últimos cinco años.

Las iniciativas legislativas que apuntan al fortalecimiento ciudadano, durante el año 2000 a 2005, mantuvieron un número de presentación reducido. Los proyectos de ley, que versan sobre mecanismos de fortalecimiento conservaron su comportamiento, sólo con un fuerte aumento el 2004 respecto a los años anteriores. Sin embargo, a pesar de este particular aumento, la presentación de iniciativas conservó la tendencia a no sobrepasar los 10 proyectos anuales. Desde la perspectiva del régimen de ciudadanía las iniciativas oscilaron entre las 25 a 35 proyectos durante cada año, con un ligero descenso el año 2002.

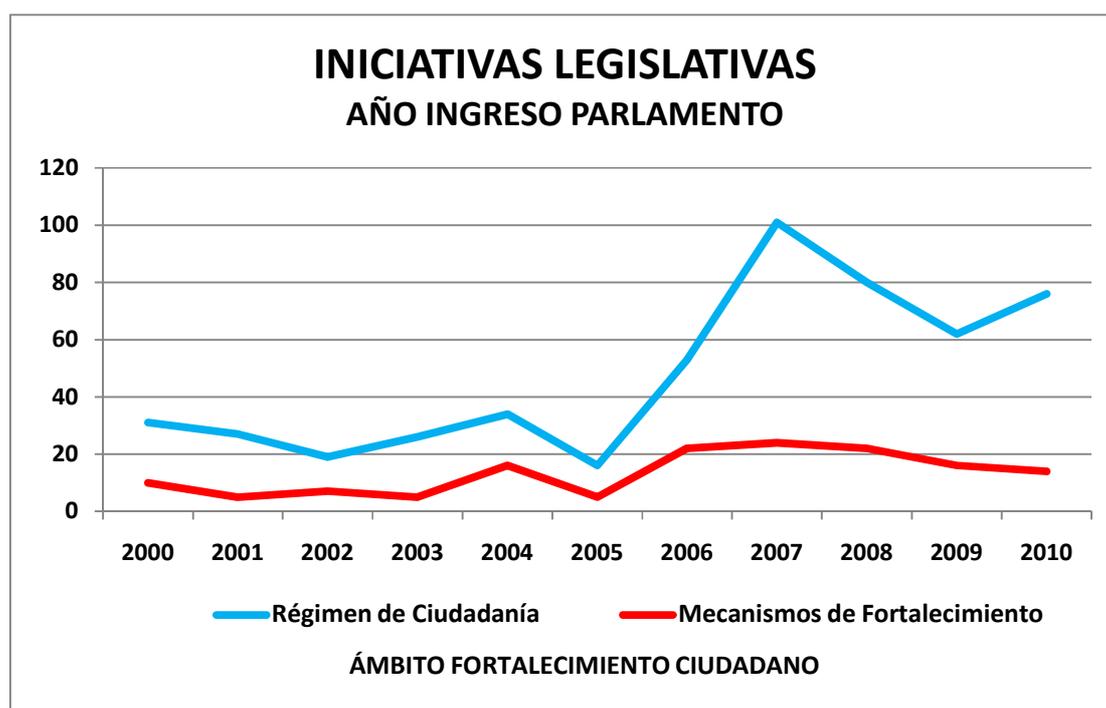


Gráfico N° 1.

Cabe señalar, que en ambos casos se registró un aumento en el año 2004, lo que sucederá también en 2007. Lo anterior se explica a razón, que el legislativo sigue la senda que traza el ejecutivo, el cual tiene su mayor auge en términos de gestión a la mitad de su periodo gubernamental, y necesita del apoyo legislativo para su accionar en diferentes materias. La dirección que traza el ejecutivo habrá el debate a diversos temas, de los

cuales surgen una amplia variedad de proyectos de ley que buscan legislar en torno a ellos.

A partir del año 2006, estos dos ámbitos del fortalecimiento, comienzan a elevarse de en forma continua, los principales avances son en el régimen de ciudadanía donde la iniciativas se elevan a su punto más alto el año 2007 con 101 proyectos propuestos al parlamento, los que descienden el año 2008 y 2009 (culminación gobierno de la concertación), y vuelven aumentar el 2010 (inicio gobierno de la alianza). No obstante desde 2006 el número de iniciativas presentadas promedio se eleva, y los proyectos presentados no bajan de los 60 anuales desde 2007 en adelante. Respecto a los mecanismos de fortalecimiento, ocurre una situación similar a la descrita anteriormente, la tendencia se eleva desde el año 2006 en adelante y comienza a fluctuar entre las 15 a 25 iniciativas por año.

El incremento del interés por legislar sobre ciudadanía, se produce en el gobierno de Michelle Bachelet, esto se refleja en la mitad de su periodo de mandato, 2007 – 2008, donde las iniciativas de fortalecimiento ciudadano, en el caso de la ampliación de derechos aumentaron explosivamente, llegando el 2007 a casi triplicar (101) el número iniciativas en el gobierno anterior (34) en su mejor momento (2004) . Por otro lado, los mecanismos de fortalecimiento también tendieron al alza, de una manera más pausada, elevándose el promedio de iniciativas mínimamente.

Aunque el gobierno de Bachelet, mantuvo la vanguardia en el ámbito de fortalecimiento de la ciudadanía, cabe destacar, que en al principio y luego mitad del periodo presidencial de Ricardo Lagos, existió un interés por legislar en esta temática visto que tanto en los años 2000 y como 2004 existió un alza en la actividad legislativa, que aunque no fue tan considerable como el gobierno sucesor, denota una existió una ciertos periodos la idea de potenciar la ciudadanía.

Anteriormente, se señaló la basta preocupación durante los últimos 5 años (2006-2010) por avanzar en la ampliación de normativas del fortalecimiento ciudadano. Sin embargo, se debe averiguar, si el interés por generar iniciativas legislativas en esta materia es sólo de los parlamentarios, o es una visión compartida por el Ejecutivo también. La respuesta a este cuestionamiento se expresa en el gráfico N° 2, que señala la cantidad de iniciativas legislativas presentadas por año, tanto por el ejecutivo, como el legislativo.

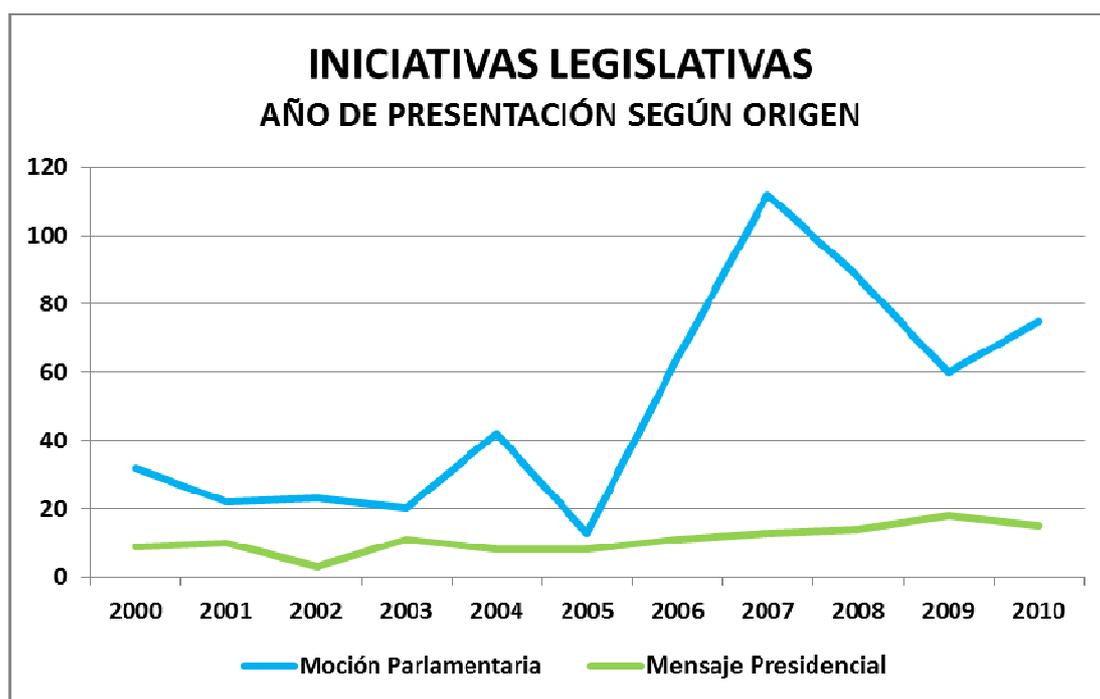


Gráfico N° 2.

Como se aprecia, hasta 2005, la relación entre el Ejecutivo y el legislador era inversamente proporcional en el tema, a medida que un poder del estado se interiorizaba en ampliar la legislación sobre ciudadanía, las prioridades del otro actor eran contrarias. El comportamiento anterior sumado a la baja cantidad de iniciativas en periodo, denota que existió más preocupación por no descuidar el tema, más que un interés continuo, tanto del ejecutivo como del legislativo por ampliar en la legislación materia. Incluso se podría depender, visto el alto presidencialismo del sistema político chileno, que el parlamento funcionaba muy a la par con los temas que el ejecutivo abría para la discusión durante un año, y el legislador, por su lado, se encargaba plantear iniciativas que tendieran a regular la temática propuesta por el primero durante el año posterior. Una vez discutida la

temática propuesta por el presidente, nuevamente éste abría el debate sobre otros tópicos guiados a fortalecer la ciudadanía, y ocurría la misma modalidad antes mencionada.

Entre 2006 y 2008, es el periodo donde se presenta un aumento del interés por la presentación de iniciativas de fortalecimiento ciudadano, tanto por el ejecutivo, como legislativo paralelamente. La relación ejecutivo – legislativo se torna directamente proporcional. Sin embargo, aunque el ejecutivo, como el legislativo sostuvieron alzas, cabe destacar que el legislativo amplió notablemente su tendencia a emitir mociones respecto del fortalecimiento ciudadano, si de 2000 a 2005 el nivel de mociones parlamentarias oscilaba en el rango de 20 a 40 mociones anuales, el periodo 2006 - 2010, el rango sube y se concentra entre los 60 y 70 mociones presentadas al año.

Otro cuestionamiento que surge al analizar las iniciativas legislativas sobre fortalecimiento ciudadano, es conocer el nivel de interés de los sectores políticos en el parlamento por generar proyectos de ley orientados a este tema.

Durante el periodo analizado 2000 – 2010, se observa (Gráfico N°3) que la concertación lidera la presentación de proyectos de ley sobre ciudadanía, y por lo general, no requieren apoyo de la alianza para su presentación. Por otro lado, las iniciativas presentadas por la alianza se presentan en menor cantidad y además durante el periodo 2000 – 2004, las mociones presentados sobre ciudadanía, eran principalmente mociones en conjunto con la concertación. Sin embargo, desde 2004 a 2008, esta coalición presenta mayor autonomía en la presentación de proyectos, lo que se reduce el 2008 hasta el año 2010, donde las iniciativas en conjunto con la concertación vuelven a subir.

Desde el punto de vista de los independientes, estos comienzan a revelar un interés por la presentación de este tipo de iniciativas, en el año 2007, sin embargo esta preocupación no trascendió y decayó finalmente el 2009. Los parlamentarios fuera de pacto, comienzan a aparecer en 2008, con la creación de nuevos partidos, no obstante, aunque la cantidad de iniciativas es baja, su crecimiento creciente hasta 2010.

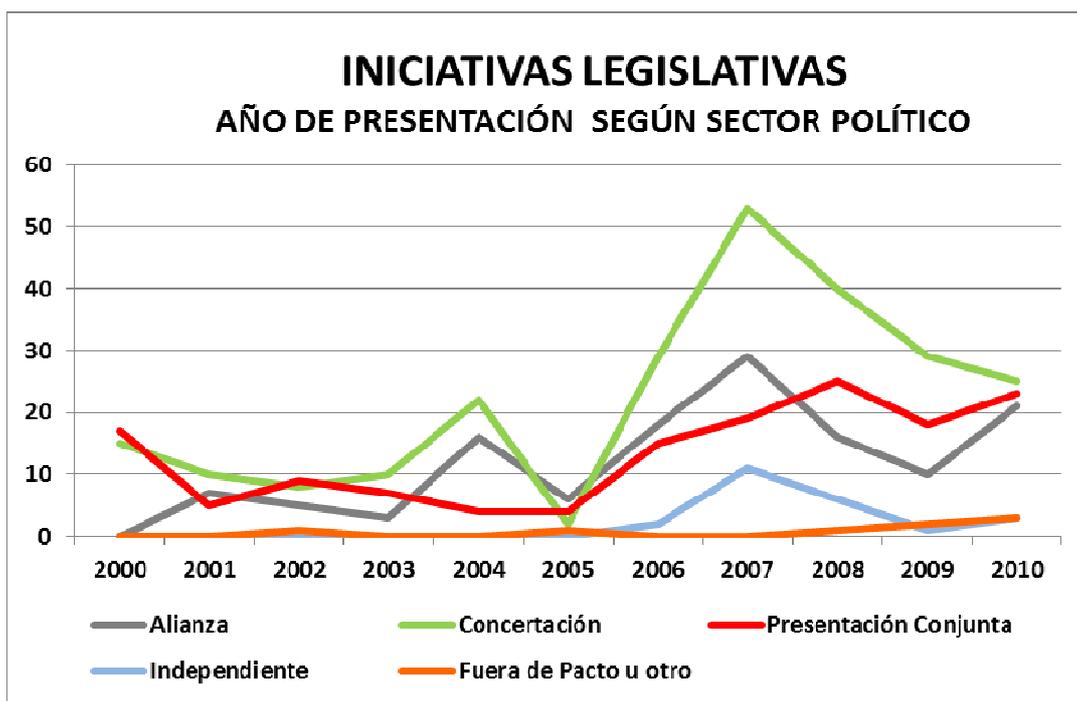


Gráfico N° 3.

2. Amplio interés parlamentario por legislar en torno a Derechos Ciudadanos.

La actividad legislativa orientada a la ciudadanía durante los últimos diez años en Chile, ha estado centrada principalmente en la búsqueda de promulgar leyes enfocadas a la ampliación de derechos, más que a establecer de mecanismos que susciten las bases para el ejercicio pleno de la ciudadanía.

Como se aprecia en la siguiente gráfica, de las 641 iniciativas catastrada el 78% apunta, a fortalecer el régimen de ciudadanía, y sólo 22% establecer mecanismos de fortalecimiento ciudadano. En proporciones se estima que las iniciativas que instituyen y regulan el goce de derechos casi cuadriplican a su par.

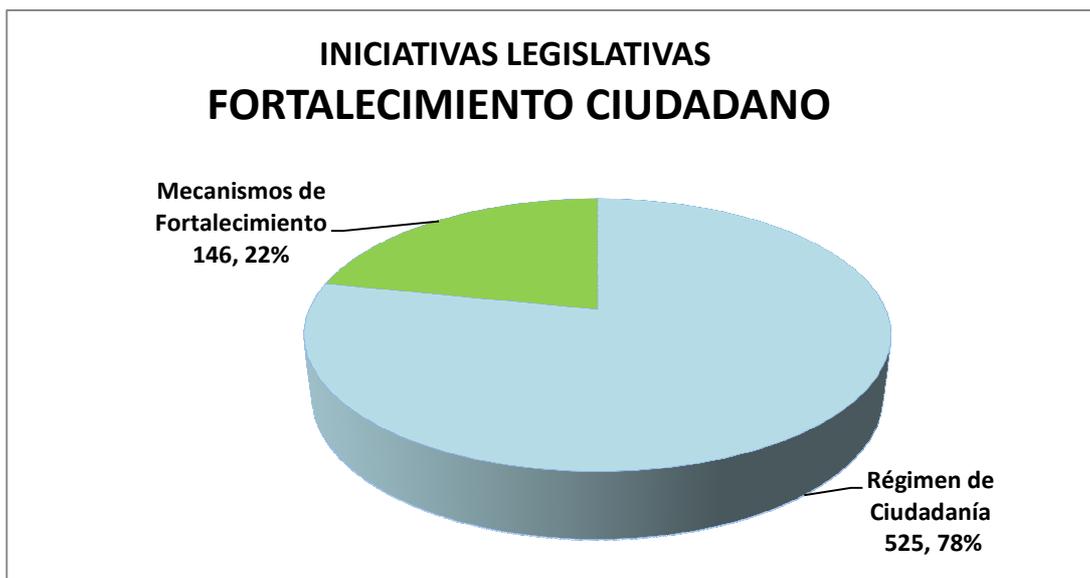


Gráfico N° 4.

Dentro del régimen de ciudadanía, se presenta una tendencia a favor de la presentación, de dos tipos de derechos, principalmente, los Civiles y los Económicos – Sociales, que equivalen al 27 y 37 % respectivamente. Sin embargo, cabe destacar que los derechos ambientales, muestran un interés importante durante este periodo reflejado en 18 % de las iniciativas catalogadas, y supera a derechos tan emblemáticos como los políticos. Por último, los derechos con menos interés para el legislador han sido los Culturales.

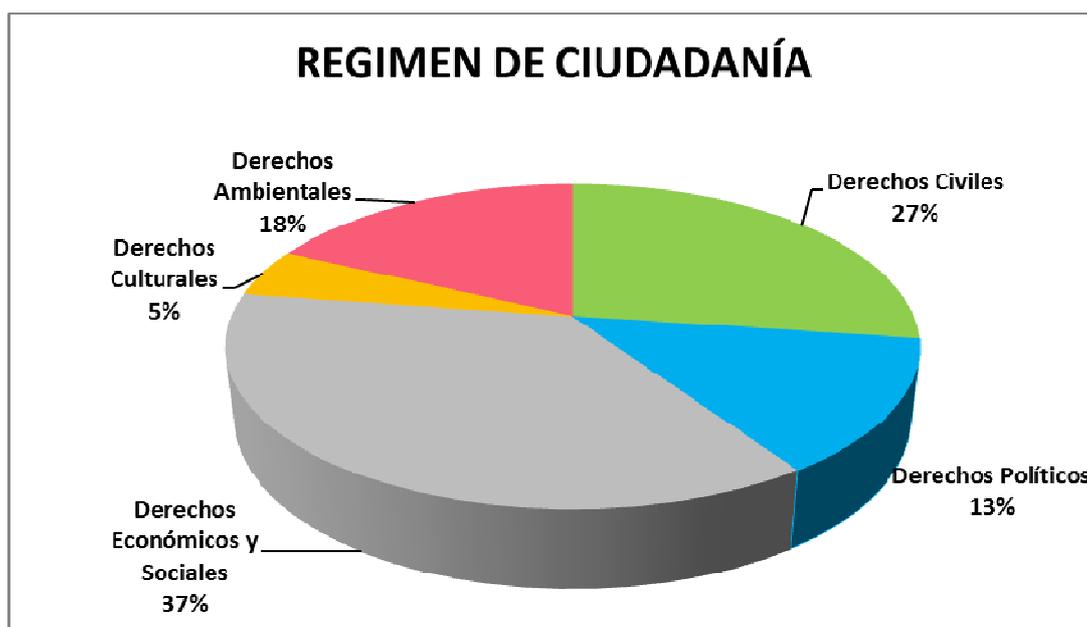


Gráfico N° 5.

Visto lo anterior, surge la duda sobre hacia donde apuntan estas iniciativas legislativas, Instituyen o expresan literalmente nuevos derechos o sólo se limitan a regular el alcance o goce de derechos ya establecidos.

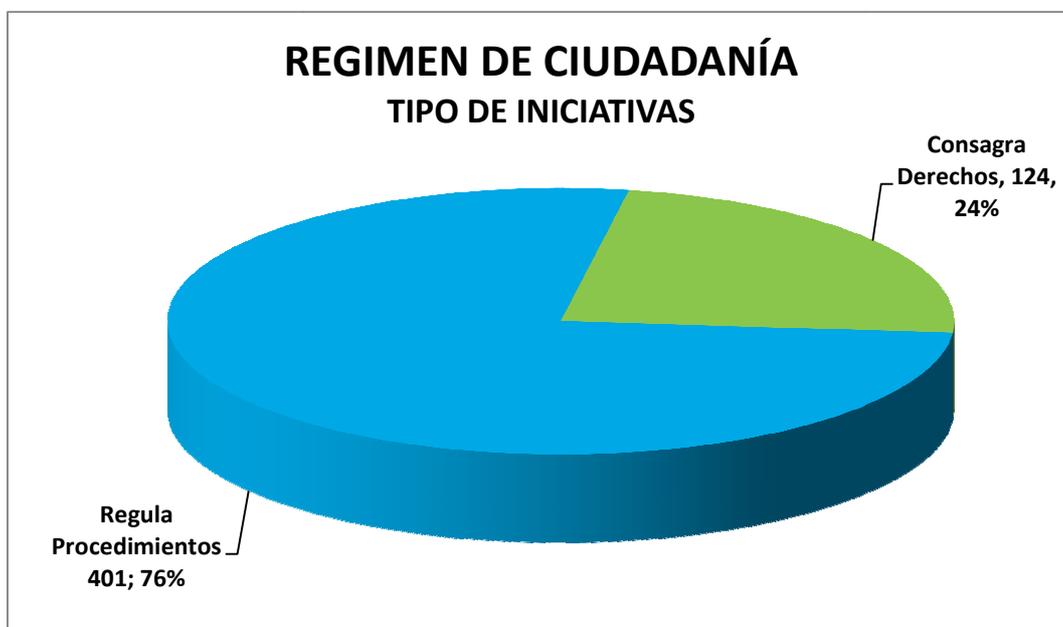


Gráfico N°6.

Las iniciativas legislativas sobre régimen de ciudadanía, por lo general, se orientan en regular la legislación existente, manifestado en los 401 (76%) proyectos presentados, concentrados en establecer las formas, alcances y requisitos para ejercer derechos ya instituidos. En el periodo 2000-2010, el interés por legislar en torno a consagrar nuevos derechos, no ha sido una prioridad, este ámbito sólo equivale al 24% de las iniciativas propuestas a legislar.

Como se describió en la metodología, dentro de los derechos que constituyen el régimen de ciudadanía, existen ciertas áreas donde el legislador presenta mayor interés en legislar, las que se presentan a continuación:

Derechos Civiles: Los temas con mayor énfasis legislativo, se concentraron, principalmente, en instituir y regular derechos en contra de la discriminación y la inviolabilidad de la persona.

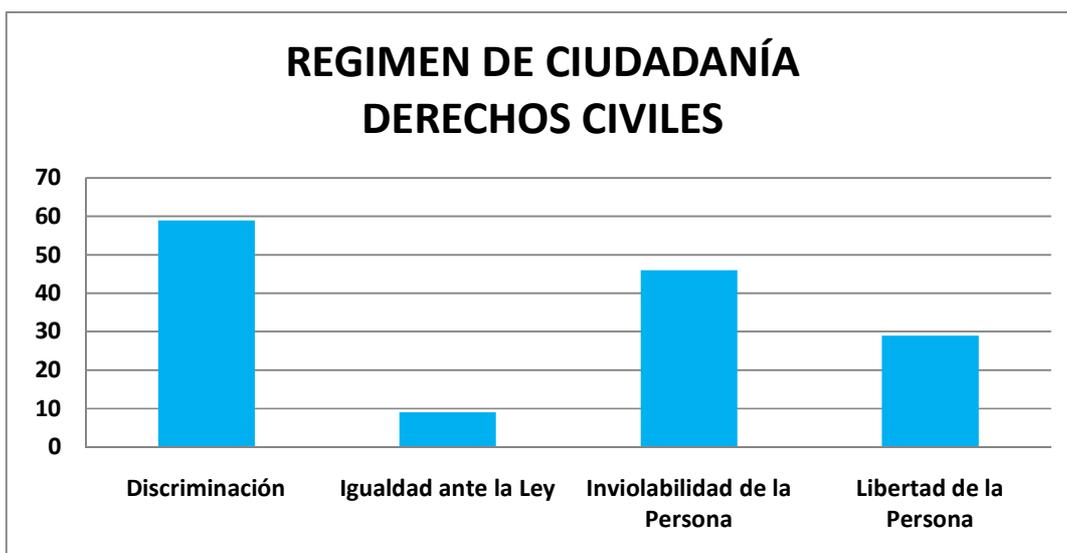


Gráfico N°7.

Los proyectos de discriminación, experimentaron auge considerable el primer año del gobierno de Ricardo Lagos, declinado el año 2003. El interés por el legislar sobre discriminación vuelve a tomar fuerza en el gobierno de Michelle Bachelet, especialmente el 2008, declinado posteriormente. El primer año de Sebastián Piñera crece nuevamente el interés por legislar. El ámbito de Inviolabilidad de la persona, comienza a aparecer en la agenda legislativa el último año del gobierno de Lagos, tendencia que continúa en el gobierno de su sucesor. Actualmente se denota la preocupación mínima en este ámbito. .



Gráfico N° 8

Desde el punto de vista del origen político,³ los proyectos en las áreas destacadas, revelan en ambos casos, que el bloque político de concertación, presenta un mayor interés por legislar tales temas. Por otro lado, la alianza, tiende a proponer iniciativas orientadas, fundamentalmente, al área discriminación. Éstas iniciativas, por lo general, llevan a cabo su presentación en conjunto con la concertación, debido a que es un tema que no involucra tanto contenido ideológico, como la inviolabilidad de la persona, donde este bloque político tiende a ser más autónomo en la presentación de mociones, ya que su visión del ser humano es diferente a la otra coalición, por tal los proyectos en conjunto se reducen.

Por último se debe señalar que, tanto los independientes como fuera de pacto, han orientado sus iniciativas, principalmente, al área discriminación, y mínimamente a inviolabilidad de la persona.

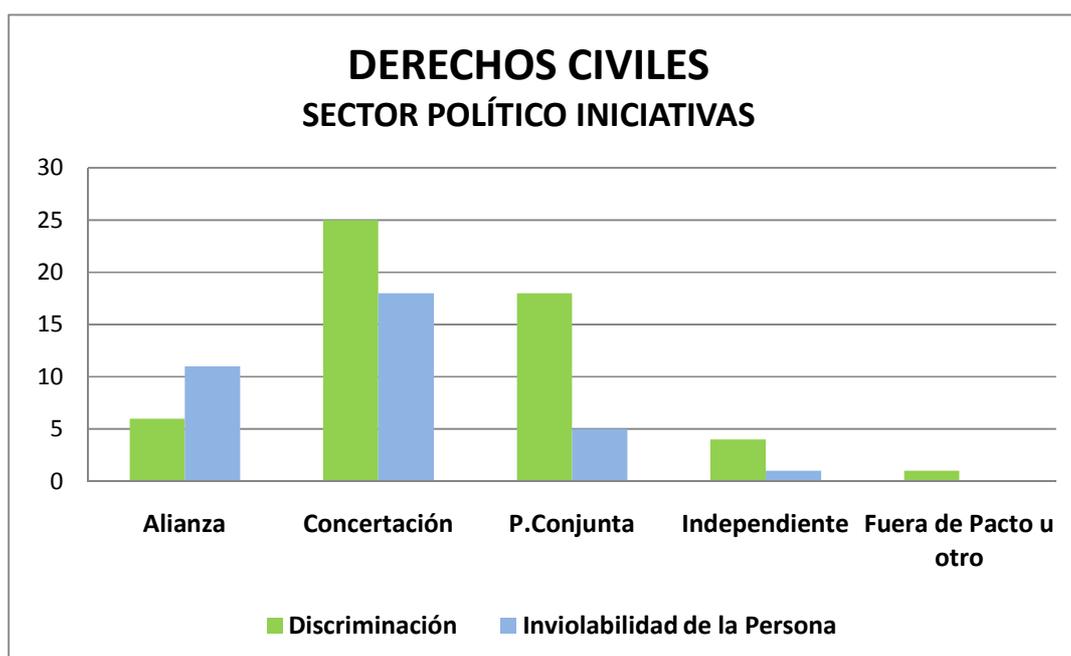


Gráfico N° 9.

³ El análisis político de las iniciativas legislativas, no considera los proyectos de ley presentados por el ejecutivo.

Derechos Políticos: En el periodo 2000 – 2010, las iniciativas presentadas en este ámbito, se concentraron, en primer lugar, generar normas que amplíen y faciliten el derecho a elegir a sus autoridades, y en segundo lugar, establecer requisitos y modalidades para que los ciudadanos puedan presentarse a cargos de elección popular. Cabe destacar que las iniciativas en el ámbito anteriormente descrito, han tenido un auge considerable, principalmente, los últimos 4 años (ver gráfico 11).

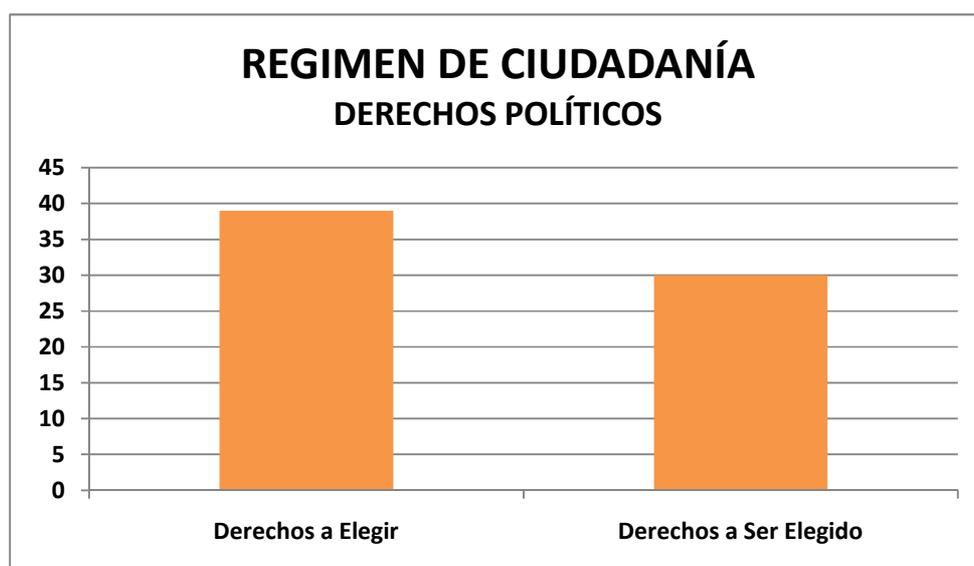


Gráfico N° 10.

Como se puede apreciar en la gráfica N°11, las iniciativas que impactan tanto en el derecho a elegir, como en el derecho a ser elegido, tienen un crecimiento constante principalmente los años de elecciones y previos a ellos. Lo anterior, se observa, en la segunda vuelta presidencial de 2001, municipales 2004 y 2008, cabe hacer notar que esta tendencia no registra para las elecciones presidenciales de 2009 y segunda vuelta de 2010. No obstante, se debe hacer la diferencia que las iniciativas orientadas al derechos a elegir, su tendencia es creciente los años de elecciones si en 2001, las iniciativas presentadas fueron 4, en 2007 estas casi se duplicaron. En cambio, los derechos a ser elegido, sus iniciativas crecieron notablemente sólo el año 2007.



Gráfico N° 11.

Desde el punto de vista del sector político, destaca la alianza en el ámbito del derecho a elegir, quien supera a la concertación. Cabe destacar que los fuera de pacto tienen un amplio margen de iniciativas presentadas en esta área, durante el periodo. Desde la perspectiva, de las iniciativas que fortalecen el derecho ciudadano a ser elegidos como autoridad, los proyectos provienen, principalmente, de la presentación conjunta concertación - alianza, donde se observa un interés de ambos bloques políticos por establecer normas, que regulen las características, que debe tener un ciudadano para acceder a un cargo público de elección popular. Se podría desprender de lo anterior, que ambas coaliciones, están preocupadas de aumentar requisitos, para hacer más discriminatorio el acceso a cargos de elección popular y así poder mantenerse en sus escaños por más tiempo.

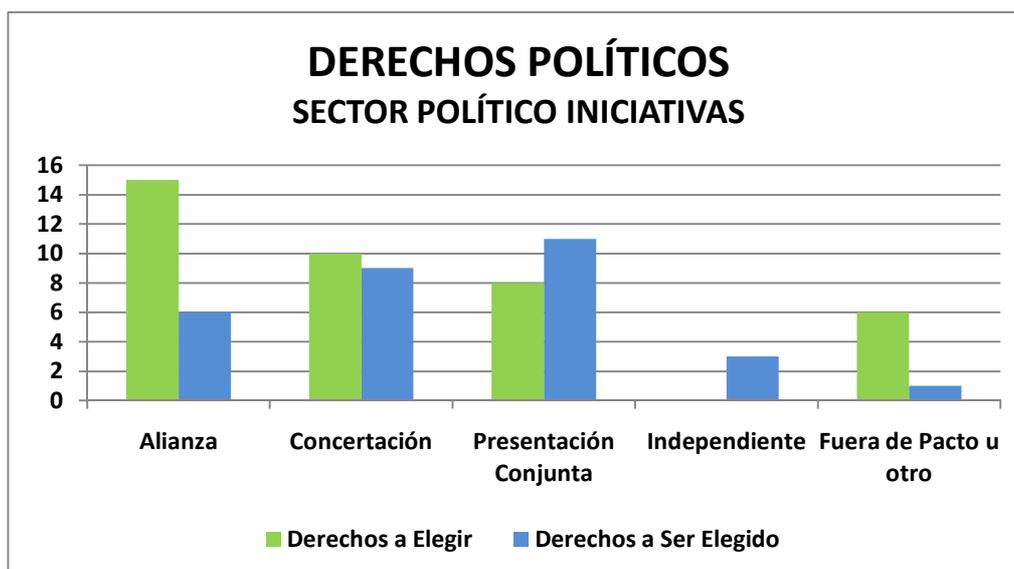


Gráfico N° 12.

Derechos Económicos y Sociales: El fortalecimiento del régimen de ciudadanía desde el punto de vista de los Derechos Económicos y Sociales, se caracterizó por un aumento considerable de las iniciativas legislativas orientadas a instituir o regular derechos sobre de Trabajo y Previsión Social, con un total de 129 iniciativas presentadas al parlamento. Durante el periodo, también creció la tasa de proyectos orientados a fortalecer los derechos del consumidor (39), superando los últimos años, las iniciativas que amplían el acceso ciudadano servicios básicos (31).

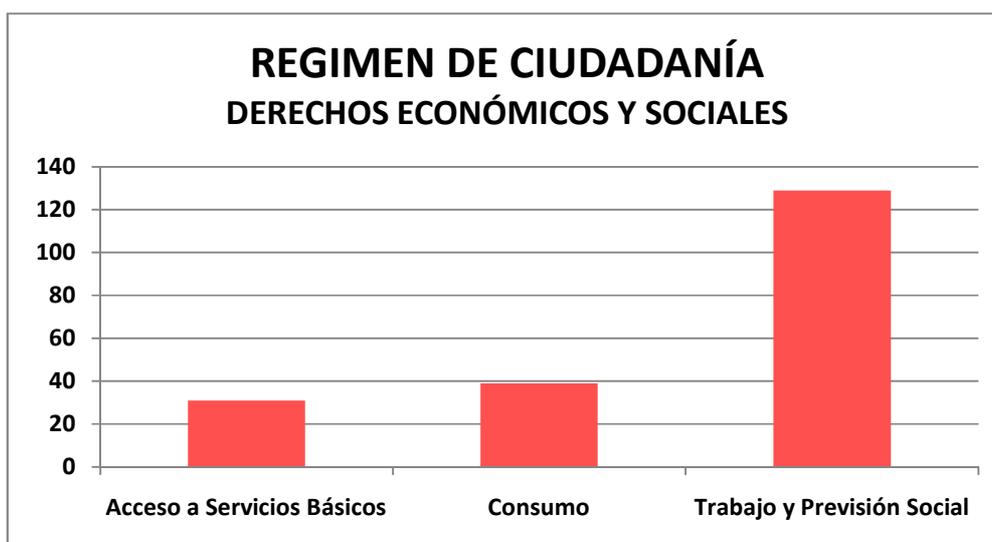


Gráfico 13.

No obstante, el amplio interés por legislar sobre materias de trabajo y previsión social, no se reflejó continuamente durante 2000 -2010. El alza de las iniciativas legislativas en este ámbito se reflejó, primamente, en el gobierno de Michelle Bachelet, desde el años 2006 al 2009, continuando en ascenso el primer año del gobierno de Sebastián Piñera.

Al igual que las iniciativas de trabajo y previsión social, las de consumo y acceso a servicios básicos, también mantuvieron una tendencia al alza desde el año 2006 hasta 2009. Consumo, desde 2006 en adelante, refleja un crecimiento constante, sin bajas considerables, lo que muestra un parlamento interesado defender los derechos de los ciudadanos en acceso a bienes y servicio de consumos. Por otro lado, las iniciativas orientadas al acceso a servicios básicos (vivienda, educación y salud), presentan sus mayores auges en materia legislativa en 2004 y 2006, el cual decrece hacia al 2009. Sin embargo, en 2010, estas iniciativas vuelven a crecer notablemente, igualando al gobierno de la concertación en su mejor periodo.



Gráfico 14.

Desde el punto de vista político fue la concertación quien en los tres casos, mantuvo la mayor cantidad de iniciativas, sin embargo hay que destacar que esta coalición política superó con creces a la alianza en la presentación de proyectos de ley orientados a la

defensa de los derechos de los trabajadores. Estas temáticas, por lo general, fueron presentadas de manera autónoma, lo que se refleja en la baja cantidad de proyectos con origen político de presentación conjunta. Esto podría explicarse, por las diferentes visiones ideológicas que tienen ambos bloques políticos, respecto a los derechos tanto económicos como sociales.

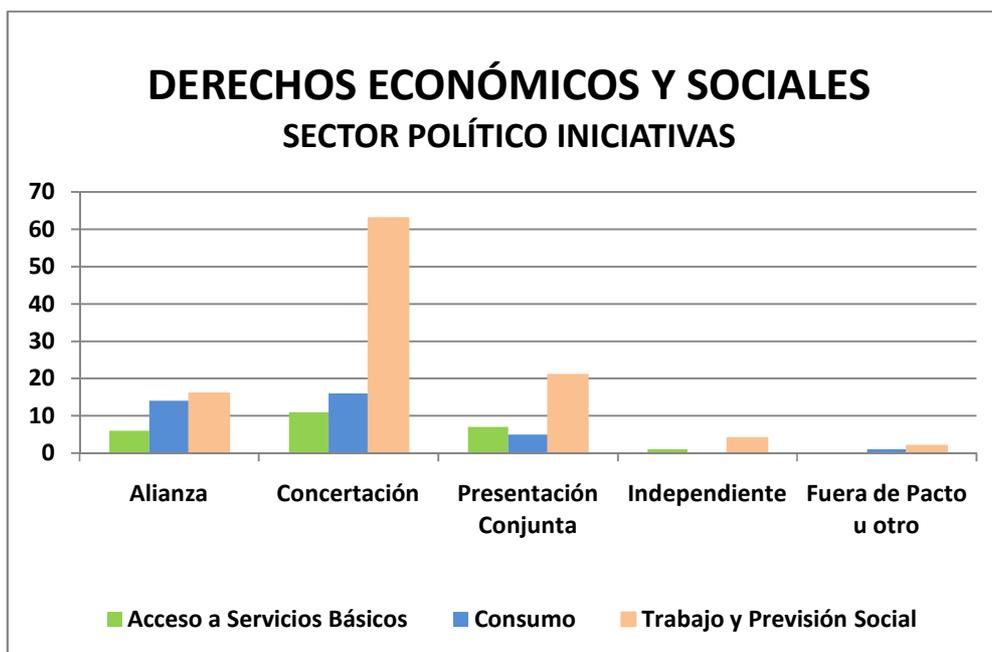


Gráfico 15.

Derechos Culturales: En los últimos 10 años, se ha registrado principalmente una mayor cantidad de iniciativas legislativas orientadas al reconocimiento, tanto de etnias, como de sus formas de vida. Sin embargo, los proyectos presentados, se caracterizan, por lo general, en reconocimiento de los pueblos como partícipes del territorio nacional, el respeto a sus costumbres y creencias, y el fomento de su desarrollo, desde el punto de vista económico social. La representación a los pueblos indígenas en la institucionalidad estatal (como el parlamento u otros organismos propiciados por el ejecutivo para su desarrollo) no se ha traducido en un tema relevante para los parlamentarios, reflejado en el bajo nivel de iniciativas presentadas en el periodo de análisis.

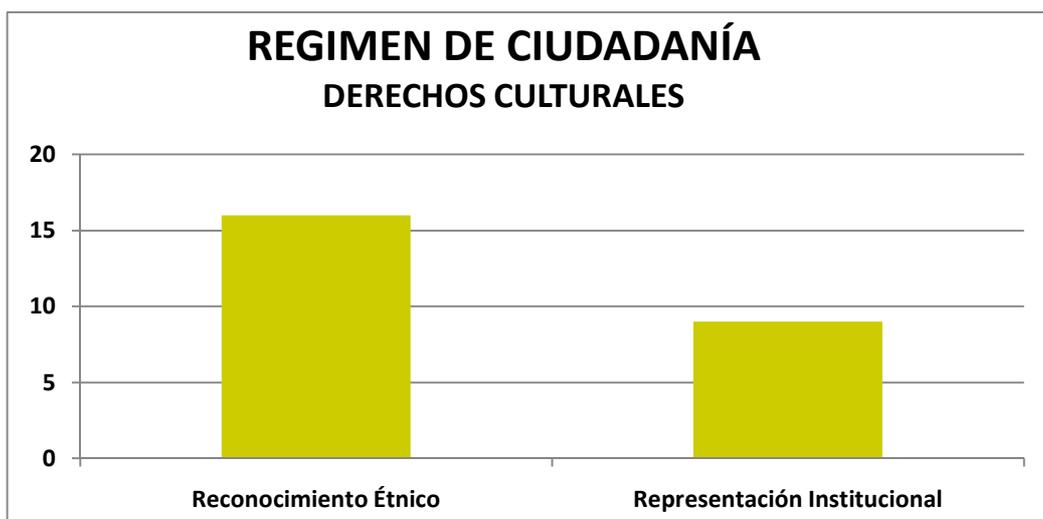


Gráfico 16.

Como denota en el gráfico N °17, la mayor cantidad de iniciativas orientadas a derechos culturales, se presentaron durante el gobierno de Michelle Bachelet, no obstante, cabe destacar que en el año 2001, durante el gobierno de Ricardo Lagos, comenzó el interés por presentar proyectos de ley que buscaban el reconocimiento de los pueblos originarios. La representación institucional, es un tema reciente, y la presentación de proyectos de ley en éste ámbito comienza a gestarse desde 2007 en adelante. Durante 2010, no se registraron iniciativas legislativas que ampliaran el esquema de derechos para los pueblos indígenas.

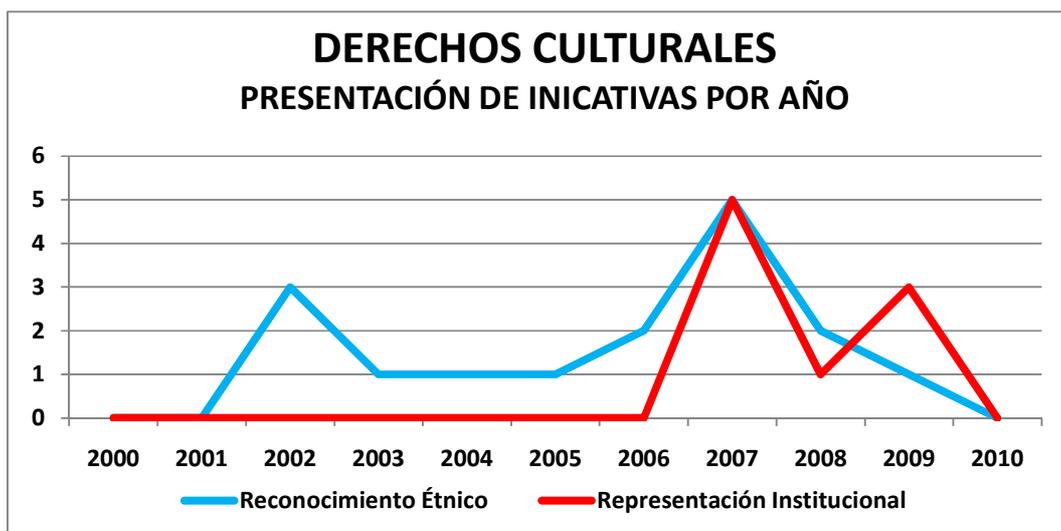


Gráfico 17.

Desde la perspectiva política, se puede apreciar que en la dimensión, reconocimiento étnico, es la concertación quien presenta mayor cantidad de proyectos. En este ámbito, la alianza, se inclina preferentemente, por presentar iniciativas en conjunto con la concertación, que de manera independiente. Sin embargo desde la perspectiva de las iniciativas que tienden a impactar en la representación institucional de los pueblos originarios, no existe presentación conjunta, la presentación de iniciativas se torna independiente para ambos bloques políticos, debido el visón diferenciado, que cada bloque tiene sobre la temática indígena.

Tanto independientes, como fuera de pacto, no registraron presentación de proyectos de ley en el periodo.

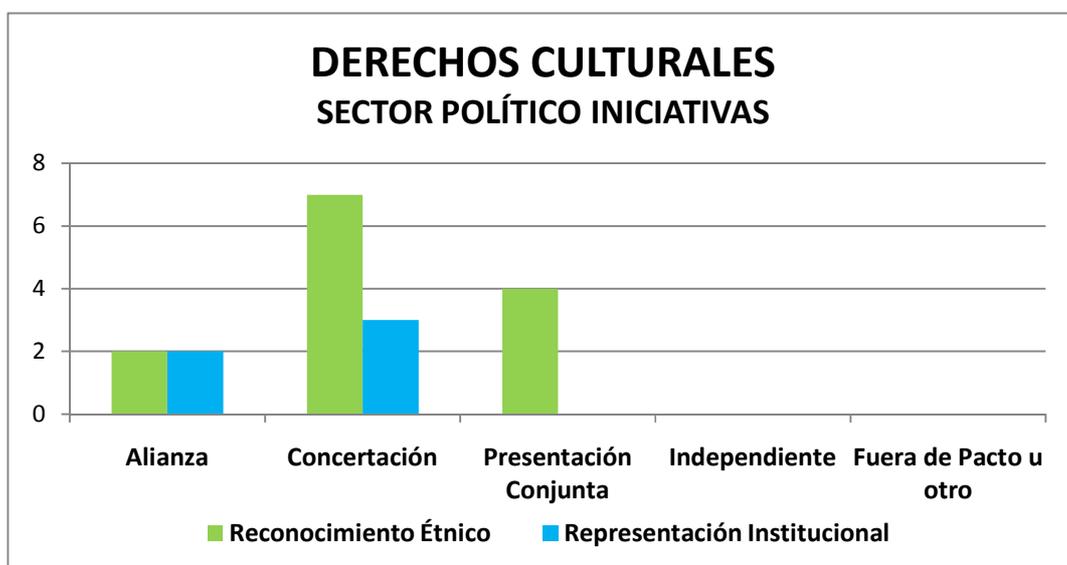


Gráfico 18.

Derechos Ambientales: El tema ambiental durante los años 2000-2010, refleja una amplia actividad en torno a la presentación de iniciativas legislativas, las que principalmente se orientan a mitigar el daño ambiental. Las iniciativas ambientales, reflejan a su vez, la baja preocupación existente, por generar normas que propendan ampliar las sanciones para quienes atentan contra el medio ambiente, y la creación de mayores instituciones orientadas a su desarrollo.

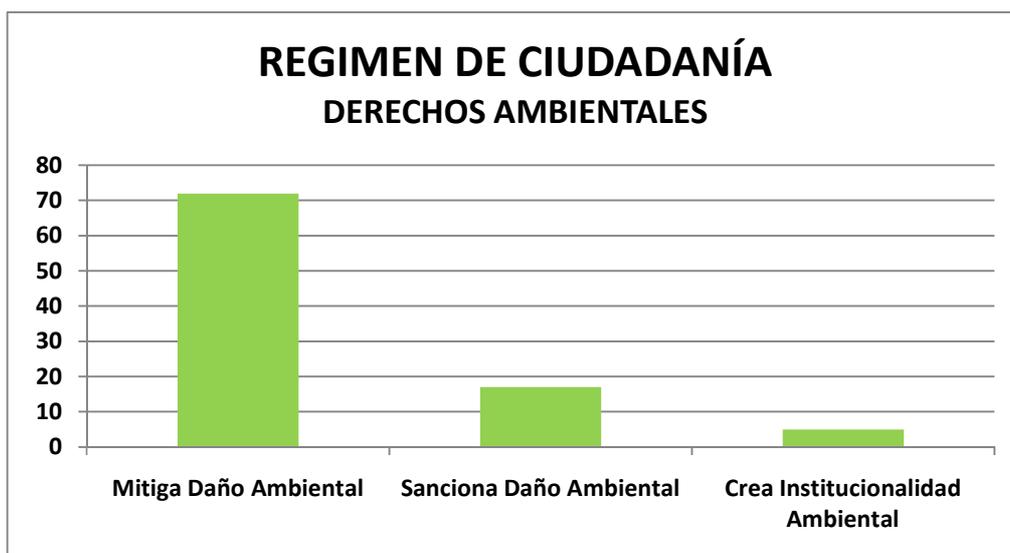


Gráfico 19.

Las iniciativas mitigan el daño ambiental, manifiestan una preocupación legislativa constante en ciertos periodos desde 2000 – 2010. Sin embargo, se debe destacar existe un fuerte crecimiento de éstas, entre los años 2007 – 2009. El interés por legislar, sobre sanciones al daño ambiental, se presenta durante el año 2005, teniendo su mayor auge en 2006. Aunque éstas las iniciativas son pocas en cantidad, no decaen en el rango que oscilan de 2004 a 2010. La institucionalidad ambiental es un tema de los últimos años, que origina en 2006, y a la fecha se ha mantenido constante con un leve aumento el año 2008.

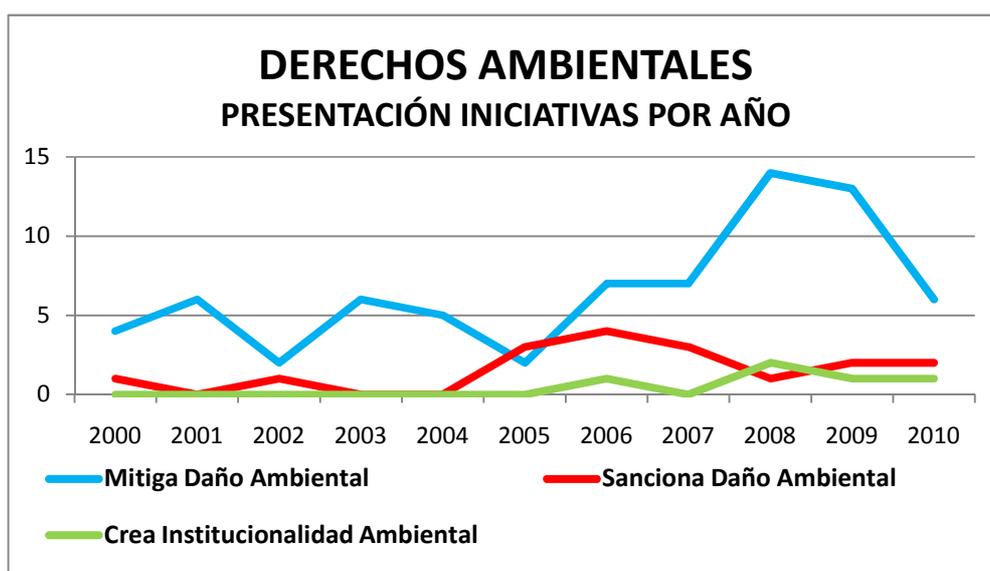


Grafico N°20.

El origen político de las iniciativas legislativas medioambientales⁴, fue principalmente, de presentación conjunta, tanto para las que impactan en la mitigación del daño ambiental, como las que sancionan aquel. Esta preocupación compartida, muestra que los dos bloques políticos entienden que la protección del medio ambiente, es una preocupación transversal a las ideologías que los separan. De manera independiente, sin embargo, la concertación en el ámbito de mitigación ambiental, es la que mayor cantidad de proyectos propuso para su tramitación. Por otro lado, tanto alianza como concertación, igualan el número de iniciativas sobre sanción del daño ambiental presentadas.

Tanto independientes como fuera de pacto, inclinaron sus proyectos de ley, al área mitigación del daño ambiental.

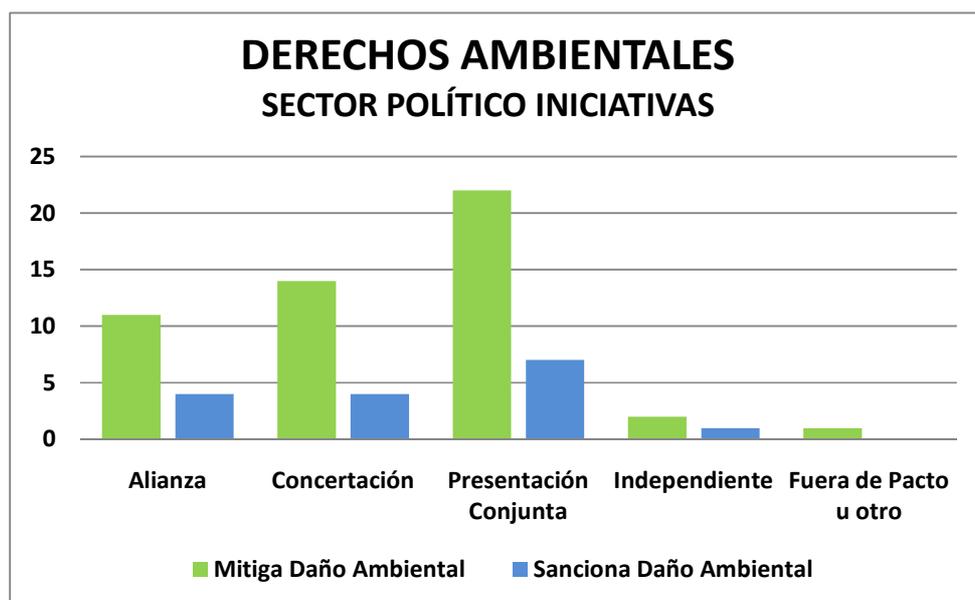


Grafico N° 21.

⁴ No se considera, el ámbito institucionalidad ambiental, debido a que el análisis de origen político, se sustenta en las mociones parlamentarias presentadas, y en la mayoría de los casos, las iniciativas en este ámbito son mensajes presidenciales.

3. Baja inquietud del legislador por establecer mecanismos para el ejercicio de la ciudadanía: Participación Ciudadana y Transparencia y probidad una prioridad.

Como anteriormente se planteó, la preocupación existente por presentar iniciativas legislativas orientadas a ampliar la gama de mecanismos que sienten las bases para el ejercicio de la ciudadanía, es baja. No obstante, existen ciertas áreas que resulta interesante destacar. De la totalidad de este tipo de proyectos, los que mayoritariamente destacan son, Transparencia y probidad, centrada principalmente en regular el acceso a la información en la gestión pública, y Participación ciudadana, enfocada a generar instancias de consulta y escucha para los ciudadanos en diferentes materias. Estas dos tipos de iniciativas equivalen tanto al 33 y 32 %, respectivamente.

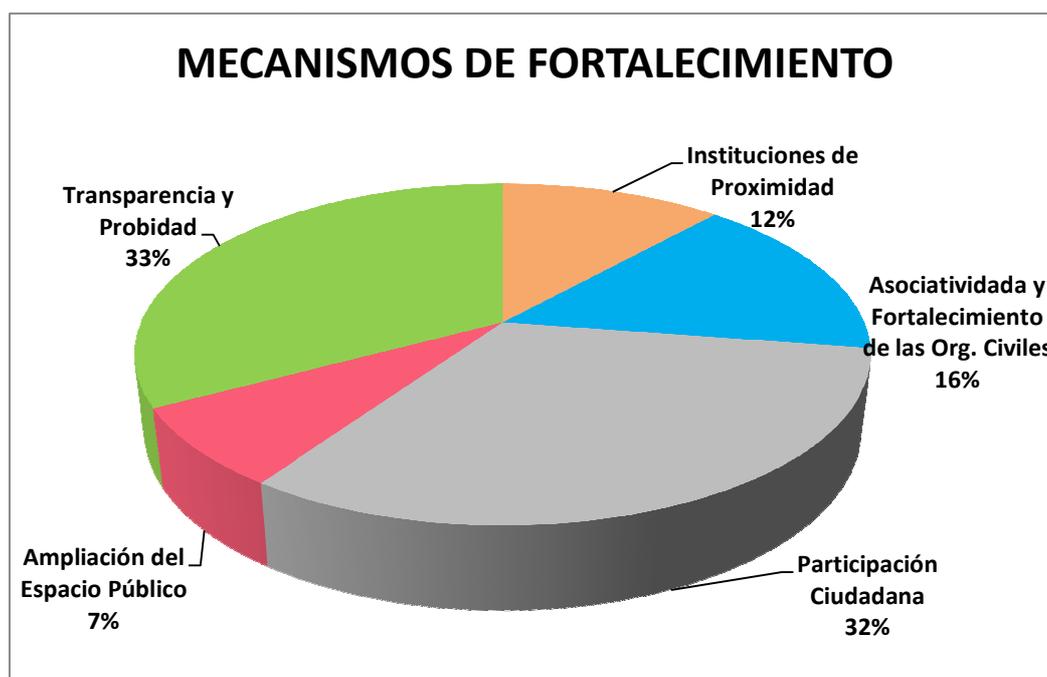


Gráfico N°22.

Tanto el establecimiento de instituciones de proximidad (12%), como la asociatividad y fortalecimiento de las asociaciones civiles (16%) y ampliación del espacio público (7%), no es un área que exprese un amplio interés parlamentario.

La tendencia en la presentación de iniciativas legislativas orientadas a establecer mecanismos de fortalecimiento de la ciudadanía, en el periodo 2000 – 2010, nos muestra resultados muy heterogéneos según área de impacto.

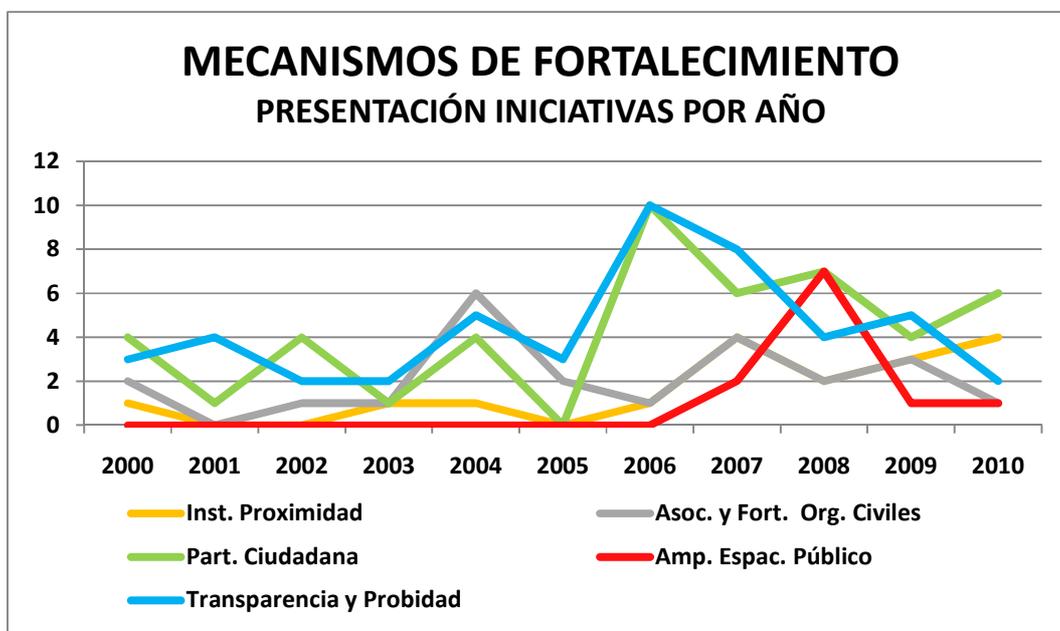


Grafico N°23.

Los proyectos de ley que fomentan la creación de instituciones de proximidad, a pesar de existir en baja cantidad, comienzan a tomar fuerza desde el año 2007 a 2010. Lo que refleja que sólo los últimos cuatro años, el legislador ha percibido la importancia en la creación de tales instituciones, que abren un espacio para la ciudadanía en el espacio local y traspaso de fondos para su desarrollo. Por otro lado, las iniciativas que versan sobre asociación y fortalecimiento de las asociaciones civiles, muestran un fuerte crecimiento el año 2004 que decrece los años posteriores con algunas alzas pero no significativas, lo que se traduce en una baja en la creación de mecanismos legales, financieros, institucionales u otro tipo, que fortalezcan las organizaciones sociales.

La presentación de iniciativa legislativas sobre participación ciudadana, tienen un comportamiento inestable durante los años de análisis, las alzas desde 2000 a 2010, se reflejan año por medio. El mayor crecimiento en la presentación de proyectos de ley en esta área se produce el año 2006, alza que va cayendo inestablemente a 2010. Parecido

es el comportamiento de las iniciativas sobre transparencia y probidad, las cuales oscilan alrededor de dos y cuatro iniciativas por año a 2005, y crecen en forma acelerada hacia 2006, tendencia que tiende a bajar los años posteriores, llegando a su menor nivel de presentación el año 2010. No obstante, a pesar del comportamiento de las iniciativas en los dos ámbitos, éstas cada vez aumentan, lo que refleja un interés de los legisladores, en fomentar la ciudadanía activa, a través de la consulta y escucha ciudadana, y el fomento de una gestión pública más proba, a través del acceso a la información pública y al derecho a obtener respuesta sobre la gestión pública en desarrollo.

La ampliación del espacio público no es un tema a tratar por el legislativo hasta el año 2007 en adelante, siendo el año 2008, el más productivo en la presentación de iniciativas. Desde 2009, los proyectos legislativos presentados se han reducido, lo que ha impactado en la apertura de espacios donde la ciudadanía ejerza el derecho a voz, y sea incluida en las decisiones de políticas que se deseen desarrollar en el respectivo espacio público.

Desde la perspectiva política, la alianza, resalta en la presentación de iniciativas que buscan la creación de instituciones de proximidad. Por otro lado, la concertación, destaca en todos los otros mecanismos presentados anteriormente. Cabe recalcar, que tanto en participación ciudadana, como en transparencia y probidad, este bloque político muestra un interés considerable en proponer iniciativas que fortalezcan la materia. La alianza, por otro lado, en los mismos ámbitos, tiende a participar en la gestación de iniciativas, fundamentalmente, en conjunto con la concertación que independientemente como sector político.

Los parlamentarios fuera de pacto se destacan por mantener un interés, principalmente, por la asociatividad y fortalecimiento de las organizaciones civiles, en tanto los parlamentarios independientes se inclinan por la temática transparencia y probidad.

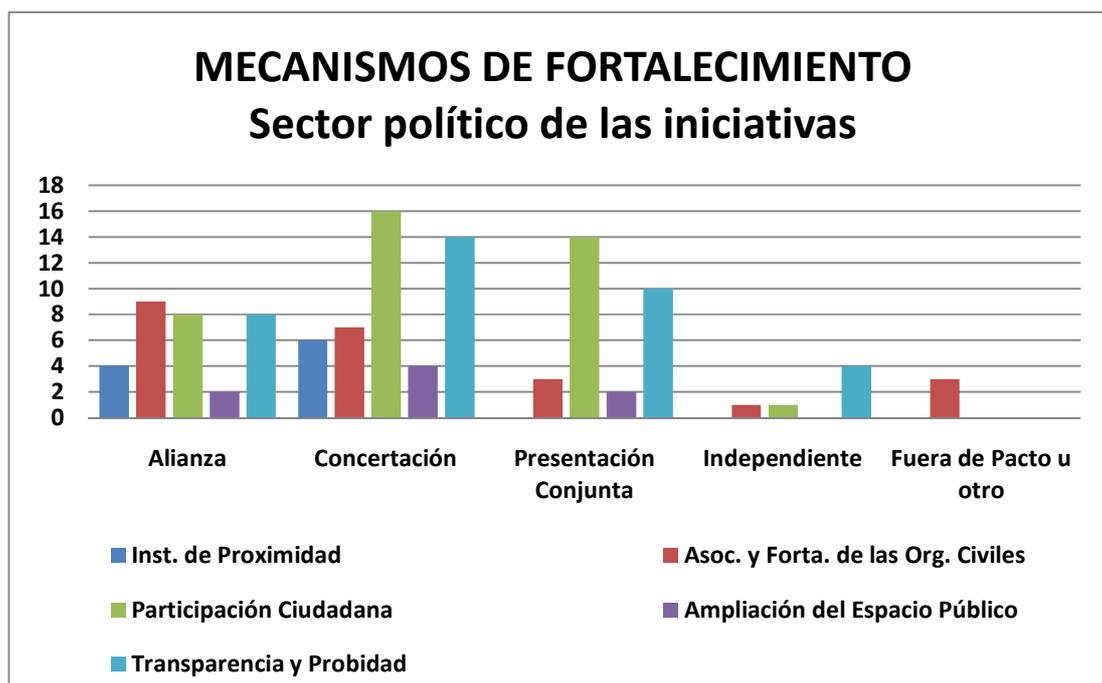


Gráfico N°23.

4. Bajo productividad en la gestación de leyes que propendan a fortalecer la ciudadanía entre 2000 y 2010.

De las 671 iniciativas catastradas sólo el 13% se transformó en ley durante el periodo analizado. En contraste a lo anterior, la mayor cantidad de iniciativas se concentró dentro del primer trámite constitucional (46%), es decir, que los proyectos ingresados a la cámara de origen, se encuentran en revisión por las comisiones legislativas correspondientes y otros en discusión sobre la idea de legislar. En este último caso, si la cámara decide no legislar, el proyecto deberá esperar un año para volverse a presentar. Llama la atención la gran cantidad de proyectos que pasan a archivarse 32%, los cuales no vuelven a presentarse en un lapso de dos años de su última presentación y rechazo.

Un 5 % de los proyectos, se encuentra aún en el proceso de examen por la cámara revisora (2° trámite constitucional), en la espera de aprobación, modificación o rechazo de la cámara correspondiente. Un 3% se encuentra en otros trámites eventuales, como

tercer trámite constitucional, veto, comisión mixta o control de legalidad en tribunal constitucional, y sólo un 1% se encuentra en el proceso de finalización, en espera del decreto promulgatorio que convierta el proyecto en ley.

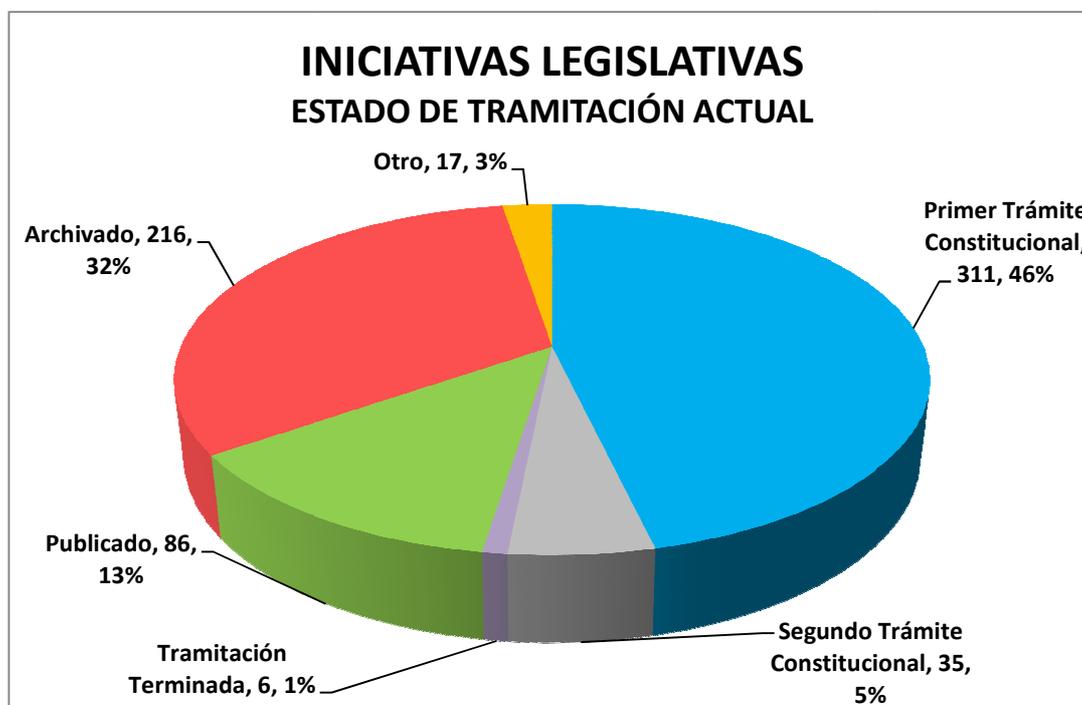


Gráfico N°23.

Como bien se expresó anteriormente, la mayoría de las iniciativas legislativas en el ámbito estudiado, no trascienden más allá del primer trámite constitucional, o bien pasan a archivar, por no ser sometidas a ningún trámite legislativo durante dos años. Esto refleja que existe un amplio interés en legislar en la materia por parte del legislativo, pero no tiene la capacidad para llevarlas a adelante. Las leyes que han sido publicadas, por lo general, provienen de los mensajes que el ejecutivo envía para su legislación, las que siendo pocas son rápidamente promulgadas. Esta situación, expresa el fuerte presidencialismo del sistema político chileno. Esta situación se puede expresar en la siguiente gráfica (24), que muestra el estado de tramitación por iniciativa (moción – mensaje).

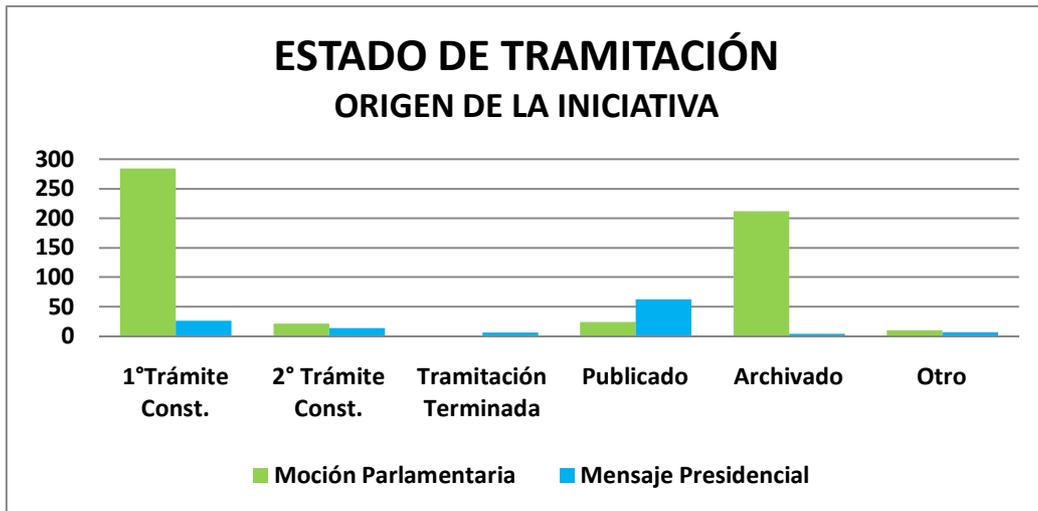


Gráfico N°24.

Por último, cabe destacar, que aunque existió durante los diez años analizados, una cantidad creciente de proyectos orientados al fortalecimiento de la ciudadanía, estos sólo quedaron en la mera intención, y como se denota observa, de una cantidad de 671 proyectos de ley presentados, sólo 81 fueron promulgados.

Respecto al periodo de tramitación de las leyes promulgadas, no se observan grandes diferencias entre el régimen de ciudadanía y los mecanismos de fortalecimiento, en su mayoría, ambos tienen un lapso menor o igual a dos años, para su tramitación total. Sólo en el primer caso, existen proyectos con 4 años de tramitación, pero no en gran cantidad.

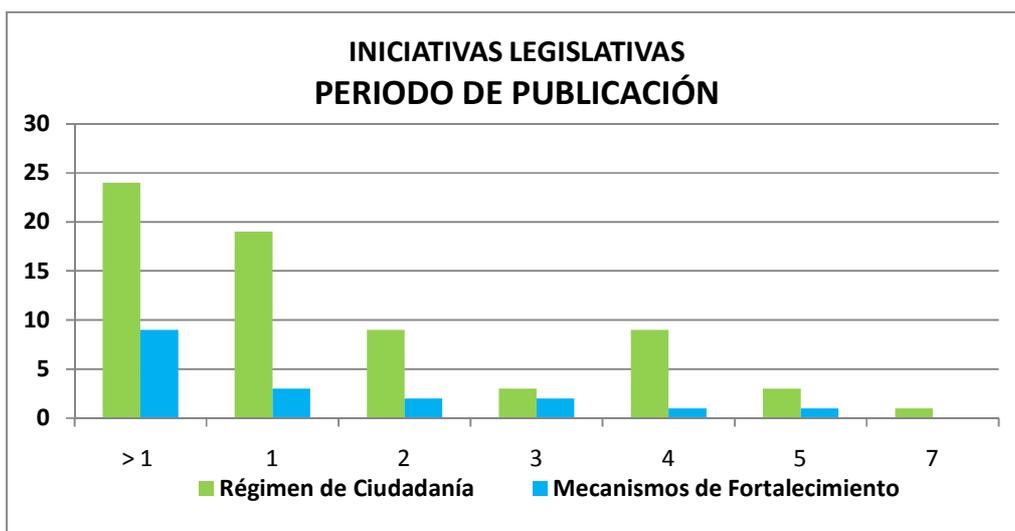


Gráfico N°25.

Conclusiones

El fortalecimiento de la ciudadanía desde la actividad legislativa, demostró durante el periodo 2000 - 2010, un crecimiento constante, el cual se ha expandido considerablemente los últimos cinco años, lapso que comprende el gobierno de Michelle Bachelet y el primer año de Sebastián Piñera.

En Chile, las iniciativas de fortalecimiento ciudadano, se orientan principalmente a fortalecer la ciudadanía pasiva, a través de la institución y regulación de derechos. Por otra parte, las iniciativas que propenden a la generación de una ciudadanía activa, son mínimas, lo que se traduce en una baja creación de mecanismos que generen un mayor involucramiento ciudadano en la esfera pública. Esta situación ha originado una cultura dependiente o receptora netamente de derechos, la que no es consciente de sus obligaciones ciudadanas, tales como, la participación en sus distintas formas y la fiscalización de lo político en el espacio público. Lo anterior, se puede apreciar de manera más clara, al observar en el bajo nivel de leyes publicadas sobre mecanismos de fortalecimiento, en comparación con las de régimen de ciudadanía.

Otra situación que frena el fortalecimiento de la ciudadanía en Chile, es el bajo poder que tienen los parlamentarios para sacar adelante tales proyectos. Durante el periodo analizado, se observa un alto interés parlamentario por legislar en la temática estudiada, sin embargo, los proyectos presentados, no trascienden más allá de la idea de legislar. La situación antes mencionada, conlleva a que muchas iniciativas pasen a archivarse, debido a que no presentan tramitación alguna durante años.

Desde el punto de vista político, se debe destacar que en la mayoría de los casos, el bloque político concertacionista, es quien más interés mantiene, en torno al fortalecimiento de la ciudadanía (tanto en la institución o regulación de derechos, como en la creación de mecanismos de ejercicio de la ciudadanía). La alianza por lo general, no presenta un interés autónomo en la presentación de iniciativas como bloque, y por lo general, los proyectos presentados los comparte con la concertación. Sin embargo, aunque se den estas situaciones, en muchos casos, los avances en ciudadanía son pocos,

debido al contraste ideológico que cada bloque presenta en ciertos temas, generando que muchas iniciativas no tengan apoyo político y sean rechazadas.

Por último cabe señalar, que el debate sobre derechos ciudadanos se ha ampliado, lo que se refleja en el aumento creciente de iniciativas orientadas a la temática ambiental, cultural, y consumo. Por otro lado, se ha entendido progresivamente, la necesidad de integrar la voz de la ciudadanía en la gestión pública, lo que se expresa en el continuo crecimiento que ha registrado la presentación de proyectos de ley, en áreas como participación ciudadana, y transparencia y probidad. No obstante, todo este grupo de proyectos, de acuerdo a la tendencia, no tendría probabilidades de promulgarse.