

EL FORTALECIMIENTO DE LA CIUDADANÍA EN LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA

Barómetro de la Innovación Ciudadana¹

El Barómetro de la Innovación Ciudadana genera información periódica y sistemática sobre aspectos políticos y sociales que determinan el fortalecimiento de la ciudadanía, como un componente del desarrollo de la democracia. Para ello se realizan estudios que permiten dar seguimiento tanto a la realidad social como a diversas áreas de iniciativa política que son relevantes para dicho fortalecimiento ciudadano.

Este primer informe aborda la actividad legislativa del año 2006 desde el punto de vista de su preocupación por los temas de fortalecimiento de la ciudadanía. ¿Hasta qué punto el parlamento chileno está preocupado por estos temas? ¿Existe iniciativa legislativa acerca de estos temas? ¿Cuáles son sus tendencias? ¿Cuál es la posición de los diferentes bloques políticos en relación a estos temas? Estas y otras preguntas fueron abordadas en el estudio, que se realizó entre mayo y julio de 2007. En él se catastró el conjunto de proyectos presentados y aprobados por el Parlamento chileno entre enero de 2006 y enero de 2007 (inclusive). De ese conjunto se seleccionó aquellos relacionados con el tema de fortalecimiento de ciudadanía y se los analizó desde diferentes puntos de vista.

El estudio fue realizado por el equipo de investigación del Programa Ciudadanía y Gestión Pública, una iniciativa de la Universidad de Los Lagos y la Corporación Innovación y Ciudadanía. La idea original fue de Margarita Fernández²; el diseño de la investigación y su conducción estuvieron a cargo de Gonzalo Delamaza³; y la recolección de datos, confección de la base de datos y desarrollo de la investigación de Ricardo Faúndez⁴.

Las fuentes de información utilizadas fueron los datos publicados por la Biblioteca del Congreso en el sistema de información legislativa, de acceso público a través del sitio web⁵. El estudio comprende de cinco áreas de impacto para una agenda de fortalecimiento de la ciudadanía: descentralización, protección social, reforma política,

¹ El Barómetro de la Ciudadanía forma parte de la estrategia de incidencia ciudadana y red de acceso a la información desarrollada por de manera conjunta por la Corporación Participa y la Corporación Innovación y Ciudadanía. Tiene el apoyo financiero de la Fundación Ford y OXFAM Chile. Más antecedentes de esta iniciativa en www.innovacionciudadana.cl

² Magíster en sociología de la Universidad de Chile, Subdirectora del Programa Ciudadanía y Gestión Pública

³ Sociólogo, D.E.A. en Sociología Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales. Director del Programa Ciudadanía y Gestión Pública.

⁴ Egresado ciencia política de la Universidad Diego Portales

⁵ El sistema presenta una completa base de datos desde la vuelta a la democracia hasta el año en curso, incluyéndose los proyectos por año de ingreso como por fecha de publicación. Se puede acceder también a un novedoso sistema llamado “asistente legislativo”, el que fue creado para otorgar el mayor grado de información, tanto a parlamentarios como a ciudadanos, sobre los proyectos de ley presentados en ambas cámaras. Se incluyen referencias tales como: la bibliografía del proyecto, documentos relacionados, legislación extranjera, normativa internacional, opiniones, prensa y proyectos relacionados. El criterio de selección y posterior publicación de los proyectos en el asistente legislativo corresponden al interés público que esté posicionado en la agenda en determinados minutos. El Senado tiene una un sistema llamado “senador virtual”, que incluye proyectos que tienen la posibilidad de ser votados por los/as visitantes del sitio, un novedoso intento por generar un *feedback* entre el mundo cívico con el legislativo.

participación ciudadana, transparencia y probidad. Dichas áreas fueron operacionalizadas del siguiente modo para este estudio:

- **Descentralización:** proyectos buscan la generación de una mayor autonomía, sea de las regiones con respecto al gobierno central o al interior de las regiones y en los gobiernos comunales, impulsando cambios a nivel administrativo y de funciones exclusivas y compartidas al interior de las instancias nacionales de gobierno, con el propósito de generar vínculos de nuevo tipo entre la función gubernativa y la ciudadanía.
- **Protección Social:** se incluyen aquí proyectos que promuevan el resguardo social a través de la modificación o creación de leyes que aseguren la protección de los derechos y deberes del ciudadano, como lo consagra la Constitución Política del Estado. También se incluyen proyectos que aseguren una cohesión social al interior del país, generando apertura a cualquier tipo de credo, etnia, religión o grupo social.
- **Reforma política:** son proyectos de ley que buscan el perfeccionar al actual sistema político, propiciando cambios que van en pos del perfeccionamiento democrático.
- **Participación ciudadana:** estos proyectos apuntan directamente a una inclusión cada vez mayor del ciudadano en las decisiones del Estado y en la generación de derechos exigibles sobre la información necesaria para tomar buenas decisiones como sociedad civil.
- **Transparencia y probidad:** los proyectos seleccionados en esta área buscan un mayor mecanismo de control tanto al interior del Estado como en los gobiernos locales. La transparencia en los procesos es la clave para generar un sistema público confiable.

Los Resultados

1. Alto interés legislativo en el fortalecimiento ciudadano

Se estudió el período comprendido entre el 1 de enero de 2006 hasta el 31 de enero de 2007, donde se revisaron todos los proyectos de ley ingresados y publicados (aprobados en toda su tramitación y convertidos en ley), tanto en la Cámara de diputados como en el Senado, seleccionando aquellos que correspondían a las áreas de impacto ciudadano. Entre enero y diciembre de 2006 ingresan 693 proyectos de ley, lo que corresponde al 87%. En enero de 2007 se constata el ingreso de 103 proyectos de ley que corresponden al 13% del período estudiado.

De acuerdo a los datos anteriores, en el período ingresaron 796 proyectos y fueron publicados 94 de ellos. Del total de proyectos ingresados, 71 de ellos se refieren a materias de impacto en el fortalecimiento de la ciudadanía. Un número significativo que muestra que, contrariamente a lo que se piensa corrientemente, este tema sí ha sido preocupación del parlamento chileno, toda vez que un 8,9% de los proyectos discutidos durante el período se refieren a la materia.

Tabla N° 1
Proyectos Ingresados de Fortalecimiento de la Ciudadanía en el
Parlamento Chileno. Enero 2006 – enero 2007

Cámara de origen			
	Diputados	Senadores	Total
Proyectos ingresados	57	14	71
% Proyectos ingresados	80%	20%	100%

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa⁶.

En relación a ambas Cámaras y su evidente diferencia a la hora de presentar proyectos, esto queda de manifiesto con un 80% ingresado por la Cámara de diputados a diferencia del 20% propuesto por los senadores. La explicación para esto parte primero por consignar que en la Cámara de diputados existe más del doble de legisladores que en el Senado, lo que da una mayor cantidad de mociones parlamentarias de manera estructural a los diputados. Lo segundo es una razón arraigada en la cultura legislativa chilena, donde el Senado se ha visto como la cámara revisora y contraparte de los proyectos ingresados por los diputados. Por último, están las prerrogativas exclusivas de cada estamento legislativo consagradas en la Constitución, estas otorgan a la Cámara de diputados la prerrogativa de dar origen a las leyes sobre tributos de cualquier naturaleza, a las leyes sobre los presupuestos de la administración pública y las leyes sobre reclutamiento. Por su parte el Senado tiene como prerrogativa exclusiva el dar origen a leyes sobre amnistía y leyes sobre indultos generales.⁷

2. Baja productividad de la actividad legislativa de fortalecimiento ciudadano

Sin embargo, no es oro todo lo que reluce. Según se desprende de la tabla anterior, junto a la gran cantidad de proyectos ingresados durante el mismo período, no fue publicada ninguna ley referida a esta materia. Esta situación puede tener varias explicaciones. Por una parte los proyectos ingresados el 2006 están mayoritariamente en tramitación, de modo que no se sabe aún si serán o no aprobados. De tal manera que lo que se requiere saber es si no hay proyectos publicados porque no hubo suficientes proyectos ingresados en las legislaturas anteriores a 2006 o bien porque, habiendo sido ingresados, no llegaron a convertirse en leyes. En el primer caso se trataría de la “emergencia” del fortalecimiento ciudadano en 2006, como fenómeno de consideración legislativa. En el segundo, en cambio, se trataría más bien de que los proyectos no lograron concitar la voluntad política necesaria para ser aprobados. Es necesario para ello hacer un seguimiento más amplio de la actividad legislativa. Considerando este dato, el Barómetro de la Innovación Ciudadana hará un seguimiento y clasificación de los proyectos presentados desde el 2000 en el parlamento, de manera de conocer el destino que ha tenido la iniciativa legislativa en esta materia.

Una posible explicación de la baja productividad en la materia, puede estar dada también por el alto porcentaje de mociones, es decir, proyectos que son presentados por parlamentarios, respecto de los mensajes, que son aquellos que presenta el ejecutivo. El presidencialismo chileno tiene como consecuencia que la posibilidad de aprobar

⁶ Todas las tablas corresponden a la misma fuente y son de elaboración propia del Barómetro.

⁷ Constitución Política de la República de Chile, Capítulo V, desde su artículo 62 al artículo 72.

proyectos depende muy directamente del apoyo del ejecutivo, dando poca opción a las mociones legislativas originadas en el parlamento. En el caso del período estudiado, la situación se reseña en la Tabla N° 2.

Tabla N° 2
Proyectos de fortalecimiento de la ciudadanía según iniciativa.

	Moción parlamentaria	Mensaje presidencial	Total
Proyectos ingresados	61	10	71
% proyectos ingresados	86%	14%	100%

Los datos presentados en la tabla anterior no nos permite preveer los resultados finales del proceso, dado que si bien los parlamentarios presentan muchos más proyectos que el ejecutivo, el porcentaje de ellos que se convierten en ley es muchísimo mayor en el caso de este último.⁸

3. El fortalecimiento ciudadano: una preocupación compartida

La iniciativa política en materia de fortalecimiento ciudadano no corresponde a un sector político determinado. Antes bien, está repartida en ambos bloques políticos con representación parlamentaria. Incluso existe un conjunto importante de proyectos que han sido presentados de manera conjunta por parlamentarios de la Concertación y la Alianza.

La iniciativa cuantitativamente más importante corresponde a la Concertación, que presentó 32 de los 71 proyectos (45%) y participó en otros ocho de presentación conjunta. Sin embargo casi un 30% de los proyectos fueron de iniciativa de parlamentarios de la Alianza, lo que significa que también en ese bloque el tema está presente.

Tabla N° 3:
Proyectos de fortalecimiento de la ciudadanía según sector político.

Diputados						Senadores				
	Concertación	Alianza por Chile	Presentación conjunta	Ejecutivo	Total	Concertación	Alianza por Chile	Presentación conjunta	Ejecutivo	Total
Proyectos de Ley ingresados	24	17	7	9	57	8	4	1	1	14
% Proyectos de ley ingresados	42%	30%	12%	16%	100%	57%	29%	7%	7%	100%

⁸ “En el año 2003, de las 262 iniciativas de ley que se presentaron en ambas cámaras, sólo 92 – equivalentes a un 35%– fueron iniciadas por el ejecutivo. Pero de las 47 aprobadas el mismo año, 41 emanaron desde el equipo del Presidente, que logró un 45% de aprobación de sus proyectos, comparado con el escaso 4% de obtuvieron los originados en alguna de las cámaras” (Engel, E. y Navia, P.: Que Gane el más mejor, Santiago de Chile, 2006. P. 45)

4. Las prioridades legislativas: protección social y reforma política

De los 71 proyectos presentados, 47 de ellos, correspondiente a un 66%, se refieren a dos de las áreas de impacto establecidas: protección social y reforma política, concentrando la atención de los legisladores.

Tabla N° 4
Proyectos presentados según área de impacto.

Áreas de impacto social/proyectos de ley	Descentralización	Protección social	Reforma política	Participación ciudadana	Transparencia y probidad	Total
Proyectos de Ley	5	27	20	15	4	71
% proyectos de ley	7%	38%	28%	21%	6%	100%

Una tercera área de impacto relevante en términos cuantitativos es la de participación ciudadana (ver más adelante), que cuenta con 15 proyectos presentados durante el período.

Si se analiza la iniciativa legislativa por sectores políticos que la originan, se puede ver que en todas las áreas de impacto mayoritarias existe iniciativa de ambos bloques por separado.

Los proyectos del Ejecutivo siguen la tendencia general, priorizando las áreas de protección social y reforma política. En el caso de los de presentación conjunta, las áreas priorizadas son protección social y participación ciudadana, con tres proyectos cada una.

Tabla 5: Proyectos por área de impacto según sector político.

Área de impacto/ Sector político		Descentra- lización	Protección social	Reforma política	Participación ciudadana	Transparencia y probidad	Total
Concertación	Nº Proyectos	2	14	10	6	0	32
	% Concertación	6%	44%	31%	19%	0	100%
	% Total	3%	20%	14%	8%	0	45%
Alianza por Chile	Nº Proyectos	3	7	5	5	1	21
	% Alianza	14%	33%	24%	24%	5%	100%
	% Total	4%	10%	7%	7%	2%	30%
Presentación conjunta	Nº Proyectos	0	3	1	3	1	8
	% presentación conjunta	0	37,5%	12,5%	37,5%	12,5%	100%
	% Total	0	4%	1%	4%	1%	11%
Ejecutivo	Nº Proyectos	0	3	4	1	2	10
	% Ejecutivo	0	30%	40%	10%	20%	100%
	% Total	0	4%	6%	2%	3%	14%
Total	Nº Proyectos	5	27	20	15	4	71
	% Total	7	38%	28%	21%	6%	100%

Si se observa con detención la Tabla N° 5 se verá que las áreas prioritarias de fortalecimiento de la ciudadanía, protección social y reforma política, se deben a la iniciativa política de la Concertación. Por un lado este bloque presentó un mayor número proyectos, pero adicionalmente concentró la iniciativa en las dos áreas mencionadas. Así un 75% de sus proyectos se refieren a esas áreas. Si a eso se suma las iniciativas del ejecutivo, por afinidad política, tenemos un total de 31 proyectos en las áreas prioritarias, lo que corresponde a un 44% del total de proyectos en discusión.

La Alianza también comparte las áreas prioritarias, pero con menor intensidad. Aún así un 57% de sus 21 proyectos se refieren a estos temas. En su caso, además, la reforma política aparece equiparada con participación ciudadana, con 5 proyectos presentados en cada una de esas áreas.

Tabla N° 6
Área de impacto según cámara de origen

Área de impacto / Cámara de origen		Descentralización	Protección social	Reforma política	Participación ciudadana	Transparencia y probidad	Total
Diputados	N° Proyectos	3	20	17	13	4	57
	% Cámara de origen	5%	35%	30%	23%	7%	100%
	% Total	4%	28%	24%	18%	6%	80%
Senadores	N° Proyectos	2	7	3	2	0	14
	% Cámara de origen	14%	50%	22%	14%	0	100%
	% Total	3%	10%	4%	3%	0	20%
Total	N° Proyectos	5	27	20	15	4	71
	% Total	7%	38%	28%	21%	6%	100%

Mientras en las áreas mayoritarias la Cámara de Diputados marca la tendencia general (su número de proyectos es mucho mayor), el Senado muestra menor iniciativa relativa en materias de reforma política, siendo protección social priorizado por ambas Cámaras. Por otra parte destaca que todas las iniciativas relativas a transparencia y probidad provienen de la Cámara de diputados, lo cual resulta consistente con su papel fiscalizador.

Tabla N° 7
Área de impacto según iniciativa.

Área de impacto / Iniciativa		Descen- tralización	Protección social	Reforma política	Participación ciudadana	Transparencia y probidad	Total
Moción parlamentaria	N° Proyectos	5	24	16	14	2	61
	% Mociones	8%	39%	26%	23%	4%	100%
	% Total	7%	34%	22%	20%	3%	86
Mensaje	N° Proyectos	0	3	4	1	2	10
	% Mensajes	0%	30%	40%	10%	20%	100%
	% Total	0%	4%	6%	1%	3%	14%
Total	N° Proyectos	5	27	20	15	4	71
	% Total	7%	38%	28%	21%	65%	100%

Es interesante consignar las prioridades del ejecutivo, dado el mejor pronóstico que sabemos tienen sus mensajes en términos de aprobación posterior. Cuatro corresponden a reforma política y tres a protección social, mientras que no presentó mensajes en el área de descentralización y sólo uno en materia de participación ciudadana.

Por la importancia de la iniciativa del Ejecutivo consignamos aquí el listado de los mensajes enviados por este al parlamento durante el período.

Tabla N ° 8
Mensajes del Ejecutivo sobre Fortalecimiento Ciudadano
Enero 2006 – enero 2007

Nombre del proyecto	Fecha ingreso	Estado del proyecto en junio 2007	Área de impacto	Comisión
Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, denominado Protocolo de San Salvador.	24-en-06	Segundo trámite constitucional	Protección social	Relaciones Exteriores
Reforma constitucional que establece como deber del Estado velar por la calidad de la educación	06-jun-06	Primer trámite constitucional	Reforma política	Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento
Proyecto de reforma constitucional que modifica las bases del sistema electoral	15-jun-06	Retirado	Reforma política	Sin Comisión
Modifica la ley N° 18.556, sobre inscripciones electorales y Servicio Electoral	20-jun-06	Comisión mixta	Reforma política	Comisión mixta
Sobre objeción de conciencia al Servicio militar obligatorio y creación del Servicio ciudadano alternativo	20-jun-06	Primer trámite constitucional	Protección social	Defensa Nacional
Reforma constitucional en materia de transparencia, modernización del Estado y calidad de la política	12-dic-06	Primer trámite constitucional	Transparencia y probidad	Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento
Sobre transparencia, límites y control de los gastos electorales, y establece normas contra la intervención electoral	13-dic-06	Primer trámite constitucional	Reforma política	Gobierno Interior, Regionalización, Planificación y Desarrollo Social
Protege al funcionario que denuncia irregularidades y faltas al principio de probidad	13-dic-06	Segundo trámite constitucional	Transparencia y probidad	Gobierno, Descentralización y Regionalización
Aprueba la Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales y su Anexo, adoptada en la 33a Conferencia General de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y Cultura, UNESCO	02-en-07	Segundo trámite constitucional	Participación ciudadana	Sin Comisión
Modifica el Libro V del Código del Trabajo y la ley N° 20.087, que establece un nuevo Procedimiento Laboral	09-en-07	Primer trámite constitucional	Protección social	Trabajo y Seguridad Social

5. La Participación ciudadana en el debate parlamentario

Dentro de los 71 proyectos presentados que apuntan a materias de fortalecimiento de la ciudadanía, 15 de ellos corresponden al área de participación ciudadana. Es un número significativo si se toma en cuenta que los proyectos han sido repartidos en cinco áreas de impacto, representando un 21% del total.

Se puede consignar que el 40% de ellos han sido patrocinados por la Concertación de Partidos por la Democracia, un 33 % de ellos por la Alianza por Chile y un 7% por parte del ejecutivo. No es un dato menor que el 20% de estos proyectos hayan sido patrocinados de manera conjunta por ambos bloques políticos. Eso nos habla directamente de la importancia de esta área más allá de colores políticos.

Nos encontramos con una aplastante mayoría a la hora de consignar la cámara de origen de dichos proyectos, siendo la Cámara de diputados con un 87 % la que se lleva el mayor número de proyectos presentados, teniendo solo el 13% por parte del Senado, porcentaje menor que su participación en el total de proyectos analizados por el Barómetro.

Tenemos por último que el 93 % de los proyectos presentados en el área de participación ciudadana fueron presentados bajo una moción parlamentaria y solo uno (7%) de estos proyectos parte por un mensaje del ejecutivo.

Tabla N° 9
Proyectos de participación ciudadana
según cámara de origen

Cámara de origen			
	Diputados	Senadores	Total
N° de proyectos	13	2	15
% del Total	87%	13%	100

Tabla N° 10
Proyectos de participación ciudadana según iniciativa

Iniciativa			
	Moción parlamentaria	Mensaje	Total
N° de proyectos	14	1	15
% Área de impacto	93%	7%	100

Tabla N° 11
Proyectos de participación ciudadana según sector político.

Sector político					
	Concertación	Alianza por Chile	Presentación conjunta	Ejecutivo	Total
N° de proyectos	6	5	3	1	15

Tabla N° 12
Proyectos de ley sobre participación ciudadana presentados
Enero 2006 – enero 2007

Proyecto de Ley	Fecha	Cámara de origen	Iniciativa	Sector político	Estado del Proyecto	Área de impacto social	Comisión
Hace exigible la realización de un plebiscito para la cesión de dominio, uso o goce de parte del territorio nacional	21-mar-06	Diputados	Moción parlamentaria	Alianza por Chile	Primer trámite constitucional	Participación ciudadana	Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento
Modifica la ley de bases generales de medio ambiente con el objeto de fomentar y obtener mayor participación ciudadana en la protección del medio ambiente	05/04/2006	Diputados	Moción parlamentaria	Alianza por Chile	Primer trámite constitucional	Participación ciudadana	Recursos Naturales, Bienes Nacionales y Medio Ambiente
Proyecto de reforma constitucional sobre iniciativa popular en la formación de la ley	25-abr-06	Senadores	Moción parlamentaria	Concertación	Primer trámite constitucional	Participación ciudadana	Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento
Proyecto de ley que rebaja la edad para participar en juntas de vecinos	28/04/2006	Senadores	Moción parlamentaria	Concertación	Primer trámite constitucional	Participación ciudadana	Gobierno, Descentralización y Regionalización
Reforma constitucional que instaure la iniciativa popular de generación de una ley	09-may-06	Diputados	Moción parlamentaria	Presentación conjunta	Primer trámite constitucional	Participación ciudadana	Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento
Facilita la convocatoria a plebiscitos municipales	14-jun-06	Diputados	Moción parlamentaria	Presentación conjunta	Rechazado	Participación ciudadana	.
Reforma constitucional que establece que la autorización de reuniones en calles, plazas y demás lugares públicos se rija por la ley, así como disponer que el ejercicio del derecho a reuniones no podrá implicar la lesión de los demás derechos constitucionales	14-jun-06	Diputados	Moción parlamentaria	Alianza por Chile	Primer trámite constitucional	Participación ciudadana	Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento

Reforma constitucional que elimina el N° 7 del artículo 57 permitiendo a los dirigentes sindicales ser candidatos a la Cámara de Diputados o al Senado	11-jul-06	Diputados	Moción parlamentaria	Concertación	Primer trámite constitucional	Participación ciudadana	Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento
Modifica la ley N° 18.700. de votaciones populares y escrutinios estableciendo mayor participación de los independientes en las elecciones	18-jul-06	Diputados	Moción parlamentaria	Concertación	Primer trámite constitucional	Participación ciudadana	Gobierno Interior, Regionalización, Planificación y Desarrollo Social
Modifica la ley N° 19.418, incluyendo como organización comunitaria a las juntas de vecinos infantiles	22/04/2006	Diputados	Moción parlamentaria	Presentación conjunta	Primer trámite constitucional	Participación ciudadana	Gobierno Interior, Regionalización, Planificación y Desarrollo Social
Determina que primera mayoría obtenida en una elección de Unión Comunal de Juntas de Vecinos, es electo presidente de la misma	04-oct-06	Diputados	Moción parlamentaria	Alianza por Chile	Primer trámite constitucional	Participación ciudadana	Gobierno Interior, Regionalización, Planificación y Desarrollo Social
Reforma constitucional que incorpora como un derecho esencial el de acceso a conectividad de información digital	12-oct-06	Diputados	Moción parlamentaria	Concertación	Primer trámite constitucional	Participación ciudadana	Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento
Modifica la ley N° 19.653, facilitando el acceso a la información en poder de los órganos del Estado	20/12/2006	Diputados	Moción parlamentaria	Alianza por Chile	Primer trámite constitucional	Participación ciudadana	Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento
Aprueba la Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales y su Anexo, adoptada en la 33a Conferencia General de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y Cultura, UNESCO	02/12/2007	Diputados	Mensaje	Ejecutivo	Segundo trámite constitucional	Participación ciudadana	
Modifica la legislación sobre Bases Generales del medio Ambiente con el objeto de promover la participación ciudadana	02/12/2007	Diputados	Moción parlamentaria	Concertación	Primer trámite constitucional	Participación ciudadana	Comisión de Recursos Naturales, Bienes Nacionales y Medio Ambiente

6. Consideraciones finales

El estudio realizado es de carácter exploratorio. Se ha construido una base de datos que parte en el análisis que se desarrolló del período estudiado, tomando en cuenta distintos proyectos de ley ingresados en ambas Cámaras legislativas. Como punto de partida para el Barómetro de la Innovación Ciudadana ha cumplido el cuantificar la cantidad de proyectos dedicados en diferentes áreas de impacto relevantes para el fortalecimiento ciudadano. Entre ellos se privilegió el detalle sobre los que apuntan a la participación ciudadana.

Contrariamente a la opinión más o menos extendida respecto de la distancia de los legisladores respecto de temas de interés ciudadano, el parlamento chileno manifiesta durante el período estudiado un conjunto amplio, diverso y transversal de iniciativas que pueden clasificarse válidamente como tendientes al fortalecimiento del ejercicio de la ciudadanía.

La iniciativa en materias de fortalecimiento ciudadano está repartida entre las dos cámaras, con predominio de la iniciativa de diputados, así como también se encuentra presente en los mensajes del ejecutivo. La Concertación ha presentado mayor cantidad de proyectos en la materia, sin embargo también existe una cantidad considerable de ellos presentados por la Alianza por Chile y también de presentación conjunta.

Las prioridades expresadas en cantidad de proyectos se refieren principalmente a aspectos de protección social y de reforma política. Entre ambas áreas alcanzan los 2/3 de los proyectos presentados. Menos atención están recibiendo, en términos cuantitativos, la descentralización, transparencia y probidad y participación ciudadana.

No es posible saber el destino legislativo de estas iniciativas, pues durante el período no fue aprobada ninguna de ellas, ni tampoco alguna anterior en la materia. Es necesario estudiar más profundamente las causas de ello: si responde a ausencia de proyectos previos o a falta de voluntad política para aprobarlos.

En el área de participación ciudadana han aparecido proyectos relativos a ampliar la posibilidad de realizar plebiscitos y también a consagrar la iniciativa popular de ley. El primero es un mecanismo prácticamente inaplicable en Chile a pesar de estar considerado a nivel comunal. La segunda es una modalidad de iniciativa legislativa no contemplada en nuestro ordenamiento y que, en 2007, ha sido objeto de una propuesta de reforma constitucional por parte del ejecutivo.

A pesar de la significativa cantidad de proyectos, no se advierte en el parlamento ni en las fuerzas políticas chilenas, una agenda coherente referida al fortalecimiento ciudadano. Por una parte el ejecutivo ha separado sus iniciativas de protección social de las referidas a participación ciudadana y transparencia y probidad, encargándolas a diferentes reparticiones y sin vincularlas discursiva ni políticamente. Por otra, en un primer análisis se advierte que aún cuando las iniciativas parlamentarias, salvo escasas excepciones, apuntan a ampliar los espacios y mecanismos de ejercicio de la ciudadanía, ello no se manifiesta en “bloques” transversales, en iniciativas encadenadas entre sí, ni en discurso público explícito, como ha sucedido con otras materias (defensa del medio ambiente, descentralización, incluso salud) en el pasado. Esto puede revelar que aún el

tema se encuentra en una primera fase de desarrollo, sin alcanzar la prioridad política de otros.

Corresponderá a la ciudadanía organizada ejercer el monitoreo de la iniciativa legislativa, de tal manera de conocer sus resultados e impactos reales, algo que los ciudadanos y ciudadanas están demandando crecientemente.

ANEXO

Síntesis de los proyectos de ley en el área de participación ciudadana

1. Concertación

a. Proyecto de reforma constitucional sobre iniciativa popular en la formación de la ley

El sistema de democracia representativa o delegativa que impera en Chile tiene como objetivo que la creación de leyes y mandatos descansen en manos de terceros, ya sea el Congreso o el Poder Ejecutivo, electos por votación popular. Lo que busca este proyecto de ley es crear una instancia de democracia directa que, mediante plebiscitos, la ciudadanía se pueda hacer presente a la hora de conformar una ley.

“El constituyente de 1980 no contempla la participación ciudadana en el proceso de formación de la ley contemplando la intervención popular sólo para zanjar las diferencias que pudieren existir entre el Gobierno y el Congreso Nacional con motivo de una reforma constitucional, por la vía de la convocatoria a plebiscito”.⁹

El proponer cambios a la Constitución que permitan la creación de leyes mediante la iniciativa popular postula la instauración de canales directos de participación ciudadana, dejando de lado la escasa importancia que se ha mantenido en esta materia desde la Constitución de 1980. Es en este sentido que se propone en el proyecto que "la iniciativa popular deberá ser presentada por a lo menos el uno por ciento de los ciudadanos con derecho a sufragio ante cualquiera de las Cámaras y previo certificado del Servicio Electoral".¹⁰

b. Proyecto de ley que rebaja la edad para participar en juntas de vecinos

La militancia política o los canales tradicionales de participación son cada vez menos atractivos para los jóvenes. Se toma en cuenta que la población chilena entre 15 y 29 años es definida como juventud y representa el 24% de la población total nacional.

Lo que sí se consigna es la gran participación que tiene este segmento en organizaciones sociales de toda índole. “En Chile la población joven, tiene un nivel mayor de participación en organizaciones sociales que la población adulta, así el 48% de los jóvenes participa en alguna asociación, mientras que en los adultos este porcentaje llega sólo al 39%”.¹¹

Lo que busca este proyecto es recuperar para los jóvenes el poder decidir qué es lo que pasa en su entorno social, rebajando la edad de participación de 18 a 15 años.

“Las juntas de vecinos, que al parecer son privilegio de los mayores, crean de esta forma, un mayor descontento en la juventud en torno a sentirse participe en decisiones que le conciernen en su entorno social, contraviniendo lo que ha sido, de un

⁹ Proyecto de reforma constitucional sobre iniciativa popular en la formación de la ley. Boletín N° 4.165-07

¹⁰ Proyecto de reforma constitucional sobre iniciativa popular en la formación de la ley. Boletín N° 4.165-07

¹¹ Proyecto de ley que rebaja la edad para participar en juntas de vecinos. Boletín N° 4.169-06

tiempo a la fecha, una de las mayores preocupaciones del gobierno, que es fomentar la participación de los jóvenes”.¹²

c. Reforma constitucional que elimina el N° 7 del artículo 57 de la Constitución Política de la República, permitiendo a los dirigentes sindicales ser candidatos a la Cámara de diputados o al Senado.

El artículo que se busca eliminar no tiene ningún antecedente en la historia constitucional chilena. Fue introducido en la Constitución de 1980 con un claro propósito: el desincentivar la participación ciudadana en el Congreso Nacional por parte de dirigentes gremiales y vecinales. Es entendible bajo el prisma ocupado durante el régimen militar, ya que estos grupos eran siempre alineados con la facción más dura de la Izquierda chilena y vistos como elementos desestabilizadores del sistema.

“Con un criterio que muy lejos de incentivar la participación ciudadana en el Congreso Nacional, ha tratado de impedir el acceso a los cargos de representación popular de personas ligadas a la actividad gremial y vecinal”.¹³

Si se analiza quiénes son los que históricamente han sido impedidos de postular a cargos de representación popular tenemos que son los que producen una clara incompatibilidad de intereses, como los son altos funcionarios del Poder Ejecutivo, altos personeros del Poder Judicial, oficiales de las Fuerzas Armadas, el Contralor general, miembros del Banco Central, en fin, personeros con una clara función incompatible con el cargo de Senador o Diputado.

Tomando en cuenta lo avanzada que está nuestra democracia, no hay ningún motivo justificado para no ampliar las bases de participación al Congreso y permitir a líderes sindicales como vecinales a competir libremente por un escaño, siendo estos mucho más cercanos a la realidad que viven día a día sus futuros representados que muchos políticos tradicionales que se repiten período a período los cupos en ambas cámaras.

d. Modifica la ley N° 18.700, orgánica constitucional sobre votaciones populares y escrutinios, estableciendo mayor participación de los independientes en las elecciones.

Lo que busca este proyecto es permitir que quienes quieran participar de la vida política, estén o no inscritos en algún partido político, cuenten con un plazo mayor a la hora de declarar sus candidaturas para lograr ser parte en las elecciones respectivas. Con esto se busca proteger de cualquier decisión partidaria que puedan afectar la voluntad del que busca generar su candidatura o de la voluntad ciudadana que lo sustenta, asegurando la representatividad política de todos los sectores de la población.

“Que la democracia lleva implícita la idea de participación y la democracia representativa se funda en "procesos de participación" de los diversos actores sociales,

¹² *Idem*

¹³ Reforma constitucional que elimina el N° 7 del artículo 57 de la constitución política de la república, permitiendo a los dirigentes sindicales ser candidatos a la cámara de diputados o al senado. Boletín N° 4314-07

legitimando a sus órganos y autoridades, para que exista la mayor correspondencia entre los intereses de la ciudadanía y sus representaciones políticas”.¹⁴

e. Reforma constitucional que incorpora como un derecho esencial el de acceso a conectividad a redes de información digital

Lo que se entiende como “redes de información digital” apunta al desarrollo de las nuevas tecnologías informáticas, se “ha denominado genéricamente como el ciberespacio, queriendo significar con esta expresión al lugar del universo en que se mantiene la información que se traslada de un medio físico a otro, y que puede ser captada por las personas en la medida que estas cuentan con la tecnología para ello, que hoy en día puede corresponder a un computador, un teléfono, u otro dispositivo capaz de descifrar la información”.¹⁵ Se reconoce como un factor clave para el desarrollo del país y de su economía a futuro el generar un capital humano que sea capaz de manejar esta información con el objeto de hacerla productiva a través del conocimiento, uso y desarrollo de estas redes de información digital.

En Chile existe una gran “brecha digital”, esto es la diferencia entre quienes pueden acceder a estas redes y quienes se ven marginados de su acceso. Esto está dado por las desigualdades sociales que conviven en el Chile de hoy y se están perpetuando lentamente hacia el mañana. En un futuro se definirá quiénes pueden o no participar dentro del país, a partir del manejo que tengan con estas nuevas tecnologías, donde esta brecha separará cada vez más las realidades de los chilenos, excluyendo a su paso a los menos preparados.

Lo que busca esta reforma es que se incluya como un derecho exigible por los ciudadanos el poder tener acceso a estas redes de información digital, siendo el Estado el principal promotor de esto.

f. Modifica la legislación sobre bases generales del medio ambiente con la finalidad de promover la participación ciudadana.

Este proyecto busca definir de manera más precisa los cambios que se hagan en los estudios de impacto ambiental que se generen en Chile, poniendo plazos y condiciones para su publicación.

“Se apuesta a perfeccionar los mecanismos y ampliar los espacios de participación y el derecho a saber, en donde la ciudadanía tenga la posibilidad de aportar responsablemente en el proceso de toma de decisiones”¹⁶

Está consagrado en la Constitución el derecho que tiene cada ciudadano por vivir en un ambiente libre de contaminación y pone como garante para ello al Estado, el cual debe velar en el cumplimiento de esto. En el conocimiento de los mecanismos de

¹⁴ Modifica la ley N° 18.700, orgánica constitucional sobre votaciones populares y escrutinios, estableciendo mayor participación de los independientes en las elecciones. Boletín N° 4340-06

¹⁵ Reforma constitucional que incorpora como un derecho esencial el de acceso a conectividad a redes de información digital. Boletín n° 4612-07

¹⁶ Modifica la legislación sobre bases generales del medio ambiente con la finalidad de promover la participación ciudadana. boletín N° 4775-12

gestión ambiental y su difusión está la clave para la participación ciudadana en esta materia.

2. Alianza por Chile

a. Reforma constitucional que exige plebiscito para cesión de dominio, uso o goce de territorio nacional.

Lo que busca introducir esta reforma es que, más allá de la aprobación del Congreso o del Presidente de la República para ceder o usar parte del territorio nacional, sea una obligación el generar un plebiscito para obtener la aprobación de la ciudadanía. Con esto se logra una participación real a la hora de decidir los fines de alguna parte de nuestro territorio.

"Cuando se trate de la cesión del dominio, del uso o goce de parte del territorio nacional, para que dicho acto jurídico produzca pleno efecto se requerirá su aprobación por la ciudadanía mediante plebiscito".¹⁷

b. Modifica la ley sobre bases generales del medio ambiente, con la finalidad de fomentar y obtener mayor participación ciudadana en la protección del medio ambiente.

Las modificaciones que introduce este proyecto de ley son para mejorar el entendimiento y precisar más las bases generales del medio ambiente en relación a la participación ciudadana.

Al igual que el proyecto presentado por la Concertación, se parte de la premisa que es un derecho vivir en un ambiente sin contaminación y que la difusión sobre la ley de medio ambiente es tarea del Estado.

"Para dicho efecto, se hace necesario, a nuestro juicio, introducir modificaciones al artículo 4° de la ley, para imponer al Estado no sólo la obligación de facilitar la participación ciudadana, sino que también, de fomentarla. De igual modo, estimamos, que en el artículo 6°, que trata del proceso educativo sobre protección ambiental, debe introducirse la obligación de fomentar la participación ciudadana."¹⁸

c. Reforma constitucional con el objeto de establecer que la autorización de reuniones en calles, plazas y demás lugares públicos se rija por ley, así como disponer que el ejercicio del derecho a reunión no podrá implicar la lesión de los demás derechos constitucionales.

Esta reforma busca regular de mejor manera los denominados "actos públicos" realizados en calles concurridas, plazas o lugares públicos. Apunta, primero a la responsabilidad que cabe en estos a los organizadores de dichos actos como al manejo que le da el encargado de autorizarlos, sobre todo en el mantenimiento del orden en

¹⁷ Reforma constitucional que exige plebiscito para cesión de dominio, uso o goce de territorio nacional. Boletín N° 4103-07

¹⁸ Modifica la ley sobre bases generales del medio ambiente, con la finalidad de fomentar y obtener mayor participación ciudadana en la protección del medio ambiente. Boletín N° 4132-12

dicho lugar, esto recae en el Intendente o el Gobernador. Todo esto busca el prevenir actos ya vistos en manifestaciones que culminan en formas violentas de representarse, los cuales vulneran los derechos constitucionales de quienes no participan o que están pacíficamente manifestándose.

d. Modifica la ley 19.653, facilitando el acceso a la información en poder de los órganos del Estado.

El libre acceso a toda la información que se genera en el funcionamiento al interior de los órganos estatales es una herramienta de probidad que permite a cualquier ciudadano estar al corriente de procedimientos y decisiones, ser el cautelador en el funcionamiento eficiente y transparente tanto de las entidades como de los funcionarios que componen el Estado.

Esto fomenta una participación más activa de la sociedad civil como contrapeso y fomenta una mayor participación ciudadana informada a la hora de sancionar o premiar el funcionamiento estatal.

Este proyecto de ley apunta en esa dirección, en desclasificar cada vez más la información que emana del aparato estatal, mejorando las regulaciones en la transparencia, efectividad y prontitud con que esa información es recibida por la ciudadanía.

e. Determina que primera mayoría obtenida en una elección de unión comunal de juntas de vecinos, es electo presidente de la misma.

Siendo unidades de base para la participación ciudadana en los destinos del entorno social donde se habita, las juntas de vecinos tienen como forma de constituirse un proceso eleccionario que otorga la elección de directores, siendo entre ellos el director más votado el presidente. Los cargos que se delegan a continuación son los elegidos por el directorio.

La forma de elección en la unión comunal de juntas de vecinos es distinta, se establece votación por candidatos a la directiva, pero es escogido entre los directores el Presidente de dicha unión. Lo que busca este proyecto es respetar la lógica de la primera mayoría y otorgarle el título de Presidente al director que goce con el mayor número de votos, para que exista una concordancia entre la unidad de base y la agrupación de ellas.

3. Presentación conjunta

a. Reforma constitucional que instaure la iniciativa popular de generación de una ley

Al igual que la propuesta presentada por los senadores de la Concertación en esta misma materia, se ha generado una base teórica similar que detecta los problemas a los que apunta esta reforma: la nula participación ciudadana en la creación de leyes. Parte por la exclusión que se hace al ciudadano en esta materia en la Constitución, siendo cada vez menos alcanzable una democracia directa en esta materia. Lo que difiere entre la propuesta de los senadores concertacionistas y la propuesta conjunta de los diputados es que ellos piden como requisito para presentar una moción ciudadana el que al menos un número de ciudadanos que represente el 5% de los votos válidamente emitidos en la última elección de diputados patrocine dicha moción.

b. Facilita la convocatoria a plebiscitos municipales

Los plebiscitos municipales están considerados en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades como un mecanismo de participación ciudadana efectiva al interior de las comunas. En la práctica esto es letra muerta debido al engorroso trámite y las altas cuotas a las que hay que llegar para patrocinar el plebiscito, quedando así al arbitrio del Alcalde los pocos y fragmentados sufragios municipales que se han realizado en Chile. “La norma exige un altísimo número de peticionarios del mismo (10% de los inscritos en los registros electorales de la comuna), y que estos formalicen su petición ante un notario público o un oficial del Registro Civil.”¹⁹

Para remediar esta situación se propone en el proyecto el rebajar de un 10% a un 5% de los inscritos en los registros electorales de la comuna como patrocinantes del plebiscito, dejando sin efecto a demás la formalización ante un notario publico o oficial de registro civil dicha petición.

c. Modifica la Ley 19.418, incluyendo como organización comunitaria a las juntas de vecinos infantiles.

Lo que se busca generar son instancias de participación para los niños al interior de las comunas. Se parte de la necesidad que se ha manifestado en diferentes encuestas hechas a el grupo etáreo constituido por niños entre 5 y 12 años donde su mayor preocupación era el no tener instancias y sentirse no escuchados por las demás partes de la sociedad.

“Junta de vecinos infantil: organización comunitaria de carácter territorial representativa de los niños entre 5 y 12 años que viven en una misma Junta de Vecinos, constituyendo una unidad básica de agrupamiento y aprendizaje de los niños, motivando el ejercicio del derecho de opinión y en general la promoción de la Convención de los Derechos del Niño, motivando las tareas colectivas, las relaciones democráticas, el compromiso e identificación local, compañerismo, solidaridad, fraternidad, cuidado del medio ambiente e identidad cultural”.²⁰

Es así como en la municipalidad de San Joaquín se crea como experimento piloto las juntas de vecinos infantiles. En estas tienen lugar el desarrollo temprano de virtudes cívicas por parte de los niños, los cuales generan proyectos pensando en su comunidad y tiene instancias de diálogo participante con sus pares.

Es la fase donde se incuba a un ciudadano conciente y responsable, con ganas de participar en su comunidad y en el bienestar del país.

En concreto lo que se persigue en este proyecto, primero, es validar a nivel nacional la creación de juntas de vecinos infantiles quedando a cargo de la junta de vecinos de la comuna. Los niños nombran su Presidente y a su directiva, quedando a

¹⁹ Facilita la convocatoria a plebiscitos municipales. Boletín N° 4228-06

²⁰ Modifica la ley 19.418, incluyendo como organización comunitaria a las juntas de vecinos infantiles. Boletín N° 4449-06

cargo de su funcionamiento y tutela por un funcionario municipal designado por el Alcalde.

6.4 Ejecutivo

a. Mensaje de S.E. la Presidenta de la República con el que inicia un proyecto de acuerdo que aprueba la Convención sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales y su anexo, adoptada el 20 de octubre de 2005, en la 33ª Conferencia general de la Organización de las Naciones Unidas para la educación, la ciencia y la cultura, UNESCO, efectuada en la ciudad de París.

El respeto a la diversidad cultural de los pueblos está plasmado como objetivo central de este mensaje presidencial, que busca la aprobación de la Cámara de diputados de este proyecto.

“La Convención reconoce el carácter específico de las actividades, bienes y servicios culturales, que va más allá de su valor comercial, en su calidad de portadores de identidad, valores y significado que permiten a nuestros pueblos y a sus ciudadanos expresar y compartir con otros sus ideas y valores”.²¹

La protección y promoción de las distintas expresiones culturales queda consagrada para los países que suscriben esta Convención, quedando como reconocimiento la soberanía de conservar adoptar y aplicar las políticas que se estimen convenientes para asegurar la existencia de esta diversidad cultural al interior de los territorios. Se fomenta el diálogo y la participación entre las culturas, bajo un marco de resguardo y respeto irrestricto.

²¹ Mensaje de S.E. la presidenta de la república con el que inicia un proyecto de acuerdo que aprueba la convención sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales y su anexo, adoptada el 20 de octubre de 2005, en la 33ª conferencia general de la organización de las naciones unidas para la educación, la ciencia y la cultura, UNESCO, efectuada en la ciudad de París. M e n s a j e n° 387-354