



Participación ciudadana en la formación de la ley: Experiencia extranjera

Alrededor el mundo, las democracias sufren una crisis de representatividad, la que afecta particularmente a los parlamentos.

Estos están ejecutando distintas iniciativas para enfrentar la situación y lograr un reencuentro entre representantes y representados. Entre estas iniciativas se encuentran la aplicación de tecnologías de la comunicación e información para facilitar el intercambio con la ciudadanía, la ampliación de las audiencias públicas a la evaluación de leyes vigentes y programas de gobierno, el establecimiento de oficinas de atención a público y recepción de ideas y proyectos sobre la actividad legislativa, los datos abiertos enlazados, la itinerancia, congresos infantiles, etc.

Además, existen otros mecanismos que requieren de modificaciones legales o constitucionales para implementarse en Chile, como la iniciativa popular de ley y los curules reservados para indígenas.

Tabla de Contenidos

I. Introducción.....	1
II. Democracia-e.....	2
1. e_democracia (Brasil).....	3
2. Corea del Sur	3
3. <i>Congressional Hearings</i> - Estados Unidos de América (EE.UU.)	4
4. <i>ePetitionen</i> (Alemania)	4
1. Audiencias Públicas	4
2. Oficinas de atención ciudadanas	5
3. Cámara itinerante (Brasil).....	5
IV. Datos abiertos y licencias <i>creative commons</i>	6
1. Oficina de Iniciativa Popular (Costa Rica)	7
VI. Participación de grupos especiales	7
1. Participación de los niños y niñas	7
2. Pueblo indígenas.....	9

I. Introducción

A petición de las Presidencias y Vicepresidencias de ambas cámaras, se elabora este informe en que se explora la experiencia extranjera en búsqueda de prácticas innovadoras en materia de participación ciudadana en la formación de la ley que puedan inspirar reformas en el proceso chileno.

En general, los parlamentos en el mundo, y la función parlamentaria, enfrentan a nivel global, una profunda crisis de confianza por parte de la opinión pública¹. Esto supone un importante desafío de adaptación a las cambiantes condiciones del mundo moderno. Particularmente, por la existencia de una ciudadanía cada vez más exigente, que demanda transparencia y participación en las decisiones que les afecten. Todo esto, en un contexto tecnológico que fortalece y fomenta el empoderamiento de los individuos, en medio de la complejización de las funciones del gobierno.².

Esto ha empujado la renovación y reforma de los sistemas políticos, motivando el empleo de ejercicios consultivos, foros de debate, iniciativas de co-gobierno y formas de democracia directa³, además de la aplicación de tecnologías de la información.

A continuación revisaremos algunas iniciativas de órganos legislativos de distintos países que buscan contribuir a fortalecer el vínculo entre representantes y representados, especialmente aquellas cuya implementación no requiere necesariamente de ajustes legales o constitucionales.

Desde ya, se hace presente que algunas de las propuestas que se presentan pueden ya estar siendo implementadas en el Senado y en la Cámara de Diputados.

El presente documento ha sido elaborado a solicitud de parlamentarios del Congreso Nacional, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. El tema que aborda y sus contenidos están delimitados por los parámetros de análisis acordados y por el plazo de entrega convenido. No es un documento académico y se enmarca en los criterios de neutralidad, pertinencia, síntesis y oportunidad en su entrega.

II. Democracia-e

Por democracia-e se entiende la aplicación de las tecnologías de la información y comunicación (TICs) al proceso político, particularmente en tanto permiten ampliar la participación política de la ciudadanía.

¹ Beetham, D. (2011). Do parliaments have a future? En: Sonia Alonso, John Keane y Wolfgang Merkel (eds). *The Future of Representative Democracy*. Cambridge University Press: 124-143.

² Power, G. y Shoot, R. A. (2012). Informe Parlamentario Mundial. La naturaleza de la representación palamentaria. Dinamarca: Unión Interparlamentaria-PNUD.

³ Ob. Cit.

El Senado de Chile cuenta con el portal Senador Virtual⁴, que permite a los usuarios votar proyectos de ley en discusión, tanto en general como en particular, y formular indicaciones. Los resultados de estos procesos son comunicados a los senadores por la Comisión respectiva.

A continuación, se describen algunas experiencias similares donde se pueden identificar elementos que pueden complementar la plataforma actualmente existente.

1. e_democracia (Brasil)⁵

La Cámara de Diputados de Brasil cuenta con un portal de participación ciudadana virtual, aunque más completo que el chileno, pues permite a los usuarios crear temas de discusión virtual y participar de la discusión de temas de la agenda legislativa, en la que intervienen también los congresistas.

El portal, llamado E_Democracia, está dividido en tres grandes secciones: (i) Comunidades Legislativas; (ii) Espacio Libre; y (iii) Eventos Interactivos.

La primera sección permite la participación del público general en el debate de temas específicos de interés público, normalmente asociados a proyectos de ley en discusión. La segunda sección ofrece la posibilidad a los usuarios de iniciar debates en torno a los temas que él mismo propone, el que puede, eventualmente, convertirse en una "Comunidad Legislativa."

Los diputados participan de los foros de ambas secciones, y consultan a los usuarios sobre sus decisiones, lo que le otorga un peso especial al espacio.

Los Eventos Interactivos consisten en la transmisión vía Internet de las audiencias públicas de las comisiones legislativas y seminarios. Además de la transmisión en línea, la plataforma permite a los usuarios participar del debate mediante un *chat* incorporado en la misma web que transmite el evento.

Actualmente el portal cuenta con 14 Comunidades activas, y de acuerdo a un estudio publicado en marzo de 2013, contaba con 3.151 participantes activos⁶. Si bien este número es pequeño en comparación con el universo electoral, de acuerdo a la investigación citada, al menos en un caso se ha producido una incidencia significativa en el proceso legislativo a partir del debate virtual (estatuto de los jóvenes).

Cabe señalar que, para salvar la brecha entre el lenguaje técnico-jurídico de la redacción de los proyectos de ley y el lenguaje común, el portal cuenta con

⁴ Disponible en: <http://www.senadorvirtual.cl> (junio, 2015).

⁵ Disponible en: <http://edemocracia.camara.gov.br/web/camara-itinerante#.VYQtSbyAZdQ> (junio, 2015).

⁶ Wilson, A. (2013). Directrices para el uso de los medios sociales de comunicación por los parlamentos. Ginebra: Unión Interparlamentaria.

“traductores técnicos” que traducen las propuestas ciudadanas antes de hacerlas llegar a los legisladores⁷.

2. Corea del Sur

Otra experiencia interesante se ha dado en Corea del Sur. Según Wilson, ahí existe un mecanismo de difusión preliminar de iniciativas parlamentarias donde se publican todas las iniciativas presentadas por parlamentarios individualmente, para el escrutinio y discusiones públicas.

Este sistema se ha mostrado especialmente fructífero respecto de presentaciones que afectan a grupos de interés específicos. Por ejemplo, un proyecto relativo a servicios médicos recibió más de 9.000 comentarios de los profesionales de la salud⁸.

3. Congressional Hearings - Estados Unidos de América (EE.UU.)

Actualmente, en EE.UU. las Audiencias Públicas llevadas a cabo por las comisiones legislativas del Congreso (*Congressional Hearings*) han sido complementadas con tecnologías de información (videoconferencias, correos-e), que permiten facilitar la participación de organizaciones en las mismas⁹.

4. ePetitionen (Alemania)¹⁰

El órgano legislativo de Alemania (*Bundestag*) cuenta con un portal web (*ePetitionen*) mediante el cual, los ciudadanos pueden hacer peticiones públicas o privadas a los congresistas.

A través de esta plataforma otras personas pueden adherir a dichas peticiones (públicas). Además, el sitio, cuenta con foros electrónicos donde el público puede discutir en torno a las propuestas presentadas¹¹.

III. Acercamiento físico a la ciudadanía

1. Audiencias Públicas

Las audiencias públicas consisten en una práctica universal que busca dar garantías mínimas de participación a la sociedad civil, y mejorar técnicamente los proyectos. En Chile ambas cámaras del Congreso Nacional utilizan el recurso a las audiencias

⁷ Ídem.

⁸ Ídem.

⁹ Dazarola, G. y Hernández, R. (2014). BCN. Mecanismos de participación ciudadana en el procedimiento legislativo; análisis y legislación comparada. Disponible en: <http://bcn.cl/1r9sd> (junio, 2015).

¹⁰ Disponible en: <https://epetitionen.bundestag.de/> (junio, 2015).

¹¹ Horzella, B. (2009). BCN. Participación ciudadana en el Proceso Legislativo: Parlamento Alemán. Disponible en: <http://bcn.cl/1ra3a> (junio, 2015).

públicas en su trabajo de comisiones. En el caso de la Cámara, se trata de al menos una audiencia de una hora para proyectos que no tengan urgencia. En el caso del Senado, es facultativo.

La experiencia extranjera muestra algunas iniciativas interesantes al respecto.

Por ejemplo, en EE.UU, además de las audiencias públicas legislativas, donde se reúne información sobre un tema particular atinente a la agenda legislativa y de las que se realizan en el marco de comisiones investigadoras, existen otros dos tipos de audiencias públicas: (i) las de seguimiento de leyes vigentes, para evaluar el impacto de leyes que han sido sancionadas o de programas gubernamentales; y (ii) las que se realizan antes de designar a funcionarios públicos o miembros del poder judicial¹².

2. Oficinas de atención ciudadanas

En Costa Rica, la Asamblea Legislativa cuenta con una Oficina de Iniciativa Popular¹³.

De acuerdo a su web oficial, dicha instancia busca “facilitar y promover una comunicación más fluida entre los y las representadas y sus representantes en la Asamblea Legislativa”. Para ello, está capacitada para brindar información inmediata sobre (i) el estado de los proyectos de ley en trámite; (ii) las órdenes del día; (iii) las leyes aprobadas; (iv) la integración de comisiones permanentes y especiales y la programación de sesiones; (v) las actas de Plenario y de Comisión; y (vi) en general, toda la información legislativa disponible en la red informática de la institución. La oficina atiende al público en forma personal y remota, por vía telefónica y correo electrónico.

Una función similar cumple la Unidad Coordinadora de Atención Ciudadana del Congreso de Colombia¹⁴, que también provee de información sobre la actividad legislativa del Congreso y recibe opiniones y sugerencias, quejas y reclamos sobre la misma. La unidad cuenta con atención presencial en una oficina dedicada al efecto en la ciudad de Bogotá, y además cuenta con un línea telefónica gratuita y una casilla electrónica para interactuar con el público. Por su parte, la Cámara de Representantes cuenta con un *chat* en vivo para atender las consultas, y con una sección denominada “Congresista Virtual”, análoga al “Senador Virtual” del Senado Chileno¹⁵.

¹² Dazarola, G. y Hernández, R. (2014). Op. Cit.

¹³ Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (s/f). Presentación. Disponible en: <http://bcn.cl/1kp9r> (junio, 2015).

¹⁴ Disponible en: <http://www.camara.gov.co/portal2011/> (junio, 2015).

¹⁵ Disponible en: <http://www.camara.gov.co/portal2011/index.php/encuestas> (Junio, 2015),

3. Cámara itinerante (Brasil)¹⁶

Actualmente en Brasil existe el programa "Cámara Itinerante". Éste consiste en la visita de una delegación de diputados a todas las capitales de los Estados que conforman la Federación, para divulgar la actividad de la Cámara de Diputados, debatir con la ciudadanía sobre los temas de la agenda legislativa, y eventualmente acoger proyectos que surjan de la discusión.

La delegación, encabezada por el presidente de la Cámara de Diputados, se reúnen con las autoridades y otros agentes políticos del lugar, incluyendo a representantes de las organizaciones sociales. Esos encuentros son transmitidos por la Televisión de la Cámara y la población puede participar a través del portal *e-Democracia*, el cual está abierto a la participación aun antes de la realización del evento. Las preguntas y propuestas de la ciudadanía son contestadas por los diputados, sea en el mismo encuentro, o posteriormente, a través del portal¹⁷.

IV. Datos abiertos y licencias *creative commons*

Los datos abiertos enlazables permiten que usuarios avanzados puedan acceder a los repositorios donde se guarda la información publicada en sitios web.

La implementación de estos estándares facilita que la información sobre la actividad parlamentaria sea accesible por diversos medios de Internet, con su propio público objetivo e intereses.

En este sentido, la Cámara de Diputados italiana ofrece toda su información mediante datos abiertos, lo que además están protegido por una licencia *creative commons CC BY 3.0*, lo que permite a terceros copiar los contenidos y redistribuirlos en cualquier medio y formato sin permiso previo, adaptarlos, mezclarlos y utilizarlos, incluso para fines comerciales, pero manteniendo la misma licencia para los subproductos¹⁸.

V. Iniciativa popular de ley¹⁹

En el ámbito de la democracia representativa, existen ciertos mecanismos de participación directa propios de la democracia directa. Uno de los más recurrentes es el de iniciativa popular (o ciudadana) de ley, que puede ser directa o indirecta²⁰.

¹⁶ Câmara dos Deputados. (s/f). Câmara Itinerante aproxima deputados da população dos estados e municípios. Disponible en: <http://bcn.cl/1raac> (junio, 2015).

¹⁷ Disponible en: <http://edemocracia.camara.gov.br> (junio, 2015).

¹⁸ Disponible en: <http://data.camera.it/data/en/datasets/> (junio, 2015).

¹⁹ Esta sección está basada en el informe BCN elaborado por Rafael Hernández (2015), titulado "Iniciativa Popular de Ley: Antecedentes y Legislación Comparada".

²⁰ Hernández, R. (2015). BCN. Iniciativa Popular de Ley: Antecedentes y Legislación Comparada. Disponible en: <http://bcn.cl/1r9pw> (junio, 2015).

La diferencia entre ambas radica en quien es el llamado a aprobarla o rechazarla. En el caso de la primera, el interpelado es la propia ciudadanía, la que se pronuncia mediante referendo. En el segundo caso, el proyecto se ingresa al poder legislativo para su discusión y eventual sanción.

Aunque su introducción en Chile requeriría de una reforma constitucional, se incluye debido a su relevancia, y a la posibilidad de incluir mecanismos que apunten en esa dirección.

En las iniciativas populares de ley, directas o indirectas, un grupo de ciudadanos, cumpliendo ciertas formalidades, como recolectar un número determinado de firmas patrocinantes, puede presentar un proyecto de ley, sea con forma de proyecto de ley (iniciativa formulada), o sea sólo las ideas matrices (iniciativa no formulada).

Como se ha señalado, la iniciativa popular de ley requiere de una manifestación de respaldo ciudadano, normalmente expresada en firmas de patrocinio. El grado de respaldo exigido varía en un amplio rango, que va, por ejemplo, desde la exigencia de 5.000 firmas en Nicaragua, o 0,1 % de la población electoral en Venezuela, al 25 % de respaldo de la población electoral, que es el caso de Uruguay.

En otros países se exige también cierto grado de distribución territorial del apoyo. Por ejemplo, en Brasil, el proyecto debe contar con al menos el 0,3 % de apoyo del electorado de al menos cinco Estados de la Federación, además de sumar el 1% de respaldo del electorado. La Unión Europea requiere el respaldo de 1 millón de ciudadanos provenientes de al menos siete países distintos, aunque no se trata propiamente de iniciativa de ley dirigida al parlamento europeo, sino que para la consideración de la Comisión Europea, que puede enviarla al Congreso.

Asimismo, hay casos en que se acota el lapso en que deben ser recogidas las firmas de apoyo (Colombia y Paraguay, 180 días; Suiza, 18 meses), o también las materias en que puede incidir. Por ejemplo, en Costa Rica, la Ley N° 8.491 sobre Iniciativa Popular de Ley de 2006, las prohíbe en materia presupuestaria, tributaria, fiscal, de aprobación de empréstitos y contratos o actos de naturaleza administrativa.

En algunos casos, la ley impone un plazo al legislador para votar los proyectos ingresados por esta vía (vg. Costa Rica, 2 años) (art. 6 Ley N° 8.491), lo que busca evitar la intrascendencia de la iniciativa ciudadana de ley.

1. Oficina de Iniciativa Popular (Costa Rica)

Como se señaló en la sección sobre oficinas de atención ciudadanas, Costa Rica cuenta con una Oficina de Iniciativa Popular. Fue creada en 1999, antes que existiera una ley que permitiera la iniciativa ciudadana de ley, que es de 2006.

Esta entidad, además de funcionar como una oficina de atención al público, recogía sugerencias del mismo para legislar, las cuales sistematizaba y les daba forma de proyectos de ley que hacía llegar a los legisladores.

A partir de 2006, con la entrada en vigencia de la Ley No. 8.491 sobre Iniciativa Popular, y por expreso mandato de dicha norma, la entidad comenzó a brindar "asesoramiento técnico gratuito para la redacción de los proyectos, así como en los procedimientos por seguir, a los ciudadanos interesados en ejercer el derecho de iniciativa popular de conformidad con esta Ley." (art. 7 Ley 8.491).

VI. Participación de grupos especiales

1. Participación de los niños y niñas

El *Plenarinho* de Brasil es un programa a través del cual el Congreso de ese país recibe propuestas de las escuelas elaboradas por sus estudiantes, las cuales son revisadas por un equipo técnico, que luego pueden ser presentadas como proyectos de ley por los parlamentarios, para su discusión y eventual sanción²¹.

La Comisión de Familia, Comunidad, Vivienda y Juventud del Congreso de Australia ha recibido el testimonio de niños (con identidad reservada) en materias relativas a custodia y adopción internacional, teniendo gran incidencia en la postura adoptada por los legisladores²²).

De acuerdo a la Unión Interparlamentaria Mundial (IPU, por sus siglas en inglés)²³, una experiencia destacada en la materia fue el modo en que se adoptó la Ley de Protección de la Infancia, para reemplazar la legislación vigente en Sudáfrica desde 1983. Para facilitar la participación infantil, se creó un grupo de trabajo organizado por la Universidad de Ciudad del Cabo. Éste incluyó la formación cívica de niños y niñas de todos los sectores socio-económicos, los cuales pudieron participar en el proceso de discusión de la ley, entregando retroalimentación, e incidiendo en el contenido y forma de la ley finalmente aprobada.

Las Tecnologías de la Información no han estado exentas del esfuerzo por acercar el mundo de la infancia al trabajo parlamentario. Un ejemplo de ello son los parlamentos que cuentan con páginas web orientadas especialmente a los niños.

²¹ Interparliamentarian Union – UNICEF. (IPU/UNICEF-2011). A Handbook on Child Participation in Parliament. Sin datos de publicación.

²² Ídem.

²³ Unión interparlamentaria. (IPU, 2014). Aplicación de la Declaración de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas. Manual para parlamentarios N° 23. Ginebra: IPU.

Algunos ejemplos son los siguientes:

Tabla N° 1. Páginas web parlamentarias dirigidas a niños y niñas

País	Url
Australia	www.peo.gov.au/kidsview
Brasil	www.plenarinho.gov.br
Finlandia	www.lainsaatajat.fi
Nueva Zelanda:	www.explore.parliament.nz
Sudáfrica	www.parlement.gov.za/live/content.php?Item_ID=444
Reino Unido	www.parliament.uk/education/online-resources/whiteboard-resources

Fuente: (IPU/UNICEF-2011).

Es más, en distintas partes del mundo, existen parlamentos infantiles, donde se simula la actividad parlamentaria. Por ejemplo, en Escocia, existe el *Children's Parliament*, al que niños y niñas de entre 8 y 14 años pueden unirse mediante inscripción en línea²⁴. Aunque es considerada una experiencia exitosa de educación participativa, tiene un déficit de articulación con el proceso legislativo nacional²⁵.

En el caso de Chile, la Biblioteca del Congreso Nacional ha desarrollado desde el año 2008 el Torneo Delibera. Se trata de un juego a través del cual los participantes, estudiantes de entre 7º básico y 4º medio, elaboran iniciativas juveniles de ley, que equivalen a una etapa pre-legislativa en el proceso de formación de la ley. A través de este programa, la BCN busca contribuir a al formación de competencias ciudadanas en los jóvenes, que ellos aprendan a trabajar en equipo y, como objetivos específicos se propone propiciar la participación política de los jóvenes, estimular el crecimiento de las prácticas democráticas e informar a los congresistas sobre los temas de interés de los jóvenes, su opinión, su interés ante la política y las temáticas ciudadanas.

Delibera se estructura a partir de torneos regionales, en que el equipo vencedor luego llega a una final nacional, la que se realiza en el Salón de Honor del Congreso Nacional.

2. Pueblo indígenas

En las últimas décadas, el derecho internacional de los derechos humanos ha reconocido la personalidad internacional de los pueblos indígenas, y sus derecho de participación en la toma de decisiones que los afecten²⁶. Esto implica que el

²⁴ Disponible en: www.childreparliament.org.uk/mcps-online/ (junio, 2015).

²⁵ Unión interparlamentaria. (IPU, 2014). Ob. Cit.

²⁶ Meza-Lopehandía, M. (2013). El derecho internacional de los derechos humanos y los pueblos indígenas. En: José Aylwin, Matías Meza-Lopehandía y Nancy Yáñez. Los Pueblos Indígenas y el Derecho. Santiago: Lom.

legislador debe adoptar mecanismos que garanticen dicha participación en la formación de la ley.

Existen distintos mecanismos para alcanzar este objetivo, algunos bastante antiguos. Por ejemplo, desde 1867, Nueva Zelanda cuenta con un registro electoral maorí (de libre inscripción), que elige a un número de representantes maoríes que varía según la proporción de inscritos. Además, existen un Comité Especial para Asuntos Maoríes y el maorí es reconocido como idioma oficial en las deliberaciones de la Cámara²⁷.

Por otra parte, de conformidad con el Convenio 169 de la OIT, los pueblos indígenas deben ser consultados en forma previa, libre y de buena fe (art. 6) al tomar decisiones que puedan afectarlos directamente. Esto supone un deber de consulta previa para el Congreso, aunque no se han encontrado experiencias al respecto.

²⁷ Ídem.