

NÚMERO

3

cuadernillos
HEMICICLO



COMUNICACIÓN Y REPRESENTACIÓN PARLAMENTARIA

Desafíos del Informe Parlamentario
Mundial UIP-PNUD

SEMINARIO INTERNACIONAL
**“COMUNICACIÓN Y REPRESENTACIÓN PARLAMENTARIA
Desafíos del Informe Parlamentario Mundial UIP-PNUD”**

ORGANIZADO POR:

Senado de la República de Chile
Cámara de Diputados de Chile
Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
Academia Parlamentaria, Cámara de Diputados de Chile

COLABORA:

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

Santiago, 8 de octubre de 2012



GONZALO VICENTE MOLINA

Director

Academia Parlamentaria de la Cámara de Diputados de Chile

PATRICIO OLIVARES HERRERA

Director

Cuadernillos Hemiciclo

DAVID DUQUE SCHICK

Editor y redactor

Cuadernillos Hemiciclo

Diseño y diagramación:

Oswaldo Fernández Fernández

Unidad de Publicaciones

ISSN: 0719-3165

Impreso

Gráfica Nacional

Febrero 2013



ÍNDICE

PRESENTACIÓN

- Introducción 11
- Senador Camilo Escalona, presidente del Senado 13
- Diputado Nicolás Monckeberg, presidente de la Cámara de Diputados 17
- Claudio Alvarado, subsecretario general de la Presidencia 21
- Antonio Molpeceres, representante residente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Chile 25
- Diputada Ivonne Passada, ex presidenta de la Cámara de Diputados de Uruguay, integrante del Comité Ejecutivo 28

PRESENTACIÓN DEL INFORME PARLAMENTARIO MUNDIAL: LA NATURALEZA CAMBIANTE DE LA REPRESENTACIÓN PARLAMENTARIA, UIP-PNUD, 2011

- Diego Antoni, director del Programa de Gobernabilidad Democrática del PNUD, México 33
- Diputado Patricio Melero, ex presidente de la Cámara de Diputados 41
- Senador Andrés Zaldívar, ex presidente del Senado, miembro del Consejo Consultivo del Informe Parlamentario Mundial 2011 47
- Preguntas y respuestas 53

PARTICIPACIÓN, LEGITIMIDAD Y CIUDADANÍA: DESAFÍOS PARA EL PODER LEGISLATIVO

- Diputada Ivonne Passada, ex presidenta de la Cámara de Diputados de Uruguay, integrante del Comité Ejecutivo 57
- Marcela Ríos, oficial del Programa Gobernabilidad, PNUD 61
- Camila Maturana, Coordinadora del Observatorio Parlamentario 66
- Alfredo Joignant, científico Político, Académico de la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad Diego Portales 71
- Sebastián Soto, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia 75
- Preguntas y respuestas 78

TRANSPARENCIA E INFORMACIÓN PÚBLICA: AVANCES EN EL CONGRESO NACIONAL A LA LUZ DEL INFORME PARLAMENTARIO MUNDIAL 2011

- Senador Hernán Larraín, ex presidente del Senado, presidente de la comisión de Ética y Transparencia del Senado 84
- Diputado Patricio Vallespín, presidente de la comisión de Ética y Transparencia de la Cámara de Diputados 92
- Juan José Soto, director Ciudadano Inteligente 100
- Moisés Sánchez, director Pro Acceso 103
- Marcos Barraza, director del Instituto Ciencias Alejandro Lipschutz 107

■ José Francisco García, Instituto Libertad y Desarrollo	111
■ Preguntas y respuestas	114
EXPERIENCIAS DE COMUNICACIÓN PARLAMENTARIA EN EL MUNDO: LOS NUEVOS DESAFÍOS DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA	
■ Armando Cartes, decano de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad San Sebastián	117
■ Diputada Adriana Muñoz, presidenta del Consejo Directivo de la Academia Parlamentaria	121
■ Georgina Pattinson, Directora Adjunta BBC Parlamento de Inglaterra y Editora de Democracy Live	126
■ Francisco Sant’anna, analista legislativo y conductor Tv Senado del Congreso de Brasil	130
■ Preguntas y respuestas	139

PRESENTACIÓN

1

INTRODUCCIÓN

Señor presidente del Senado, don Camilo Escalona; señor presidente de la Cámara de Diputados, don Nicolás Monckeberg; señor Subsecretario General de la Presidencia, don Claudio Alvarado; señor presidente del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en Chile, don Antonio Molpeceres; Honorable Senador Andrés Zaldívar; invitados especiales, señoras y señores.

En nombre de la Cámara de Diputados, el Senado de la República, la Academia Parlamentaria, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD; les damos la bienvenida al seminario internacional: Comunicación y Representación Parlamentaria. Desafíos sobre el Informe Parlamentario Mundial, 2011 UIP-PNUD, centrado en el análisis de los problemas que hoy plantea, precisamente, esta labor; función que junto a la de legislar y fiscalizar en el programa de origen de la institución parlamentaria hoy día concentra las demandas ciudadanas de mayor transparencia y cercanía de la actividad política.

La jornada está dividida en cuatro paneles:

a) Presentación del Informe Parlamentario Mundial 2011, UIP-PNUD; moderado por el director ejecutivo de la Academia Parlamentaria, don Gonzalo Vicente Molina.

b) Participación, legitimidad y ciudadanía; moderado por Alicia Gariazzo Gavilán, consejera de la Academia Parlamentaria.

c) Transparencia e información pública; moderado por Carlos Cámara Oyarzo, director de comunicaciones de la Corporación.

d) experiencia de comunicación parlamentaria en el mundo. Los nuevos desafíos de la representación política; moderado por Juan Veglia Quintana, jefe de comunicaciones institucionales.

Mención especial merece la colaboración de la Biblioteca del Congreso Nacional que cuenta con la presencia de su director subrogante, don Alfonso Pérez.



*Senador Camilo Escalona,
presidente del Senado*

Señor presidente de la Cámara de Diputados, señor representante del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, señor representante del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, representantes de las diferentes Cámaras del Congreso Nacional, de la Biblioteca del Congreso Nacional, amigos y amigas.

Abordamos un tema delicado, que requiere, efectivamente, mucha reflexión. Para nadie es un misterio que vivimos un momento de desencanto de extensos sectores ciudadanos hacia la política y que este distanciamiento o desengaño se expresa con particular intensidad en la mirada que tienen los ciudadanos y ciudadanas hacia los parlamentarios en general, hacia las Cámaras del Congreso Nacional en particular y también hacia los partidos políticos.

Muchos señalan que este no es un fenómeno solo nacional, sino que propio de la Globalización. Seguramente mucho de ello existe; en consecuencia, debemos ser capaces de hacer una reflexión que nos permita saber cuánta responsabilidad tenemos como actores políticos nacionales, cuánto de ello va más allá de nuestras posibilidades y se relaciona con la esfera de cambios colosales que está viviendo la civilización humana en este período en que nosotros somos parte de ella. No cabe ninguna duda de que en este segundo aspecto, estamos, seguramente, según mi opinión, viviendo los efectos culturales de cambio que se vivieron ya hace algunas décadas.

Desde mi punto de vista, el siglo XX demostró que no existe un sistema político que sea perfecto, quienes lo intentaron fracasaron. Las experiencias totalitarias en el siglo XX trajeron consecuencias terribles; la más grave de ellas, que estuvo a punto de colapsar el desarrollo de la civilización humana, fue la II Guerra Mundial con su secuela de 60 millones de víctimas y una catástrofe civilizacional que, desde mi perspectiva, pesa hasta ahora.

Ni el fascismo ni el comunismo, con su pretensión mesiánica de resolver los problemas de la humanidad, fueron capaces de hacerse cargo de los problemas de nuestra civilización; en consecuencia somos nosotros, hombres de carne y hueso, partidos políticos, actores sociales, organizaciones de diversa naturaleza, congresos, bancadas parlamentarias, intelectuales, centros académicos, universidades, pensadores de la más diversa condición, los llamados a encontrar las claves que nos permitan enfrentar el desarrollo civilizacional de las próximas décadas. No hay una receta, ni un esquema, ni un sistema que nos permitan resolver las exigencias que nosotros mismos debemos ser capaces de clarificar y de dilucidar.

Hasta ahora nuestra respuesta es avanzar en el perfeccionamiento y consolidación de la democracia, y al menos en nuestro país hemos dedicado los últimos 20 años a este trabajo.

Muchos piensan que estos 20 años han transcurrido en vano, otros pensamos de manera distinta; estimamos que la vida en nuestro país no sería vivible si no se hubiese caminado en la dirección de operativizar un sistema de convivencia en el cual los ciudadanos nos respetamos los unos a los otros, existen libertades políticas, se acepta el derecho a la organización y a la libertad de prensa. El derecho de pensar independiente cada persona o cada grupo de personas es sagrado. Es decir, muchos pensamos que si el país no se hubiera hecho parte de esta gran corriente civilizacional que se instaló en el mundo a fines del siglo XX y la primera parte de este siglo, si no hubiéramos hecho nuestro este patrimonio universal, las condiciones de vida en nuestro país no serían posibles.

Soy uno de los convencidos de que, por su dimensión, por el tipo de país que somos, porque no somos una gran potencia, por nuestro tamaño como nación, Chile es viable solo en democracia. El país no es capaz de vivir si no es en democracia. Puede que haya otras naciones que estén en condiciones de resistir la ausencia de democracia, por su condición de superpotencia; cuánto tiempo lo logren, no se sabe. Pero yo, como chileno, considero que es parte consustancial a nuestra propia

viabilidad como nación la existencia y la convivencia en democracia. Por lo tanto, lo que debemos hacer es actuar con coherencia de manera de profundizar, consolidar y extender la democracia de manera que pueda resolver los problemas que enfrenta nuestro desarrollo nacional en la actualidad. Hago mía la frase que utilizara Mijail Gorbachov cuando se inició el proceso de reemplazo del comunismo en la ex-URSS: “Los males de la Democracia solo se resuelven con más democracia”.

Estoy convencido de que salirnos de esa matriz, buscar vías de escape, quemar etapas, proponernos soluciones más fáciles no conduce a nada salvo a nuevos fracasos. En un momento en que se pone en duda a las fuerzas políticas, desde mi punto de vista, un desafío esencial es la coherencia y la voluntad de esas fuerzas políticas para, efectivamente, cumplir la tarea para la cual se han organizado y a las cuales las naciones las convocan. En este caso, lograr que en Chile haya una democracia sólida, estable, capaz de evolucionar y de transformar el país sin renunciar a su condición de democracia.

Hay personas que han señalado que este sería un criterio conservador; por cierto que discrepo de esa opinión. En nuestro país hubo un proceso de cambio que encabezó un líder que se llamaba Salvador Allende, que precisamente presuponía y tenía como su criterio central, viga maestra de su pensamiento político, la necesidad de que las instituciones democráticas fueran capaces de evolucionar y de autosostener desde su propia evolución un proceso de cambio en Chile; en consecuencia, la justicia social estaba directa y profundamente vinculada con la propia capacidad de esas instituciones de evolucionar y de sostener los cambios de manera que la democracia se fortaleciera y al fortalecerse se pudiese caminar hacia nuevas formas de convivencia humana. Como no se respetó ese criterio, el proceso de cambio fracasó.

Estoy convencido de que mutatis mutandis, 40 años después de que se iniciara esa experiencia en 1970, la democracia chilena está convocada a evolucionar y cambiar sobre la base de que sus instituciones sean capaces de aceptar, soportar y viabilizar los cambios que la nación requiere; aun cuando pienso que este es un desafío económico, social, cultural, moral. Por cierto que la política tiene una responsabilidad, no subalterna, es una responsabilidad fundamental, hay que rescatar la dignidad de la política y eso supone el respeto de quienes ejercemos responsabilidades políticas, el respeto a nosotros mismos, a nuestra condición de tales, a superar el menoscabo que desde nuestras propias filas viene hacia la

acción política, el desprestigio y el menoscabo que se va produciendo de manera persistente hacia la política; porque como dijera la recientemente fallecida y gran periodista chilena, premio Nacional de Periodismo Raquel Correa “sin política no hay democracia”. Por lo tanto, entiendo que este esfuerzo de investigar las causas y razones que generan un distanciamiento de los ciudadanos y las ciudadanas de la acción política es un esfuerzo para mejorar, para enriquecer, para profundizar y extender la acción de la política hacia aquellas áreas que todavía no han logrado hacerlo y que impiden que se pueda ejercer el rol de liderar las opciones de mejorar la vida social en Chile.

Quiero agradecer al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo porque entiendo que toda reflexión, todo este esfuerzo intelectual se vincula con un reto civilizacional que enfrenta hoy la democracia en Chile y en muchos países. Debemos ser capaces de aceptar el reto, de situarnos a la cabeza de los cambios en múltiples direcciones que la sociedad requiere para enfrentar las profundas desigualdades e inequidades de la sociedad en que nos toca vivir; pero para eso la política tiene que respetarse a sí misma.

Muchas gracias.



*Diputado Nicolás Monckeberg,
presidente de la Cámara de Diputados*

Señor presidente del Senado, don Camilo Escalona; señor Subsecretario General de la Presidencia, don Claudio Alvarado; ex ministro de justicia, don Luis Bates; estimados representantes del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo; estimada Ivonne Passada, funcionaria y representante de la Unión Interparlamentaria; estimados colegas parlamentarios, senador Andrés Zaldívar; queridos funcionarios, amigos, investigadores de la Biblioteca del Congreso.

En primer lugar, celebro la realización de esta jornada. Sin duda, el tema que nos convoca está en todas las agendas de las democracias en este mundo contemporáneo, porque el Programa de Naciones Unidas para el desarrollo es parte de la estructura de las Naciones Unidas y, como tal, fue encargado de una tarea sumamente importante y compleja. El desarrollo como tópico de las agendas nace, como todos sabemos, después de la II Guerra Mundial cuando el mundo comprendió que la mejor forma de prevenir las guerras es procurando el bienestar de la población. Pero además el mundo había comprendido otra cosa: las democracias no entran en guerra entre sí, así debemos comprender el desarrollo como un fenómeno multidimensional, que no solo va mucho más allá del crecimiento económico sino que comprende explícitamente el desarrollo democrático. De esta manera, una de las tareas de los últimos 60 años fue la expansión de la democracia, pero el siglo XXI, hoy día, nos presenta un desafío aún mayor. Como muchos han descrito, las verdaderas amenazas a la democracia no están fuera o existen cada vez menos; no

son los regímenes totalitarios los que en una política expansiva buscan atacar a los regímenes democráticos como lo vimos en el pasado. Hoy día las verdaderas amenazas a la democracia, muchas veces, las tenemos dentro y están marcadas a través de la demagogia, el populismo, el mesianismo de algunas naciones que se saltan sus propios procedimientos para influir; en otras la falta de diálogo de muchas instituciones, la falta de conciencia del respeto de las formas y de la tolerancia que este mismo diálogo debe imponer en sus instituciones. Esas son quizá las amenazas a la democracia más importantes, vienen desde adentro y a nosotros nos corresponde entonces enfrentarlas adecuadamente. Como todos sabemos, este informe -que será objeto de estudio en este seminario-, es un esfuerzo compartido entre la Unión Interparlamentaria Mundial y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

Una conclusión que emite este informe es que estamos frente a una ciudadanía extraordinariamente empoderada, planteando demandas que eran antes inusuales; así por ejemplo, afirma que los ciudadanos quieren y tienen la capacidad de influir en el trabajo de los parlamentarios por lo que exigen el acceso a la información de forma más expedita y canales de participación más modernos y por tanto mucho más necesarios. Asimismo este informe demanda una mayor accountability o control de los legisladores, junto a una mayor representatividad y receptibilidad de las demandas ciudadanas.

Desde ese punto de vista, nosotros debemos entender y extender parte de estas conclusiones al funcionamiento de nuestros partidos políticos; no podemos prescindir de nuestros partidos políticos y de una asamblea en la que estos llevan a cabo la lucha por el apoyo mayoritario. El pluralismo de las ideas es la base de nuestra democracia y nadie puede imponer sus intereses particulares. De ahí, lo importante y relevante en torno al mandato de representación o mandato imperativo. El justo reclamo de la ciudadanía de influir en el trabajo parlamentario, en el proceso legislativo, no debe nunca confundirse con la demanda que los propios parlamentarios tenemos de responder ante los intereses de los electores, es decir, ante nuestros representados. Los ciudadanos requieren que los parlamentarios hagamos nuestro trabajo con responsabilidad y profesionalismo; requieren también que nos hagamos responsables de ello. Esta accountability, ¿solo es posible si no existen mandatos ni instrucciones imperativas y si no actuamos de acuerdo con nuestra conciencia?

De manera que cuando nosotros hoy día hablamos de crisis de representación, ¿qué entendemos por ella entonces? Esta podría entenderse sencillamente como la frustración de las expectativas de los electores al ver que sus representantes no cumplen a cabalidad con todas sus expectativas; sin embargo entender así la crisis de representatividad, a mi modo de ver, implica desconocer el significado mismo de nuestra democracia. La falta de representatividad no responde, en mi convicción, al hecho de que los parlamentarios no actúan de acuerdo en un ciento por ciento al mandato que les fue otorgado o a la demanda ciudadana del momento. Precisamente, lo que hoy día requiere fortalecer la representatividad de los parlamentarios es su capacidad de entender, de escuchar la necesidad o la demanda ciudadana pero al mismo tiempo de liderar las soluciones muchas veces con posturas impopulares o posturas que no son precisamente aquellas que se demandan en un momento determinado. La falta de liderazgo, la de hacer cosas que no son en algún momento populares o la capacidad de ir contra la corriente en algunos momentos también son atributos de una mayor representatividad que hoy día echamos de menos en nuestros parlamentos.

Quisiera terminar llamando a que estas horas de reflexión puedan concluir en puntos que realmente constituyan semillas de cambio en lo que hoy día es la imagen y la confianza de muchos parlamentos en nuestros continentes. Chile es un país que aspira al desarrollo y como se ha dicho muchas veces tenemos legítimas aspiraciones de países desarrollados pero con realidades a veces un poco lejanas a ello. Pero hay una convicción que nadie puede poner en duda: Chile ni ningún país en vía de desarrollo lo va a alcanzar solamente incrementando nuestro ingreso per capita y olvidándonos de que el desarrollo se alcanza fortaleciendo nuestras instituciones. Y entre ellas, sin duda, nuestras instituciones democráticas. Esta misma sala, donde hoy día nos encontramos, fue muchas veces el escenario de importantes acuerdos en nuestro país; de desacuerdos también; por aquí -como alguien decía- volaban los ceniceros cuando había divergencias pero creo que después de esas sesiones acaloradas de puntos de vista distintos también había un sentimiento de que nuestra obligación era tomar esas diferencias y lograr ciertos acuerdos que beneficiaran al país.

Qué duda cabe de que en la próxima década Chile debe lograr ciertos acuerdos en materia medioambiental, energética, en la estrategia de cómo enfrentar la desigualdad, donde hemos avanzado, pero hoy día hay distintos puntos de vista sobre la mesa; esos acuerdos no los lograremos si no recuperamos esa vocación. Los

gobiernos pasan, las oposiciones un día son oposición otro día son gobierno. Pero la vocación para el entendimiento, para el diálogo, para la tolerancia, no debe ser nunca olvidada por más que a algunos les convenga electoralmente en determinados momentos de la historia. De manera que no solo debemos tener la convicción de que la democracia debe constituir un sistema que nos acompañe para alcanzar el desarrollo, sino que debemos fortalecerla, fortaleciendo también nuestras propias instituciones; ese debe ser quizá el camino a seguir en los próximos años.

Termino recordando a un recientemente fallecido Primer Ministro checo que decía: “Sospecho de mí”. Él permanentemente, cuando escribía sobre esos temas decía: qué curioso, todos declaramos que tenemos vocación de servicio público, que tenemos vocación de política, y pasan los años y me reelejo, me reelejo. Quiero empezar a sospechar de mí y preguntarme por qué estoy tanto en política, si realmente quiero cambiar a mi país o me atrae el poder, la fama, el dinero que la política puede secundariamente conllevar. Y finalmente, él reflexionaba, nosotros debemos pensar también lo mismo. Cuando nosotros decimos defender la democracia o cuando creemos en la democracia, por supuesto, todos decimos lo mismo, especialmente hoy día en Chile y el mundo. La pregunta es: ¿basta con decirlo o debemos sospechar que estamos haciendo todo lo que tenemos que hacer para que la democracia ya no se vea amenazada por una invasión imperialista de un régimen comunista, sino que se ve amenazada por las propias debilidades que pueden tener hoy día nuestras propias instituciones y que no hemos hecho nada para corregirlas?

Muchas gracias.



*Claudio Alvarado,
subsecretario general de la Presidencia*

Saludo al presidente de la Cámara, Nicolás Monckeberg; a los representantes del PNUD y de la Unión Interparlamentaria; distinguidos parlamentarios que nos acompañan, senador Andrés Zaldívar, exministro Luis Bates; invitados, señoras y señores.

Como todos sabemos el mundo ha cambiado mucho en los últimos 25 años. Cambios que en lo personal miro con optimismo y que considero, fundamentalmente, positivos. Esos cambios exigen que instituciones como el Parlamento y quienes nos dedicamos a esta labor política nos pongamos también a tono con ellos. Hoy, aunque con diferentes intensidades, en el mundo entero, la ciudadanía es diferente. Es más educada que nunca; cuenta con muchas más vías para informarse, comunicarse y organizarse. A los medios de comunicación tradicionales se ha sumado la casi infinita multiplicad de opciones que proporcionan el internet, la telefonía celular y las redes sociales. Por eso, la ciudadanía aspira –con toda razón- a una relación más horizontal con las autoridades y sus demandas son cada vez más diversas y complejas. En ese contexto no es extraño que surja una gran presión sobre las instituciones políticas tradicionales, como los parlamentos y los partidos políticos a los que muchas veces se aprecian insuficientemente sintonizados con la ciudadanía.

En nuestro país según la última encuesta de julio-agosto de 2012 del Centro de Estudios Públicos, CEP, solo un 23% tiene mucha o bastante confianza en el Gobierno, un 10% la tiene en el Congreso y un 6% en los partidos políticos.

En este escenario, dejar que estas instituciones pasen a un segundo plano, para privilegiar otras formas de participación, sería un serio error que creo que entre todos debemos evitar. Por eso aunque crear espacios de participación es sano, es imperioso preservar el papel de las instituciones representativas como los parlamentos. Para eso hay que ponerlas a tono con los tiempos.

Este estudio identifica muy bien cuáles son las vías para conseguir ese objetivo y cuáles son los cuidados que hay que tener con cada uno de ellos. Hay que informar mejor la labor que realizan los parlamentos. Hay que buscar los medios apropiados para que las opiniones de las organizaciones de la sociedad civil puedan ser, efectivamente, tomadas en cuenta durante la tramitación legislativa. Hay que incrementar la transparencia y rendición de cuentas y hay que enriquecer el contacto de los parlamentarios con los electores en su distrito.

Hoy día los políticos somos objeto de un escrutinio ciudadano mucho más intenso. Es bueno que así sea. Una de las claves de una buena política es una sociedad civil activa, exigente y participativa; que ejerza un auténtico control ciudadano sobre los poderes del Estado y que sea capaz de generar opinión y producir debate acerca del modo en que los asuntos públicos deben ser encauzados.

Sin embargo, debemos reconocer que muchas personas no tienen clara la labor que realizan los parlamentarios, confunden sus responsabilidades y, peor aún, les exigen cosas que en realidad no están destinados a cumplir.

El estudio refleja esto muy bien mediante encuestas, hechas en varios países, que muestran unas diferencias enormes entre aquello que los parlamentarios consideran como su función principal y lo que opinan los ciudadanos. Un 37% de la población señala que esa función principal es resolver los problemas de sus electores, mientras que solo el 12 % de los parlamentarios piensa de ese modo. Por su parte un 52% de los parlamentarios considera que su función principal es elaborar las leyes, mientras que solo el 20% de los ciudadanos opina lo mismo. Esto muestra que existe una clara disociación entre lo que la gente espera de sus parlamentarios y lo que realmente pueden y deben realizar.

Surge un gran desafío para mejorar la relación con la ciudadanía y así evitar las fricciones entre el actuar parlamentario y la sensibilidad ciudadana.

¿Qué hemos hecho como Gobierno?

En colaboración con el Congreso hemos tramitado una serie de iniciativas tendientes, precisamente, a favorecer la participación ciudadana y a profundizar en la democracia. Como todos sabemos, nuestro país realizó una exitosa transición a la democracia, que es legítimo motivo de orgullo nacional. Pero hace tiempo se aprecian signos inquietantes que sería completamente irresponsable dejar de lado. Entre ellos destaca la creciente desconfianza hacia las instituciones públicas y también una constante baja en la participación electoral. Todo eso tiene mucho que ver con la percepción de la política, como el juego exclusivo de unos pocos, en la que la ciudadanía advierte escasas posibilidades de auténtica intervención.

El Gobierno ha hecho del perfeccionamiento y profundización de la democracia uno de sus ejes prioritarios. Ha elaborado una amplia agenda de reformas políticas que busca crear nuevos canales de participación, mejorar los existentes e incrementar la transparencia de nuestras instituciones públicas.

Cuando todavía queda casi un año y medio del actual período presidencial, hemos logrado aprobar dos reformas que apuntan a una mayor participación que pueden ser responsablemente calificadas como históricas:

a) Sistema electoral de inscripción automática y carácter voluntario al ejercicio del voto; el próximo 28 de octubre va a tener su primera aplicación en nuestro país. Esa reforma ha permitido incorporar a más de 5 millones de personas al padrón electoral, lo que supone un crecimiento de este de aproximadamente un 60%.

b) Elecciones primarias voluntarias y vinculantes, organizadas y financiadas por el Estado para la elección de candidatos a presidente, senadores, diputados y alcaldes; recientemente despachada por el Congreso y pendiente del trámite de constitucionalidad. Esperamos que este sistema estimule una mayor competencia para los cargos de elección popular; todo eso ofrecerá incentivos para el surgimiento de una mejor política, con mayores grados de renovación y sintonía con la ciudadanía, fundamental para la salud de nuestra democracia. Será la ciudadanía la que tendrá que evaluar cuánto pesará en su voto que algunos candidatos hayan sido seleccionados de modo popular y otros de forma participativa. Si los ciudadanos tienden a premiar, efectivamente, a los candidatos emanados de elecciones primarias el sistema tenderá a generalizarse. En sus manos estará por tanto el camino que tomará la selección de candidatos en Chile. La libertad de elección de los ciudadanos y la autonomía de los partidos políticos resultarán, perfectamente, compatibles.

Pero todavía nos queda trabajo por realizar. Siempre con el afán de crear nuevos canales de participación y de mejorar los existentes, estamos impulsando la elección directa de los consejeros regionales, que abre de paso un gran potencial para la necesaria descentralización del país. Buscamos aprobar una nueva regulación, actualmente en comisión Mixta, que facilite y abarate la celebración de plebiscitos y consultas comunales. La posibilidad de que los ciudadanos puedan ser consultados con más frecuencia, directa y cotidianamente, sobre los asuntos que les atañen, acrecentando así la confianza en las instituciones.

Estamos empeñados en fortalecer la transparencia del Estado. Por un lado está el proyecto de ley sobre probidad de la función pública cuyo propósito es prevenir, eficazmente, los conflictos de intereses, por otra parte presentamos una indicación sustitutiva al proyecto de ley que establece normas sobre la actividad del lobby, reactivando con ello la tramitación de esa importante iniciativa cuya primera versión fue ingresada al Congreso Nacional hace aproximadamente 9 años. Por último, próximamente enviaremos al Congreso un proyecto de reforma de ley orgánica constitucional de partidos políticos. Con él buscamos fortalecer el cumplimiento de la democracia interna, aumentar su transparencia, estableciendo la obligación de estos de poner información relevante a disposición del público y de entregar una aún más amplia a sus propios militantes cuando así lo soliciten y, finalmente, acercarlos más a la ciudadanía, robusteciendo sus funciones en materias como la educación cívica de nuestros compatriotas.

Chile tiene una larga tradición de respeto por las instituciones y es con seguridad el factor que más ha incidido en el relativo éxito que hemos tenido dentro del contexto latinoamericano. No obstante, todos sabemos que no solo hay que ocuparse de la construcción democrática, sino también hay que cuidar y mejorar las instituciones políticas; algo que debemos hacer entre todos. Por eso como Gobierno, nos hemos propuesto impulsar una amplia agenda de profundización democrática en la que el Congreso Nacional tiene un rol insustituible como el espacio privilegiado para la reflexión, el diálogo y los acuerdos que el país requiere para avanzar en pos de una mayor y mejor democracia

Muchas gracias.



Antonio Molpeceres, representante residente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD en Chile

Honorable diputado Nicolás Monckeberg, presidente de la Cámara de Diputados; Subsecretario del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, señor Claudio Alvarado; señor Embajador de Nueva Zelanda; señoras y señores parlamentarios; representantes de la Unión Parlamentaria; señoras y señores.

Es un honor para mí estar inaugurando este importante seminario en nombre del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Chile. Quisiera agradecer a la Cámara de Diputados y al Senado por todo el esfuerzo realizado para hacer realidad este evento que pretende presentar y analizar los desafíos del Informe Parlamentario Mundial: La naturaleza cambiante de la representación parlamentaria, elaborada en conjunto entre el PNUD y la Unión Interparlamentaria.

El PNUD tiene el orgullo de trabajar en colaboración con la OIP para ayudar a los países a construir mejores parlamentos para democracias más fuertes. El alcance de nuestra cooperación es evidente en la preparación del informe que hoy se presenta. En la elaboración, la OIP y el PNUD se han beneficiado de las ideas y los datos compartidos por más de 650 parlamentarios y de la información proporcionada por más del 65% de los parlamentos del mundo. Quiero agradecer aquí la participación y apoyo del Congreso chileno en la elaboración de este informe y un reconocimiento muy especial al senador Andrés Zaldívar, quien participó, activamente, en toda la discusión y elaboración de este informe, único integrante de América Latina y el Caribe en el Consejo Consultivo Mundial.

Estos y otros muchos aportes han dado lugar a un informe que creemos puede ser de gran utilidad a los parlamentarios, al reunir experiencias y prácticas innovadoras que conectan a los parlamentos con ciudadanos de todo el mundo y ayudarles en su adaptación a los nuevos tiempos y necesidades. El refrán: “La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno”, cada día tiene más seguidores. Aquí quisiera detenerme para señalar que Chile viene colaborando para, justamente, asegurar que efectivamente, la democracia tenga más seguidores. Recientemente tuvimos la visita de parlamentarios de Egipto, que vinieron a aprender de la experiencia de transición democrática en Chile; aprovecho este momento para agradecer a todos los miembros de este Parlamento que tomaron el tiempo para compartir con sus colegas egipcios esta experiencia tan reconocida a nivel internacional.

Pero al mismo tiempo que se extiende este concepto, aumentan las exigencias que recaen sobre los gobiernos y parlamentos, el escrutinio al que son sometidos cada vez con mayores demandas de transparencia e información y las expectativas para que participen y que influyen en las decisiones. Sin querer entrar a detallar el informe -ya que están con nosotros los expositores que lo harán a continuación-, quisiera señalar que el presente informe puede mostrarnos vías para enfrentar estos retos y evitar la agresión de apoyo a los parlamentos; aquí se deben incluir también los cambios que están experimentando los partidos políticos en muchas partes del mundo; más específicamente, ofrecen a los partidos políticos, expertos y ciudadanos del mundo informaciones acerca del funcionamiento de los parlamentos, así como experiencias ilustrativas de los retos a los que se enfrentan y un análisis de las lecciones que se pueden extraer de las prácticas de los diversos países respecto a las maneras de superarlos.

El PNUD está preparado para apoyar sus esfuerzos y continuar la labor que ya desempeñamos, ofreciendo apoyo a uno de cada tres parlamentos del mundo. Aquí en Chile me es muy grato informarles que el PNUD ha comenzado un trabajo de colaboración con la comisión Ética del Senado; está pronta a apoyar el trabajo de la Cámara y de ambas Corporaciones en conjunto en materia de ética, transparencia y probidad. Con gran entusiasmo asumimos este nuevo desafío de colaborar con el Congreso chileno, para fortalecer sus lazos con la ciudadanía y así contribuir a fortalecer el sistema democrático en su conjunto. El informe, que presentaremos hoy por primera vez en Chile, es un tributo a millones de mujeres y hombres que todos los días, en algún lugar del mundo, votan por sus representantes parlamentarios y

un reconocimiento del ejercicio democrático que se pone en marcha cada vez que un parlamento libre lleva un debate nacional sobre cuestiones que importan a las personas que representa.

Quisiera concluir agradeciendo a la Academia Parlamentaria, a la Dirección de Comunicaciones de la Cámara de Diputados, al Senado y a nuestros colegas del PNUD que han hecho posible la organización de este seminario; a todos los expositores que nos acompañarán durante el día, en especial a quienes han viajado de lejos para estar aquí con nosotros. Muchísimas gracias. Espero que las discusiones de cada uno de los paneles, organizados para el día de hoy, contribuyan a mejorar el conocimiento y evaluación del trabajo legislativo y ayuden a fortalecer el rol del Congreso. Ustedes en democracia representan las aspiraciones del pueblo chileno.

Muchísimas gracias.



Diputada Ivonne Passada, ex presidenta de la Cámara de Diputados de Uruguay, integrante del Comité Ejecutivo de la Unión Interparlamentaria, UIP

Agradezco especialmente la iniciativa del Congreso de Chile; al presidente de la Cámara de Diputados y al presidente del Senado, a los miembros integrantes de esta mesa y a todos los colegas de este Congreso, que han tenido la iniciativa de presentar este trabajo realizado entre la Unión Interparlamentaria y las propias Naciones Unidas, PNUD. Sepan también recibir un saludo especial de nuestro presidente de la Unión Interparlamentaria, el Señor Abdelwahad Radi, así como del Secretario Anders Johnson que ven con gran satisfacción la presentación de este trabajo: “La Naturaleza cambiante de la Representación Parlamentaria, UIP-PNUD, 2011”.

Este es un trabajo de gran valor, inédito para los parlamentos del mundo en el sentido en el cual se dio la forma de trabajo. Hay una consulta realizada a más de 660 parlamentarios del mundo. Podríamos decir que casi el 65% de los parlamentos del mundo han participado en este trabajo.

Esto nos coloca en una realidad, nos va a hacer ver un punto de partida, pero también hacia dónde tendríamos que ir colocando nuestras miradas dentro de los parlamentos. Por eso creemos que la presentación y el abordaje de este tema es también la repercusión que debe tener el mismo en cada uno de los lugares que nos toque asumir, desde los distintos parlamentos del mundo, desde los comunicadores, de las asociaciones sociales y no gubernamentales que también están en estas iniciativas. De ahí vamos a ver cómo podemos mejorar las condiciones. Para que nuestros parlamentos tengan el éxito

debido hay que mejorar también los sistemas democráticos, como vimos en las exposiciones de apertura.

Cuanta más democracia entre a las puertas de los parlamentos mejor funcionamiento tendrán los mismos. Gracias por la invitación.

Muchas gracias.

PRESENTACIÓN DEL INFORME
PARLAMENTARIO MUNDIAL:
“LA NATURALEZA CAMBIANTE
DE LA REPRESENTACIÓN PARLAMENTARIA,
UIP-PNUD, 2011”

2



Diego Antoni, director del Programa de Gobernabilidad Democrática del PNUD, México

Honorable senador Andrés Zaldívar, honorable diputado Patricio Melero, Gonzalo Vicente, director ejecutivo de la Academia Parlamentaria, es un honor estar presente en representación de la oficina de políticas de desarrollo del PNUD quien junto con la UIP hizo posible este informe con el subtítulo evocador de: “La Naturaleza cambiante de la Representación Parlamentaria”.

Nadie mejor que ustedes los parlamentarios y en especial aquellos que me acompañan saben de los desafíos y experiencias de la función parlamentaria. Sin embargo, véase este informe como un insumo, importante, inédito –como decía la diputada de Uruguay– y una mirada comparada para complementar el quehacer parlamentario en Chile; para poner en perspectiva, como dijo el senador Escalona, los factores propiamente chilenos con los que obedecen a tendencias globales.

Mi presentación parte de la génesis de los principales hallazgos y recomendaciones que son meramente indicativos y fruto de un trabajo cuantitativo y cualitativo.

¿De dónde viene el informe?

La génesis del informe parte de dos motivaciones principales:

a) Un vacío relativo de información agregada acerca de uno de los tres pilares fundamentales del rol del Parlamento, el de la representación. Lo que hoy son recuentos de iniciativas tomadas en diferentes latitudes, valoraciones cualitativas, buenas y malas prácticas; no habían sido reflejados en una reflexión global y sistematizada.

b) Este informe nace de un cierto malestar de los parlamentarios respecto de su función de representación. El informe habla de un momento de inflexión en las democracias del Siglo XXI. Esta inflexión implica por un lado que hay que representar a un mundo y universo cada vez más complejo y cambiante, crecientemente, individual y local, por otro lado los ciudadanos tienen más herramientas para dar seguimiento, en tiempo real, a los temas que les interesan.

La pregunta de fondo que da origen al informe sería: ¿Cómo garantizar que la voz del pueblo siga siendo escuchada y tenga incidencia en medio de un entorno que desconfía de los intermediarios?

Los parlamentos padecen bajos niveles de confianza. Este descrédito no es solo de los parlamentos, sino que también tiene que ver con varios de los intermediarios de la democracia. Se cita una encuesta de la Sociedad de Valores Mundiales que dice que si, en 1990, el 51% de los ciudadanos del mundo desconfiaba de los parlamentos, esta cifra se eleva al 72% dieciocho años después, en 2008. Es una tendencia global, que ha influido de alguna manera también en el nivel de desconfianza que hay en el Congreso. Para darles algunas cifras que están en el informe, en noviembre de 2011 el nivel de apoyo al Congreso estadounidense cayó a niveles históricamente bajos, con el 9% de apoyo de la población; en la Unión Europea bajó del umbral del 33%, también históricamente bajo; y en América Latina se mantiene desesperadamente baja la cifra de confianza en los parlamentos y en los parlamentarios. En 2010 estamos al 34% según el latinobarómetro, cifra que se mantiene; en 1997 estábamos en el 36%. El nivel de confianza en los parlamentos de América Latina no evoluciona.

¿Cómo se hizo este informe?

Siempre que hay un malestar difuso, lo primero que se tiene que hacer es un diagnóstico con los propios interesados y quienes los rodean. Este trabajo se funda en dos encuestas diseñadas especialmente para el informe: una cuantitativa a 633 parlamentarios, más del 65% de los parlamentos participaron, y otra cualitativa a 69 parlamentarios con entrevistas de fondo, con una charla con dichos parlamentarios para saber qué les preocupa y cuáles son sus visiones sobre el malestar del que se parte.

También participaron expertos, hubo grupos de enfoque, debates en el sitio web AGORA, espacio donde se encuentra mucha información sobre los parlamentos, la presencia del Consejo Consultivo donde se encuentra el senador

Zaldívar, único latinoamericano participante y desde luego la voz de la ciudadanía recogida, básicamente, a través de instrumentos como el latinobarómetro, el afro barómetro y el euro barómetro. Esto da una mezcla muy interesante de datos cualitativos y cuantitativos, no todos comparables ni con la misma solidez metodológica, pero que dan una buena visión de este malestar. Se buscó capturar básicamente el momento en el que se encuentra la representación parlamentaria, primero a través de las respuestas institucionales que se han registrado en todos estos parlamentos y las propias formas en que han cambiado las presiones desde la ciudadanía y después desde los propios parlamentarios.

¿Cuáles son los principales hallazgos del informe?

El informe es de una riqueza impresionante. Tiene unos anexos estadísticos muy buenos, muy ricos de leer. Voy a dar un “pantallazo” de estos hallazgos.

Las y los parlamentarios son conscientes de este malestar y de este momento de inflexión; en un mundo político que el informe califica de post parlamentario. Significa que el Parlamento ha perdido algo de la representación, de la mediación, entre los ciudadanos y las instituciones por la competencia de otras vías de participación, vías directas, de organismos de control del Estado, de órganos de fiscalización; también de una ciudadanía más exigente. Por eso ha sido necesario –se ha visto en todos los parlamentos- adaptar las respuestas institucionales y las herramientas de representación parlamentaria y conciliar mejor las nuevas demandas sobre todo provenientes del ámbito local con las otras funciones del Parlamento.

Como resume el propio informe: “Los diputados tienen que justificarse cada vez más ante un electorado escéptico”.

¿Qué formas adopta este escepticismo?

El informe nombra tres factores de escepticismo o presión hacia los parlamentos.

a) Los ciudadanos están buscando obtener cada vez más información e influir en las decisiones; quieren estar presentes, articulan alrededor de temáticas precisas, particulares, y se dan a escuchar y quieren tener aún más receptividad.

b) Mayor rendición de cuentas. La ciudadanía quiere que los parlamentarios le informen lo que hacen, cómo trabajan; de allí que hayan salido organizaciones de monitoreo parlamentario, PMO en inglés, y que se han multiplicado. Según un informe de NDI, *National Democracy Institute*, hay, hoy en día, 190 organizaciones de

monitoreo parlamentario en el mundo; esto se ha incrementado de manera drástica.

c) Los ciudadanos quieren indicios y resultados concretos para satisfacer necesidades concretas, sobre todo desde los distritos y circunscripciones senatoriales para Chile.

Estas presiones han llevado a los parlamentarios a muchísimas iniciativas que están en el informe. Por ejemplo el diagnóstico que hizo Westminster en 2005 y que se llamó: ¿Cómo conectar al Parlamento con el público? Tiene un excelente diagnóstico -muy recomendable- que llevó a Westminster a cambiar la forma que organizaba las visitas al Parlamento, cómo comunicaba sus diferentes iniciativas de ley, los diferentes procesos; el informe documenta cómo pasó Westminster de tener 0 seguidores en Twitter a tener 53 mil, la segunda fuente de información después de la oficina del Primer Ministro; se documentan otras experiencias como el caso de la India que creó en el Parlamento un canal de TV propio pasando por consultas en línea; comisión en Portugal; hasta un comité de problemas del futuro en Finlandia. Todo está bastante bien documentado en el informe y dice que son muchas y muy variadas las iniciativas tomadas en las diferentes latitudes.

Con todo, pese al buen trabajo hecho, las iniciativas tomadas en materia de transparencia, participación, rendición de cuentas y articulación local y nacional están insuficientemente coordinadas y carecen de dirección estratégica. Buenas ideas, buenas iniciativas pero no le sacan provecho y no se tiene una visión integral -no solo frente al diagnóstico- de cómo implementar las soluciones inherentes al diagnóstico, cómo darle seguimiento y cómo evaluar con indicadores sencillos para la ciudadanía entienda qué pasó con las iniciativas presentadas. Este es uno de los primeros factores que explican que, pese a la buena voluntad, no se han dado los resultados esperados.

En la naturaleza misma de la vida parlamentaria no siempre es fácil vincular lo que hace institucionalmente el Parlamento con la labor propia de los parlamentarios. Aquí dan un ejemplo muy evocador del Bundestag alemán donde la institución introduce las peticiones electrónicas, y llegan muchas peticiones electrónicas a los parlamentarios, pero ellos simplemente no tienen capacidades para dar seguimiento a todas ellas. Incluso en el informe se habla del caso chileno del senador virtual que es un programa donde se votan las iniciativas de ley. Lo que dice una organización de monitoreo en Chile es que es una lástima que una iniciativa tan buena, como este programa, no sea utilizada por los senadores en sus discursos, retomados por ellos

como un insumo válido.

En la vida parlamentaria también existe tensión no solo entre ser representantes de un grupo de población y los intereses de la nación -lo que decía el presidente de la Cámara de Diputados-, sino que también hay tensiones entre una rendición de cuentas individual y la que se tiene que hacer por cuenta de los partidos políticos. Muchos parlamentarios se quejan en el informe de que ellos tienen que decirle a sus votantes lo que hacen y a veces esta rendición no coincide con lo que dicen los partidos políticos que hacen los diputados; esta articulación se tiene que mejorar. Estas tensiones entre lo particular y lo nacional, lo individual y lo partidista, han llevado a los parlamentos a crear restricciones a los mandatos parlamentarios desde la no reelección en México a los recursos de destitución en Venezuela, Filipinas o Suiza. El informe reconoce que hay buenas restricciones parlamentarias, cita el código de ética y conducta; dice que hay demasiadas restricciones tanto de los partidos políticos con sus parlamentarios como de los propios parlamentos y hace un llamado para equilibrar restricciones y receptividad para que las medidas de acercamiento a los ciudadanos tengan éxito.

Otro factor que explica que no hayan sido tan exitosas las medidas tomadas en los parlamentos es la naturaleza de las expectativas, a la vez cambiantes y al alza. Dice un diputado: “nos piden que nos hagamos cargo de sus calles, de sus escuelas o funerales, aunque eso no forma parte de nuestras facultades”. Cuentan también el caso de un parlamentario al que llaman porque quieren que quite un bote de basura que está obstruyendo la calle y el parlamentario británico le dice: “bueno me parece que yo no tengo esa función, me parece un poco excesivo que me llame para mover un bote de basura” y el ciudadano le dice: “bueno es que hablé con la oficina del Primer Ministro y me recomendaron que hablara con usted”. Estas son historias que están en el informe y que documentan cómo los ciudadanos tienen expectativas crecientes, dispersas que hacen que los parlamentarios se sientan más asistentes sociales, a veces sicólogos, que hacedores de leyes. Lo que dice el informe es que los propios parlamentarios contribuyen a aumentar esas expectativas porque les gusta el trabajo en los distritos, sienten que ahí tienen margen, los escuchan, son apreciados por la comunidad y ellos mismos contribuyen a la inflación de solicitudes.

Por último se habla de una desconexión entre la experiencia parlamentaria acumulada en el distrito y las decisiones que se toman más a nivel colectivo. Las sensaciones de saturación a nivel local; no hay más energía para escuchar, para resolver, no hay capacidad para canalizar, para aprovechar lo mucho que hay en el

terreno y que sirve para tomar decisiones a nivel nacional. Algunas de las gráficas del informe son expresión numérica de esta presión por las horas dedicadas a lo local; más de la mitad de los parlamentarios en el mundo dedica entre 21 y 40 horas a la semana -es como una semana laboral de cualquiera de nosotros- derivando en que los parlamentarios sienten que hay una mejor relación con la ciudadanía. Sin embargo, la percepción de la ciudadanía es que sigue siendo insuficiente la atención de los parlamentarios, sigue habiendo baja confianza en los parlamentos. Esto genera una situación de mucha frustración. Los parlamentarios se encuentran en momentos de experiencia sadomasoquista puesto que les encanta estar en sus distritos, cerca de sus representados, pero a la vez padecen mucho esta presión.

¿Cuáles son las recomendaciones del informe?

El agua está subiendo al cuello de los parlamentarios no solo por la demanda local, sino también por la presión de los otros actores, de las organizaciones de monitoreo parlamentario y también la competencia de otros órganos de Estado.

¿Cómo aprovechar estas presiones que vienen tanto de fuera como de los propios parlamentarios para mejorar el desempeño parlamentario?

Un diputado de Gabón dice: “La gente es tan exigente que muchas veces ni siquiera me da tiempo de comer”. Un diputado australiano dice que “tiene que responder 12 mil correos electrónicos diarios”. Las multiplicaciones de las llamadas y fondos para el desarrollo de las circunscripciones, que es un sistema que se implementó en países como Kenia, Uganda, Jamaica, tenían tantas demandas que el Parlamento decidió darles bolsas de recursos adicionales y aún así no dan abasto. El informe cree que no son buenas prácticas.

Es crucial entender la situación particular que atraviesa cada Parlamento en su país respecto a tendencias mundiales. Se está elaborando el informe Auditoría de la Democracia, auspiciado y elaborado por el PNUD en Chile, para entender las relaciones entre los diferentes órganos democráticos y qué se tiene que mejorar. En la India se hizo una auditoría parecida y se detectó que el problema era la percepción de baja productividad del Parlamento; también factores de la Globalización y el individualismo creciente. En África los diagnósticos han llevado a la conclusión de que lo que perjudica a los parlamentos es la excesiva fiscalización del Poder Ejecutivo; no se resuelve con más transparencia o apertura al público. Tener un buen diagnóstico permite aplicar la medicina correcta. Hay una gran brecha entre lo que está esperando el ciudadano y lo que conciben los propios parlamentarios como el rol que deben cumplir.

Otra recomendación es “orientar las respuestas hacia el fortalecimiento del Parlamento y no generar más expectativas o profundizar en las medidas restrictivas”. Todo el tema de democracia directa, vocación de mandatos, reglas antideserción, se ha demostrado que perjudican a la representación, debilitan el vínculo entre parlamentarios y ciudadanía. Se hace un llamado a los parlamentarios a no “inflar” expectativas; sobre todo en lo local, en sus distritos. Encontrar soluciones colectivas frente a problemas particulares. Un parlamentario de Ghana dice: “Las presiones generalizadas para solventar los gastos hospitalarios en mi distrito se convierten en un Sistema Nacional de Salud, las demandas para el pago de matrículas escolares en mi distrito se convierten, a través de mi trabajo y vinculación entre lo local y lo nacional, en sistemas de becas y así sucesivamente”.

Se recomienda, como último paso, “enfaticar la articulación de terceros actores” con los partidos políticos, con las PMO, medios de comunicación, comunidad internacional. Los parlamentarios de Uganda tienen que lidiar con una organización de monitoreo que todas las semanas le pone una calificación a cada uno de los parlamentarios que va de la A, que representa buen desempeño, a la F, malo. Al principio la presión era insoportable. A través del trabajo conjunto, esta PMO, en vez de convertirse en enemigo, se convierte en aliado ayudando a comunicar y a mejorar el desempeño individual en los parlamentos. Los órganos de control como Comisiones de Derechos Humanos o Anticorrupción son vistos cada vez más como aliados.

Finalmente, el intercambio entre parlamentos del mundo sigue siendo una recomendación que sale en todos los informes.

En la brecha de expectativas entre parlamentarios y ciudadanía hay oportunidades y por eso es tan importante mejorar el rol de representación parlamentaria. En Francia la confianza en el Parlamento ronda el 30% por la decepción en la forma de hacer las leyes, la fiscalización del Ejecutivo; pero al preguntarles por el que mejor representa la democracia, los franceses responden, en un 70%, que la Asamblea Nacional.

¿Cómo se emprenden estos pasos descritos?

Nunca hay una sola persona encargada de implementar los cambios. Hay tensiones, a veces, entre parlamentarios y funcionarios de los parlamentos que hay que tomar en cuenta. No todos los parlamentarios perciben los mismos objetivos, por lo que hay que crear coaliciones de intereses diversos. Unos son más reformistas que otros, pero hay que lograr los incentivos para que todos se suban a propuestas

de reforma integral de vinculación con la ciudadanía.

Las reformas suelen ser complejas, desordenadas y a veces fortuitas. Un antídoto para la frustración y un llamado a la perseverancia es pensar en reformas de más largo plazo. “Las reformas deben apuntar a incentivar a los diputados a aprovechar su conocimiento para generar soluciones”. Los ingredientes de las reformas exitosas son cuatro:

- a) Iniciativas que tienden a perdurar
- b) Combinación de presiones externas e internas, por ejemplo códigos de conducta
- c) Abordaje de varios problemas a la vez
- d) Cambiar la conducta, no solo las estructuras institucionales

Hay cabos sueltos en el Informe y dudas que no se contestan. Los parlamentos siguen siendo las instituciones de la representación y los contrapesos. La tenacidad e inventiva de sus respuestas auguran al Parlamento larga vida.

Con todo, hay preguntas cuyas respuestas se tienen que profundizar y sistematizar con el tiempo:

- a) ¿Hacia dónde se mueven las fuentes de legitimidad parlamentaria en un mundo cada vez más individualista y con intereses cada vez más locales?
- b) ¿Cómo establecer estándares o principios mínimos de representación parlamentaria? Hay mucha discusión a lo largo del mundo. La COPA ha establecido algunos estándares; la Asociación de parlamentos de la Commonwealth sacó un informe interesante.
- c) ¿Cómo conciliar mejor las funciones de fiscalización, confección de leyes y representación parlamentaria? La discusión llamada “Post 2015” es una oportunidad para poner a prueba las tres funciones.
- d) ¿Cómo aprovechar mejor las experiencias locales y las herramientas de las nuevas tecnologías y redes sociales para el trabajo parlamentario nacional? Hay informes bienales de *E-Parliament* que dan pistas.

Muchas gracias.



Diputado Patricio Melero, ex presidente de la Cámara de Diputados y presidente del partido Unión Demócrata Independiente

Agradezco la deferencia del senador Andrés Zaldívar de permitirme hacer algunos comentarios. Él, mejor que yo, sabe que los días lunes, cuando se es parte de un gobierno, el comité político de La Moneda es imposible de soslayar.

Voy a hacer algunos comentarios un poco telegráficos pues estoy contra el tiempo. Parto agradeciendo a Diego Antoni, director del Programa de Gobernabilidad Democrática de Naciones Unidas, a la Internacional Democrática y desde luego al senador Zaldívar por su participación en este informe inédito al cual yo le asigno la mayor relevancia e importancia, porque ayuda mucho, a quienes tenemos y cumplimos una función parlamentaria, a entender que nuestros procesos no son exclusivos ni excluyentes de nuestra nación, que estas cosas también afectan a muchos si no a todos los parlamentos del mundo, y a tener una visión más global; también nos permite compartir experiencias, visibilizar soluciones y conocer resultados de ellas para poder implementarlas. Creo que ese es un rol muy importante del Programa de Gobernabilidad Democrática de Naciones Unidas. Sin duda es un aporte y una de las cosas que ya adelanto es que haya una sesión especial de la Cámara de Diputados, bien pudiera también hacerla el Senado, con el fin de que esto sea permeado, discutido, visibilizado por todos los parlamentarios y no quede solamente en la publicación. Creo que nos hace bien a todos tener esta mirada.

Lo primero que me nace comentar es que considero que nuestro Parlamento y el Gobierno no están cruzados de brazos frente a estos

cambios que están experimentando los parlamentos en el mundo y la sociedad; ya el Subsecretario Claudio Alvarado señalaba un conjunto de iniciativas que ha adoptado el Ejecutivo actual y también los anteriores en torno a ir mejorando, fortaleciendo los parlamentos y nuestro sistema democrático. Creo que los cambios y modificaciones que se han ido introduciendo a la Constitución Política del Estado son buenos como la introducción por ejemplo del mecanismo de la interpelación, los cambios en las fechas de elección o los cambios en las facultades fiscalizadoras, y para qué decir las propias que hemos hecho nosotros en conjunto con el Ejecutivo en los mecanismos de dar mayor transparencia a la función parlamentaria, quizá la más innovadora en el tiempo es todo el cambio en el sistema de asignaciones, de recursos de los parlamentos -el chileno debe ser de los pocos en el mundo que le traspasa la facultad de determinar el uso de los recursos económicos, para el cumplimiento de sus funciones parlamentarias, a un organismo distinto al de los propios parlamentarios, yo me enorgullezco de eso-, donde me tocó como presidente de la Cámara su implementación; creo que ha sido un paso muy positivo porque uno de los factores del que los parlamentarios se quejan y que la sociedad reclama es que los parlamentarios no tienen recursos para llevar adelante la función y la sociedad estima que esos gastos son excesivos e imposibles de ser sostenidos. Yo creo que desde el momento que se transparentó, que se publicó, que se dijo, que los parlamentarios dejamos de tener la decisión sobre eso, fue un paso muy importante dentro de los cambios que se han hecho en el último tiempo.

El Congreso Nacional y sus transmisiones de TV, la implementación de más de 6 en Valparaíso, 3 en Santiago con transmisión televisiva en línea que permite a la sociedad seguir el debate parlamentario, no solo de las salas, sino también de las Comisiones, son mecanismos que han ido ayudando a mejorar la transparencia. También el Parlamento Juvenil, las iniciativas de la Biblioteca del Congreso, las últimas que se han hecho en la web para que la gente pueda consultar y participar son elementos que han ido abriendo las puertas de la Cámara de Diputados a una mayor participación de la sociedad civil.

La abundante legislación que se está tratando en el Congreso apunta en la misma dirección. La aplicación de la ley de inscripción automática y voto voluntario rompió un eje muy tradicional de la política chilena, en que esto era obligatorio y por inscripción electoral. Vamos a ver en la próxima elección del 28 de octubre y en las próximas parlamentarias y presidenciales qué tal funciona este sistema. Hubo mucho debate previo de si debía ser obligatoria la votación y la inscripción

automática. Todo el mundo político está expectante de qué va a pasar, de si esos 5 millones 200 mil nuevos electores potenciales se manifestaron, cuántos dejaron de votar. Estamos todos esperando para evaluar este sistema, pienso que hay que esperar, al menos, una elección parlamentaria y una presidencial para ver si este paso, tan trascendental que Chile dio, acercó o alejó a la gente; fomentó una mayor participación o seguimos quedando con participaciones en torno al 50 o 60% como, históricamente, las estábamos teniendo en las últimas elecciones. En la misma línea la ley que va a permitir elegir a los consejeros regionales, una participación más activa de los gobiernos regionales, la ley de partidos políticos; son todas legislaciones que muestran que no estamos cruzados de brazos, sino que estamos desafiados por estos cambios que nuestra sociedad está teniendo.

La sociedad chilena ha cambiado, es más horizontal en la forma en que se relaciona, respecto a una sociedad más vertical en la que había una autoridad que disponía y resolvía y una sociedad que se allanaba a estas decisiones sin mayor participación. Hoy día está mucho más interconectada, las redes sociales han sido un factor que han cambiado la política. Están mucho más conscientes de sus derechos, no tan conscientes de sus deberes. Participan activamente, manejan mucha más información y prescinden con más facilidad del Parlamento y de los partidos políticos. Hace 10 años no se concebía que ningún conflicto, de cualquier naturaleza, que ocurriera en cualquier lugar de representación de alguna comuna de algún distrito, no pasara, necesariamente, por la coparticipación de la convocatoria de los parlamentarios para canalizar esa iniciativa. Hoy día nos enteramos de los conflictos porque aparecieron en los medios de comunicación y llegamos tarde. Los ciudadanos se organizan prescindiendo de este eslabón o puente entre la autoridad y la sociedad. Se organizan y se disuelven en la medida que nace y se resuelve el problema. Por ejemplo en Santiago Poniente nos tocó vivir la batalla para evitar rellenos sanitarios, vertederos de basura, instalaciones que la comuna veía como una actividad contraria. Esos conflictos siguen existiendo, pero se prescinde bastante de la necesidad de los parlamentarios, porque la sociedad tiende a organizarse por sí misma.

¿Cómo enfrentamos esto?

Se enfrenta con más democracia y mejor democracia al interior de los partidos políticos y no prescindiendo de ellos. La crisis que podemos tener hoy día, enunciada tantas veces como la crisis de representatividad, responde más a una crisis de participación. La gente no quiere cambiar el modelo, sino ajustarlo para que funcione mejor. La gente reclama que los partidos políticos los escuchen más, que las decisiones que adoptemos conlleven una participación más activa en el proceso de toma de decisiones. No percibo, en la sociedad chilena, un anhelo mayoritario que llame a disolver los parlamentos o terminar con los partidos políticos e ir a regímenes de tipo plebiscitario o de formas de participación distinta. Pero esto constituye una obligación y un desafío muy grande para todos de escuchar el mensaje y de llevar adelante los cambios de actitud y de organización para que esa mayor participación se dé. La reciente aprobación de la ley de primarias –son pocos los países que la tienen en el mundo, solo 5 países la tienen como Chile– es un avance sustantivo. Pero esta ley no puede relegar a un segundo plano a los partidos políticos; porque puede ocurrir que se generen formas tales que a través de los mecanismos que se desarrollan en las primarias terminen eligiendo no a los mejores o más competitivos. Le acaba de pasar a la Concertación en sus primarias internas en las que hubo 23 alcaldes en ejercicio que fueron reemplazados por otros; tengo serias dudas de que los otros vayan a tener mejor resultado electoral que un alcalde en ejercicio, con todo lo que eso significa. No hay que transformar estos mecanismos nuevos de participación en mecanismos únicos que no están exentos de algunas externalidades o de algunos riesgos.

En el informe me llamó la atención lo siguiente:

“Las formas de democracia más directas no pueden replicar ni reemplazar el proceso parlamentario. Los casos en los que las nuevas formas de participación han funcionado de manera más efectiva son aquellas en donde estas complementan y refuerzan el proceso representativo en lugar de pasarlo por alto”. Esto es contrario a los que están planteando Asambleas Constituyentes como forma de generar cambios en la Constitución Política del Estado. Me llama la atención esta suerte de suicidio colectivo en la que una parte de los parlamentarios chilenos resuelve traspasar el problema a una Asamblea Constituyente, que nadie sabe quiénes son, ni cómo se eligen, ni de qué forma, sabiendo que es una función propia de los parlamentarios. Es como decir yo no sirvo que lo haga otro. Creo que no estamos

en una crisis institucional de representatividad. Si lo quieren plantear como una forma para cambiar el sistema binominal, debiera ser mejor a través del debate, de las fuerzas políticas; veremos cuántos somos y quiénes son los que quieren mantener un sistema mayoritario, como los de mi sector político; esto no significa que quieran mantener el sistema binominal tal cual está; frente a los que creen que tenemos que evolucionar a un sistema proporcional muy distinto al que hay hoy en día.

En la Ley Orgánica del Congreso Nacional se definió por primera vez la función parlamentaria. Tuvo que ver con el nuevo sistema de asignaciones parlamentarias, porque había mucha discusión sobre dónde estaba el ámbito del legislador. ¿Era solamente la función legislativa y fiscalizadora o también estaba la función de representación? Lo definimos en nuestra ley orgánica recogiendo las tres funciones. El Congreso Nacional destina cuantiosos recursos a esa otra área de la función parlamentaria. Por eso hay recursos para arrendar sedes y oficinas en las comunas de los distritos, para financiar a gente que colabore en esa función, para combustible y teléfono. El Parlamento valida a un mismo nivel esta suma de representación que la que designa a las funciones legislativa y fiscalizadora.

Nos pasa con mucha frecuencia, que leo en el informe, que la gente cree que estamos para reponer las iluminarias o para pavimentar calles o arreglar plazas. Tengo poco registro en mis audiencias de personas que vengan a preguntar mi opinión de un tema, por qué voté de una manera o me gustaría que llevara adelante esa indicación. En los distritos la gente recurre a una autoridad pública, que le consigna poder, más si es parlamentario de Gobierno. No me parece que esté mal ni que sea una desviación, es parte de la función parlamentaria y no hay que hacerle el quite. Peyorativamente, la sociedad, que no nos quiere mucho, nos dice que si ustedes trabajan 9 días en el mes, reciben un sueldo millonario; en circunstancias de que los chilenos trabajamos 25 y ganamos bastante menos que ustedes.

Hoy día los ciudadanos prescinden y dependen mucho menos del Estado de lo que dependían hace 20, 30 o 40 años. Como consecuencia, el poder de las instituciones del Estado desde el Ejecutivo y desde el Parlamento hace que para el vivir cotidiano de cualquier ciudadano sea menos relevante de lo que era en la década del 60 o del 70, donde el Estado estaba muy omnipresente, en lo económico fijaba precios, decía cuánto valía el kilo de pan o el litro de leche, el Ministerio de Economía regulaba la actividad económica de forma importante, un Estado empresario con grandes empresas que formaban parte del poder del mismo, las

autoridades políticas intervenían de forma importante en las decisiones económicas, sus decisiones en el Parlamento influían mucho en el conjunto de la ciudadanía; lo mismo ocurría en la educación, no más de 8 universidades estatales y de ahí dependía todo el sistema educacional, la educación privada era intrascendente desde el punto de vista de la educación del país, las organizaciones sociales eran muy pequeñas, las organizaciones de ayuda a la comunidad eran más bien benéficas pero no participativas. En la actualidad, por ejemplo, es impresionante el número de clubes del adulto mayor. Yo soy diputado por Pudahuel donde no había más de 30 o 40 hace 15 o 20 años, hoy día la cifra es de 170 en la comuna. Hoy la comunidad se agrupa no solo porque quiere beneficencia, sino porque quiere participar, actuar, ser escuchada.

Tenemos una sociedad que toma más libremente sus decisiones. Es típica la frase: “Para qué tengo que ir a votar si gane el que gane, yo igual tengo que ir a trabajar. Nadie me va a regalar el sustento diario ni las oportunidades que yo me genere”. Tenemos una sociedad que cree más en los individuos que en el Estado, fortaleciendo esa suerte de individualismo y la gente es más o menos exitosa independientemente del gobierno de turno. Los gobiernos entregan oportunidades, generan mayor o menor estabilidad política, social o económica, regulan, fiscalizan; pero los ciudadanos prescinden más o menos del Estado en todas las áreas en las que están.

Muchas gracias.

Hacer comentarios sobre el informe no hace falta porque la presentación que hizo Antoni es suficiente y completa.

Cuando me convocó la Unión Parlamentaria Mundial por el Programa de Naciones Unidas a formar parte de este grupo que iba a trabajar sobre este posible informe, en la primera reunión de Ginebra pensé que era realmente imposible hacer algo global que pudiera dar una respuesta global; por las diferencias tremendas que hay entre los parlamentos y las diferencias de experiencia. Sin embargo, cuando nos sentamos a trabajar, me fui dando cuenta de que teníamos temas comunes. Después de tres o cuatro reuniones, pudimos avanzar en un informe que yo creía imposible y que hoy es una realidad. Creo que es un buen aporte a un tema que está más vigente que nunca.

Quiero agradecer a la Biblioteca del Congreso que me hizo posible este trabajo, con su ayuda eficiente, para tener la documentación y los elementos necesarios, como también a los profesores que me ayudaron en materia de educación cívica. El tema es oportuno porque hace pocos días estuve en Europa y llegué realmente preocupado. Me tocó ver en los tres países en los que estuve manifestaciones callejeras en contra de los parlamentos. Estuve en Madrid y me tocó ver una concentración de gente en las calles, de los llamados indignados, cuyo tema era no solo cómo reclamar contra el Parlamento, sino que tenían intenciones de ingresar al Parlamento para pedir su disolución. El grito en la calle era disolvamos el Parlamento. No solo el Parlamento, sino también todas las instituciones. Hay un movimiento generalizado, me pasó en Italia y también en Francia.



Senador Andrés Zaldívar, ex presidente del Senado, miembro del Consejo Consultivo del Informe Parlamentario Mundial 2011

Este es un tema recurrente, vigente y que no es nuevo, viene en proceso de formación y de movilización bastante crítico desde hace tiempo, pero que ya se manifiesta en acciones concretas. Son movimientos minoritarios, anárquicos, no se sabe qué hay exactamente detrás como solución, pero que cuentan con la simpatía mayoritaria. Eso es una realidad. Todos los meses sale una encuesta aquí en Chile sobre qué piensa la gente acerca del Parlamento. Los resultados para mí ya no constituyen una novedad: La baja estimación de la ciudadanía por los parlamentarios. Me voy a referir, fundamentalmente, a este tema. Esto no es propio de un país, sino que está generalizado, globalizado. Ahora, ¿qué puede hacerse frente a una realidad tan negativa como esta? Porque como bien se ha dicho no hay democracia. Creo en la democracia y es el único modo de vida política que, realmente, pueden tener los países. El mundo ha salido de todas las experiencias totalitarias que se hayan dado de cualquier signo; en el mundo árabe también se está avanzando. El proceso de democratización es generalizado, pero no hay democracia sin Parlamento, sin partidos políticos, si estas instituciones no son realmente fuertes y tienen reconocimiento.

Respecto de Chile, primero aquí hay una falta de educación cívica absoluta. Aquí se ha cometido un error gravísimo, por lo menos por la experiencia que uno tiene de su tiempo de formación. La educación cívica era algo determinante en la formación de la gente. En los países actuales y en Chile, la educación cívica no existe. El niño desde que es formado no sabe qué es un Parlamento, ni cuál es la función de un parlamentario, de un ministro, de un alcalde; ni dónde queda muchas veces el Parlamento. Este es el primer tema, antes que todo el informe. Los países requieren volver a hacer educación cívica. Que la gente sepa qué es la democracia, cómo funciona, cuáles son sus instituciones, sus derechos y deberes. En el curriculum educativo de este país no existe la educación cívica. Entonces no podemos quejarnos. Muchas veces uno se sienta con su nieto y le pregunta algo sobre temas de educación cívica y no sabe. Uno tiene que darle a conocer. Cómo queremos que la gente aprecie la democracia, si no sabe cómo funciona o quiénes son sus actores. Con educación cívica vamos a tener, seguramente, un cambio de la visión de la gente de lo que es realmente la democracia.

Un segundo tema es que el parlamentario tiene que estar cerca de la gente, no me cabe la menor duda, no puede ser un extraterrestre. Debe tener capacidad de acceder, pero es imposible que sea Dios, no puede estar en todas partes. Un parlamentario concurre 3 o 4 veces a la semana a sesiones y comisiones, su principal

función; con eso llega hasta el día jueves. El viernes se traslada a su territorio, para atender las necesidades de sus electores. Normalmente, después de las sesiones también va a terreno, donde puede estar incluso hasta el domingo. Entonces, cómo hacemos para representar y escuchar a la gente, porque los parlamentarios no somos Dios; cómo cumplimos efectivamente nuestra labor.

Aquí viene otro tema esencia de la misma estructura: debe haber una red de representación, de manera que cada actor cumpla la función que le corresponde. Cómo estructuramos el país y sus instituciones si en nuestro país el poder está brutalmente concentrado en el Poder Ejecutivo y Legislativo y no tenemos una estructura clara de un poder comunal fuerte. En Suiza, la comuna es fundamental y ahí se da toda la participación, incluso hay plebiscitos comunales. Cada vez que hay una elección en un distrito no solo se vota por el candidato, sino que también se votan cuales van a ser los proyectos que se van a llevar a cabo por esa autoridad comunal que el día de mañana saldrá elegido. Tenemos que hacer una red de representación clara. Un Ejecutivo, un Parlamento con la función legislativa que le corresponde, además de acceder a la representación, pero debe tener además un gobierno regional fuerte y estructurado. En Chile, recién estamos comenzando a pensar en elegir a los consejeros regionales y los parlamentarios a veces son reacios a la elección de estos consejeros porque creen que por ahí va a salir la competencia para el día de mañana reemplazarlos en su propio cargo. No es así porque el consejero regional es un hombre que representa el interés de la región en materias que le son propias; va a liberar al parlamentario. Esa función es parte importante, y si a su vez, los alcaldes y concejales son gobiernos comunales fuertes con capacidades de resolución van a liberar al parlamentario y al consejero regional de lo que se tiene que hacer a nivel comunal. Esta red de estructura institucional hace que la representación se integre y entonces el parlamentario puede trabajar con un equipo de consejeros regionales de su misma tendencia, con un equipo de alcaldes o concejales que va a tener contacto con la gente, representación.

Pero el parlamentario por sí mismo, vuelvo a decir, no es Dios, no puede estar en todas partes. En la medida en que no puede estar en todas partes, empieza a ser criticado y desvalorizado. A mí me pasa, a veces, cuando llego a mi circunscripción; tengo mucha fuerza para hacer trabajo de territorio, creo que es muy importante hacerlo en la medida de lo posible. Uno llega a una parte y le dicen: “por Dios, senador cuánto tiempo que no lo veíamos; lo veíamos nada más que por televisión”. Es cierto, pero yo, a su vez, muchas veces, le preguntaba: “Dígame, ¿y ha venido aquí

otro senador? No señor”. Es un tema de lógica de cómo hacer la representación, a su vez también para que la representación funcione, la sociedad civil debe estructurarse para participar; porque no pueden votar los 16 millones de personas en todas y cada una de las actuaciones.

Un parlamentario funciona muy bien cuando para entenderse con la sociedad civil lo hace a través de sus propias organizaciones. En nuestro país se han desintegrado las organizaciones sociales, los colegios profesionales son débiles, los sindicatos casi no existen, alguna ONG está funcionando. Debiera preocuparnos que la sociedad civil se organizara y estructurara porque eso facilita, nuevamente, la representación. Si quiero saber qué está pensando tal sector o quiero dar solución a un problema relacionado con tal actividad, lo hago a través de las instituciones. Las organizaciones civiles también están debilitadas. El Parlamento seguirá siendo criticado, si no hay una descentralización, regionalización, potenciación de los gobiernos municipales, organización de la sociedad civil, porque el parlamentario no va a poder cumplir con la función de representación que se le quiere exigir, no es posible que la cumpla.

Primero educación e información y segundo estructurar la red de las instituciones de tal manera que puedan interactuar entre ellas y que todo funcione en la línea que nos corresponde. Este informe tiene la virtud de que provoca el debate que nos permite avanzar en una línea de solución.

El Congreso Nacional hoy día tiene una gran desvalorización. Hay parlamentarios que tienen miedo a salir a algunas partes porque les dicen cosas que no corresponden. Nuestro Parlamento ha hecho un gran esfuerzo para salir de un período largo de receso, volviendo a la transición democrática, es un Parlamento –seamos francos- donde la Dictadura nos quiso colocar distantes de la gente. Está fuera del lugar donde se deben tomar las decisiones. El Congreso está en Valparaíso y el parlamentario debe trasladarse el lunes en la noche o el martes en la mañana a esa ciudad. Antes, cuando estaba en Santiago, sesionábamos hasta altas horas de la noche; acá en esta misma Sala estaba el centro de la política; no estaba en La Moneda. Aquí venían los periodistas, la gente, los dirigentes sindicales, la sociedad civil en general a trabajar en el Parlamento. En Valparaíso, la gente a las 7 u 8 de la noche se va a su casa; el Congreso queda vacío. Los días jueves, viernes, sábado y domingo permanece vacío. Los parlamentarios se van a sus territorios. Este Congreso quedó desconectado, no se trata de cambiar la sede por cambiarla. A mí me tocó recuperar

este edificio, cuando era presidente del Senado y funcionaba como Ministerio de Relaciones exteriores. Luché por recuperar este símbolo tan necesario. Los lunes y los jueves trabajan las comisiones acá en Santiago. Es necesario que el Congreso esté cercano a los otros Poderes del Estado, es lo normal. Se cometió ese error y por eso el Parlamento ha perdido presencia.

En materia de comunicaciones estamos en una contradicción. Estamos en un mundo donde las comunicaciones son más abiertas que hace 20 o 30 años, donde hay comunicaciones de todo tipo. Este Parlamento instaló TV del Senado, de la Cámara de Diputados, página web, donde informa de todo, cuánto gana un diputado o senador, su declaración patrimonial y de interés, incluso en qué comisión estuvo, de qué y cuál fue su voto, a cuántas sesiones de Sala asistió; tenemos el senador virtual donde nos llega cada semana un informe sobre lo que opina la gente de tal o cual tema e incluso votan algunos proyectos, pero la gente se queja de que no hay comunicación porque muy pocas personas ven los canales de TV del Senado y de la Cámara de Diputados y lo mismo ocurre respecto de la página web. Hemos hecho un esfuerzo bien grande, sin embargo, el Parlamento está ausente. No tenemos presencia necesaria ni prestigio ante la gente.

Otro tema es el conocimiento en el Parlamento. Legislar hoy no es lo mismo que hace 20 o 30 años. Estamos legislando sobre la TV digital y qué sabe uno en materia de TV digital o sobre el mundo de las ciencias. El Parlamento debiera tener respaldo para buscar el conocimiento y legislar en la forma que corresponde al tiempo en el que nos encontramos; es un desafío para todos los parlamentos, donde estamos muy débiles.

Aunque hemos hecho esfuerzos por la transparencia estamos desprestigiados como parlamentarios. Voy a un lugar y me dicen que si yo gano 20 millones de pesos, por qué no le soluciono tal cosa. La gente cree todo lo que se dice. Todo este esfuerzo de transparencia no incide en el prestigio parlamentario. Naturalmente, hay que seguir profundizando esa transparencia unida a la capacidad de traducirla hacia la gente.

Fortalecer dentro del Parlamento las Comisiones de Ética, con conocimiento público para que la gente pueda pedir, no solo a la dirección del Parlamento, que un parlamentario esté sujeto a su investigación y a su definición. Creo que todo lo que sea fortalecer conductas es muy importante.

Tengo la convicción de que la política está pagando hoy día en su prestigio por los actos de algunos, porque la globalización de la comunicación es de tal naturaleza que basta que un alcalde sea sin vergüenza para que la gente crea que todos lo son; un incidente en la Cámara de Diputados o del Senado, por ejemplo, que uno le pegue a otro, para que se diga que todos los parlamentarios seamos “camorreros”; la conducta indebida y corrupta de un funcionario público importante sirve para que toda la gestión pública sea puesta en duda. La política está desprestigiada porque hay una forma de entenderla y una manera de informar que todo lo que pasa se generaliza. Si uno pregunta a la gente dicen que los políticos buscan solo sus intereses, por culpa de uno, aunque los 850 restantes sean correctos. Los políticos con nuestras conductas debemos tratar de preservar y de comportarnos como corresponde, como representantes de la ciudadanía.

Este informe, si bien es importante, es una primera piedra para construir, realmente, una institucionalidad de la labor pública junto con la organización de la sociedad civil que permita vivir en democracia. Si no lo hacemos, mañana estaremos pidiendo que vuelvan los políticos y los parlamentarios porque vamos a estar en Dictadura.

Muchas gracias.

PREGUNTAS

-Si la recomendación es no elevar las expectativas sobre la función parlamentaria, ¿qué espacio de ésta existe en las campañas políticas? Porque son el espacio más directo de visibilización de los futuros parlamentarios con la gente. En estas campañas se les ve más en una función de asistentes sociales, psicólogos que de hacedores de leyes.

-Saber si el informe aborda esta tensión entre la función parlamentaria y todas sus expectativas con los gobiernos locales con el poder regional.

-¿existen en el mundo parlamentos que no se elijan por la clave territorial, distrital? Porque si la función principal es legislar y ésta se hace por temas, se eligen a las personas por su representatividad territorial; aparece como un problema sin solución, a menos que se exploren formas de elección de las personas con un criterio de representatividad distinto.

RESPUESTAS

Senador Zaldívar. Sobre el tema de las campañas políticas debiera ser el momento en que las personas precisaran cuáles son los papeles que corresponden a cada uno. Pero sucede que como todo está confundido, llegamos los parlamentarios, en este caso los alcaldes y concejales, a las campañas políticas y no se produce la situación señalada en la que uno hable sobre los temas que le corresponde, porque el elector le está pidiendo al diputado o senador que se preocupe del pavimento de la calle, que es muy importante para el vecino. No hay en la gente una claridad de cuál es la función que corresponde a cada autoridad. Si la hubiera, los debates serían sobre temas pertinentes. Es un tema que debemos abordar, ¿cómo en las campañas políticas aprovechamos de hacer educación cívica?

Antoni. Se habla de esta imposibilidad para los parlamentarios de ser Dios, de poder estar en todas partes y se hace un llamado a la responsabilidad de los parlamentarios en explicar hasta dónde puede llegar y cuál es su función. También en su responsabilidad para no caer en una inflación de promesas en las campañas. El PNUD junto con la OEA sacaron hace dos años un informe titulado “Nuestra Democracia” donde se menciona el concepto de democracia exigible, es decir, un horizonte realista para nuestras democracias porque los ciudadanos necesitan saber desde las campañas, qué se puede y qué no para evitar esta tensión.

El tema de las tensiones entre legisladores y las autoridades del Poder Ejecutivo está abordado en el informe. Se ve con preocupación que muchas de las peticiones que reciben los parlamentarios en el mundo en realidad tienen que ver con competencias de las autoridades ejecutivas. Como señalaba el Senador Zaldívar, hay poco diálogo, hay poca capacidad de estructurar redes de respuesta para fortalecer la representación, no de un poder o de otro, sino del Estado. La presencia del Estado es algo que se aborda, bastante bien, con muchísimos ejemplos de países. Es muy interesante esta problemática de la falta de articulación que se da a diferentes niveles, incluso, en las democracias más consolidadas. Lo importante del informe es que reconoce las preocupaciones comunes y se sorprende de que sean tan comunes, con países tan diversos y con estructuras estatales tan diferentes.

Sobre las causas de esta impopularidad y de esta desvinculación entre lo nacional y lo territorial y qué sirve para bajar esta demanda de soluciones prácticas a nivel distrital y preservar la función del Parlamento como representante de la Nación y no solo de los territorios. El informe dice que a los parlamentarios de representación proporcional, que no están adscritos a un distrito y que fueron entrevistados, están expuestos a la misma presión, solicitud, de resolver asuntos. Hay una especie de dinámica para que los parlamentarios, incluso los que no están vinculados a un territorio particular, busquen territorios y busquen contacto con la ciudadanía. No se ve como una solución cambiar la modalidad de representación. El informe es muy claro, debe seguir el parlamentario vinculado con territorios particulares y con necesidades y preocupaciones particulares. Su función es, justamente, la de articular la particularidad con soluciones generales.

PARTICIPACIÓN, LEGITIMIDAD Y
CIUDADANÍA: DESAFÍOS PARA EL
PODER LEGISLATIVO

3



Diputada Ivonne Passada, ex presidenta de la Cámara de Diputados de Uruguay, integrante del Comité Ejecutivo de la Unión Interparlamentaria, UIP

El Informe Parlamentario Mundial analiza cómo han evolucionado los parlamentos y, fundamentalmente, entre sus representados. Sostiene que la única manera de resolver la poca confianza de que hoy gozan los parlamentos es lograr cómo éstos se comprometen cada día más con los ciudadanos y, a su vez, lo fundamental, es que sepan interpretar lo que éstos exigen en sus demandas diarias. Hoy en día los parlamentos se encuentran sometidos a más de una presión y control público que antes. Se les cuestiona la capacidad de fiscalizar a los gobiernos, sin embargo, también se hace esencial su aporte en la vida política de nuestros países. En ese sentido es que en aquellas agendas, que, generalmente, toman en cuenta los parlamentos o los parlamentarios, sean cumplidas; de ahí la exigencia del control público. Para la elaboración del informe han contribuido más de 125 parlamentos y 660 parlamentarios en forma individual.

Presentamos un breve análisis de este informe.

Respecto del género el 80% global son hombres y el 20% son mujeres parlamentarias. De todas formas la promoción de mujeres ha venido cambiando, pero muy lentamente. Si el índice de crecimiento se mantiene, recién la proporción será del 30% de mujeres para 2032 y del 50% de participación de ellas en los parlamentos para 2072.

Hay una gran desconexión en la percepción del rol del parlamentario. Para los parlamentarios su rol más importante es la creación de leyes y para los ciudadanos es resolver los problemas

de su distrito, departamento o su propia ciudad, de donde surgen los propios parlamentarios. A esto podríamos agregar, en este tema de la participación, que los propios legisladores se apropian de las agendas de los ciudadanos y una vez que lo hacen pueden llevarlas adelante y cumplirlas.

El legislador es el único contacto que la mayoría de los ciudadanos tiene con su Parlamento y esto debemos valorarlo como algo intransferible. Así el trabajo de los parlamentarios se tiene que transformar y se vuelve cada vez más importante; lo que quiere decir que no solo debe atender el legislador cómo legislar y qué legisla, sino también estar atento al lugar de origen de donde proviene y de las necesidades de ese lugar. La tendencia irá en aumento porque en el distrito se concentran las expectativas ciudadanas crecientes, donde el legislador percibe beneficios electorales directos y el desafío de responder a las demandas locales en una manera estratégica y evaluándola en forma permanente.

Para los ciudadanos el ejercicio democrático no se agota solamente en las elecciones; su participación hoy se manifiesta de varias maneras, una puede ser la demanda, otra la exigencia de resultados y rendición de cuentas de forma pública. La expectativa de los ciudadanos respecto de los parlamentos es infinitamente mayor; la información en un mundo que es cada vez más cambiante es también ágil y variada, donde en los últimos años su accesibilidad es mayor aún y de ahí el compromiso que se debe tener con la ciudadanía al estar más informada.

Hay una nueva demanda del público de información y también de transparencia, escuchábamos en el panel anterior; por eso han surgido aproximadamente unas 190 organizaciones que van viendo cómo funcionan los parlamentos de 80 países diferentes en los últimos decenios, lo que lleva a un mayor conocimiento de lo que sucede en cada uno de nuestros parlamentos. Estas organizaciones, que no van a desaparecer, sino todo lo contrario, exigen cada vez más información y van a encontrar también ecos en esa mayor información a través de los medios de comunicación. En respuesta a estos hechos los parlamentos se han visto obligados a tomar medidas y a cambiar cosas en general, proporcionando datos sobre qué es lo que se hace, en qué están, en qué trabajan; es así que hay por ejemplo canales de TV, audiciones de radio, días de las puertas abiertas del Parlamento, el “Parlamento te escucha”, trabajo en comisiones que en ocasiones se hace y se deberían hacer públicas.

Esto ha instaurado un sistema de consultas, también a los ciudadanos, y mecanismos de esas audiciones públicas que son necesarias. Si bien no es sencillo, pero el camino de ir teniendo parlamentos cada vez más representativos y cada vez más participativos va a permitir una mayor visibilidad a los parlamentarios y un verdadero ejercicio de la ciudadanía. Es aquello de que a los ciudadanos no solamente se les debería consultar en el momento de las elecciones.

Es bueno destacar que la eficacia de los partidos políticos pasará por ser sensibles a la representación efectiva de los colectivos de la sociedad y de que éstos sientan que los partidos han colocado también en sus propias agendas los temas que les interesan. Cuando decimos la participación, el interés de mujeres y jóvenes en la vida política y parlamentaria pasa también por nosotros mismos, apropiarnos de sus propias agendas. El desafío consiste en demostrar hasta qué punto las distintas opiniones de los grupos sociales forman o tienen un impacto en la elaboración de las leyes; eso es parte del equilibrio que se debe buscar para retroalimentar entre la demanda que se le realiza al parlamento o a los partidos políticos y, efectivamente, entre la propuesta lograda y la propia demanda.

Como consecuencia de la identificación de estas tendencias puede pensarse que los parlamentos están en una constante evolución y para que las reformas sean efectivas éstas deben ser estratégicas. Las claves serían entender mejor en qué consisten las nuevas expectativas del público, comprender el nuevo rol de los parlamentarios y aprovechar el espacio que tienen los parlamentarios o los legisladores con la sociedad civil. Fundamentalmente, el desafío y la renovación consisten en modernizar el funcionamiento de los parlamentos y encontrar un nuevo equilibrio entre los roles nacionales y locales de cada uno de los parlamentarios.

En los últimos 50 años podemos decir que los parlamentos son más abiertos y más visibles, si bien algunas encuestas nos indicarían que los ciudadanos tienen visiones antagónicas sobre los parlamentarios. Existen roles insustituibles para el legislador, el público lo sabe y por eso la exigencia permanente a los planteamientos originales, por eso también es indispensable pensar en la necesidad de que los partidos políticos cumplan un rol fundamental en la formación de los futuros legisladores. Sabiendo y reconociendo que el Parlamento es una institución compleja y que es diferente cuanto más diferentes son los países; sin embargo, todos cumplen o deberían cumplir su rol fundamental de ser portadores de la voz de su pueblo.

Es necesario, por último, recalcar que el espacio político que ocupan dentro de los parlamentos sus parlamentarios, donde muchas veces resuelven no solamente políticas nacionales, sino también conflictos, en marcos de diálogo, acuerdo manejando los disensos con racionalidad y tolerancia. Una democracia es fuerte cuanto más fuerte es su parlamento. Los partidos políticos juegan un rol fundamental para que esos parlamentos sean fuertes y la democracia también.

Este informe tendrá como cometido central ayudar a los parlamentos a instalarse con firmeza en el siglo XXI que cada vez será más exigente y los parlamentarios tenemos bastante que decir y promover para que estos cambios sean reales. El análisis de este Informe de la Unión Interparlamentaria debe realizarse no solamente por los parlamentos sino por los comunicadores, los funcionarios y si se quiere, como hoy decía un senador, que pueda ser incluido en aquellos informes cuando uno estudia o mira el significado de la importancia que tiene para un ciudadano la formación cívica.

Muchas gracias.



Marcela Ríos, oficial del Programa de Gobernabilidad, PNUD Chile

Quisiera presentar algunos de los resultados de un estudio que estamos haciendo en Chile y que son parte de un informe sobre la democracia en Chile, donde tenemos un capítulo dedicado específicamente al funcionamiento del Poder Legislativo.

El informe contiene un detalle de cómo está funcionando el Congreso en relación con sus tres funciones principales: legislar, fiscalizar y representar. Hoy me voy a concentrar fundamentalmente en los temas que tienen que ver con representación y relación del Congreso con la ciudadanía. Creo que nos ayudan a poner en debate los problemas que estamos teniendo en nuestro país sobre legitimidad y representación, deficiencias, a veces, que los ciudadanos hacen ver respecto de nuestras instituciones; en un contexto más amplio, permiten entender que muchas de las tendencias y de los problemas que vemos hoy día, en el funcionamiento de la democracia chilena, no son particulares o solo específicas al caso nuestro, sino que estarían dándose a nivel mundial, quizá con mayor o menor intensidad en otros países. Esa es la primera constatación, que me parece relevante, porque pone las discusiones en este marco más global que presenta el informe.

Voy a dar algunas referencias de los temas más específicos para el caso chileno y tratar de explicar un poco cómo se entiende esa pregunta que se hacía hoy día sobre: ¿qué explicaba estas brechas entre expectativas o la mala valoración que existe sobre el Congreso?

Un diagnóstico del funcionamiento de nuestro Poder Legislativo da cuenta de que existen debilidades en las tres funciones que debe cumplir, en parte tienen que ver con la estructura normativa, con las normas que rigen la separación de poderes, en término del proceso legislativo, fundamentalmente porque nuestro Congreso, a diferencia de otros congresos, tiene, en una escala de más o menos Poder Ejecutivo, menos atribuciones. Eso genera una problemática que los ciudadanos ven y evalúan mal la función de legislación del Congreso, justamente, porque ahí hay capacidades limitadas y un liderazgo claro del Ejecutivo.

a) Los temas de representación son los que más hemos debatido en nuestro país, donde hay posiciones encontradas, pero existe un cierto consenso en decir que hay un cuestionamiento respecto de cuán representativo es el Congreso Nacional, ya sea en términos de la traducción simple entre votos y escaños o ya sea en la dimensión más sustantiva de representar todos los intereses o todos los grupos humanos de una sociedad. En ambas dimensiones, hay una percepción, más o menos instalada en sectores importantes de la sociedad, de que el Congreso no es todo lo representativo que debiera ser. Y por último, hay posiciones distintas, pero también hay ciertas debilidades normativas respecto del rol de fiscalización, en la medida que se han aumentado; hemos pasado de un marco regulatorio de bien pocas funciones de fiscalización o más débiles y se han aumentado las funciones de fiscalización al Poder Legislativo. El uso de esas atribuciones de fiscalización todavía no está consolidado, sino que está, como algunos pensarán, en una marcha blanca que no termina de cuajar y que en muchos casos la forma en que se están usando algunas de ellas, están teniendo efectos contraproducentes, en el sentido de que contribuyen a profundizar esta idea de que la política o los espacios de deliberación son conflictivos, que son poco constructivos, que no llegan a generar réditos para la ciudadanía, que los políticos se dedican a pelear y a contradecirse los unos a los otros. Hay un tema de que el aumento de facultades no necesariamente ha aumentado la percepción de la ciudadanía de cómo está operando esa función.

En términos del proceso legislativo, en nuestro informe, que queremos lanzar en los próximos dos meses, hay mucha evidencia. Quiero dejar algunos de los titulares que encontramos: Hay un nivel de productividad muy alta en el legislativo, pero esa producción legislativa ha ido en aumento en los últimos 20 años y vemos que cada vez se elaboran más proyectos. Como todos sabemos, hay una fuerte preeminencia del Ejecutivo sobre el Legislativo respecto, no de la producción, sino de la aprobación, por lo tanto la eficacia, obviamente, está más en el lado del Ejecutivo.

Por último, por un tema de números, hay más producción en la Cámara que en el Senado, sin embargo son las mociones desde el Senado las que tienen más posibilidades de convertirse en ley frente a las que surgen desde la Cámara. Como se aprecia en las iniciativas de ley, según sea su origen mensajes o mociones, hay un aumento muy grande en el último período respecto de los 15 años anteriores. En los últimos 5 o 6 años hay un aumento muy importante en la producción.

En cuanto a los proyectos aprobados en los 20 últimos años, el 71% tuvo su origen en Mensajes, iniciados o apoyados por el Ejecutivo y solo el 29% en Mociones. Por último, según el origen se ve que las mociones iniciadas en el Senado versus las de la Cámara, existe una probabilidad mucho más alta de aprobación en el Senado. En el informe discutimos el proceso legislativo y las causas que producen este efecto. Queremos dejar evidencia de que esta dificultad, percibida por los propios parlamentarios como también por la ciudadanía, de que hay una falta de eficacia en el proceso legislativo, incide algunas veces en esta transferencia de interés y quehacer de los parlamentarios en su trabajo territorial, en la medida que su esfuerzo en su trabajo legislativo no es tan productivo; hay un sinsentido de concentrar demasiado tiempo de los parlamentarios y en particular de los diputados, en la labor legislativa propiamente tal.

b) Entrando en los temas de legitimidad, el Congreso junto con los partidos políticos, en una curva muy similar, son las dos instituciones peor evaluadas cuando se le pregunta a la ciudadanía. Están bastante distantes de la valoración del Gobierno y de los municipios; el Poder Ejecutivo tiene una valoración mucho más alta, el Poder Legislativo y los partidos políticos baja; la tendencia es a la baja, como decía el senador Zaldívar. Como indica el informe, este es un dato a nivel mundial, el parlamento en América Latina, como en el resto del mundo, es una institución mal evaluada, han tenido en las democracias más consolidadas bajas muy significativas en los últimos años; esta no es una especificidad del caso chileno. Cuando lo vemos a nivel sudamericano, Chile tiene una valoración de sus instituciones representativas menores al promedio de la Región; está bastante lejos de países como Uruguay que está con niveles de aprobación del Congreso y de los partidos políticos del 60 al 70%; en nuestro país menos del 30%. Entonces no es solo a la baja, sino en términos comparados, en nuestra Región tampoco está entre los países que tienen mejor evaluación; es un tema del cual hay que hacerse cargo. Es un dato empírico que se constata con los diversos estudios que estamos viendo.

c) El tercer gran tema hace referencia a esta brecha de expectativas; el informe hace gran hincapié en esto y es común a la mayoría de los países. Lo que los ciudadanos esperan de sus congresos es algo muy distinto de lo que los parlamentarios creen que deben hacer. Acá en Chile, esto se nota, claramente, cuando los electores creen que la principal tarea es representar intereses de los electores y no fiscalizar o legislar. Los parlamentarios tienden a pensar que su rol es mucho más centrado en la fiscalización y en la legislación. En las tres funciones que debe regir el Legislativo, los ciudadanos piensan que el Congreso lo está haciendo mal o muy mal; esto se mantiene cuando se le pregunta cómo lo hace en términos de legislar, representar y fiscalizar; si bien la peor evaluación es respecto de la representación. También el PNUD preguntó con centros de estudios públicos y un conjunto de otros centros de pensamientos para el Proyecto de Auditoría para la Democracia, a quién deberían representar y a quién representan realmente; vemos que también hay una brecha muy grande porque la mayoría de los ciudadanos, el 75%, dice que los parlamentarios deberían representar a todos los chilenos más que a los electores de su distrito; sin embargo, el 90% piensa que no representan a nadie y un 60% piensa que representan solo a los partidos políticos y no a los ciudadanos. Hay un tema de desfase entre lo que esperan que representen y a quienes representan. También hay una valoración muy negativa cuando se pregunta sobre cuánto cree ser escuchada la ciudadanía por los parlamentarios frente a una demanda, 40% piensa que ninguna, y en suma casi el 60% poco o nada.

Para terminar, efectivamente, el Congreso en Chile, como en otros parlamentos ha estado, desde hace mucho rato, tratando de impulsar agendas y modificaciones en su gestión para adecuarse a los nuevos tiempos y para reducir esta brecha entre expectativas y funcionamiento efectivo; hay un aumento en la transparencia, las páginas web, los canales, las declaraciones de intereses, etcétera. También otras medidas que tienen que ver con temas de probidad, pero en ambos casos no han tenido un efecto en la percepción de la ciudadanía. Entonces vemos que los ciudadanos sienten que tienen una influencia muy limitada respecto de cómo se producen las deliberaciones. Hay aumento de demanda y de mecanismos concretos de rendición de cuentas pero que no están asociados a los procesos de valoración. La otra tendencia que se ve claramente en Chile, similar a la de otros países, es que hay una extensión muy significativa de los trabajos en los distritos y con los electores por sobre el trabajo legislativo y eso va en aumento.

En los desafíos hacia adelante, hay un marco regulatorio que entrega facultades limitadas y que requiere ser revisado. Es una recomendación muy importante del Congreso, muchas de las medidas paliativas que se presentan de muchos de los temas de legitimidad o de representación no están sustentadas en un diagnóstico estratégico comprensivo de conjunto, de tratar de saber cuáles son las causas de la mala evaluación y de las demandas no cumplidas. Por lo tanto lo que está pasando es que se envían y se elaboran un conjunto de medidas que en realidad no necesariamente apuntan al fondo de los problemas. Se requiere, antes de seguir avanzando con un montón de medidas desconectadas, muchas veces incoherentes, por ejemplo de lo que impulsa la Cámara, de lo que se hace en el Senado, contar con un diagnóstico, tal como lo propone este informe, que permita ver el panorama en su conjunto y avanzar, por lo tanto con una manera más coherente de mejorar la representación y las brechas de expectativas y de funcionamiento entre la ciudadanía y el Congreso.

Gracias.

Voy a plantear otra dimensión de cómo se observa la representación parlamentaria. Quería señalar que, en un estado democrático de derecho, es central que el poder delegado por el pueblo en sus representantes se oriente a garantizar el ejercicio pleno de los derechos de las personas. La propia Constitución Política señala que el único límite al ejercicio de la soberanía es el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. Desde ese punto de vista, una de las dimensiones claves del funcionamiento del Poder Legislativo es el rol que desempeña en el cumplimiento de las obligaciones estatales en materia de Derechos Humanos, su reconocimiento, protección, promoción, respeto y garantía.

Desde 2006, el Observatorio Parlamentario desempeña una labor de información a la ciudadanía sobre el funcionamiento del Congreso Nacional, el desempeño de sus representantes y el compromiso que estos tienen o al menos declaran, con los Derechos Humanos y la democracia. También tiene una labor de incidencia en la discusión y aprobación de iniciativas legislativas relevantes al fortalecimiento de los Derechos Humanos y la profundización de la Democracia.

Además de la Corporación Humanas que coordina esta instancia, lo integran el Centro de Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales, el Centro de Estudios de la Mujer, CEM, el Observatorio Ciudadano, Corporación Opción y cuenta con la colaboración de Amnistía Internacional.



Camila Maturana, coordinadora del Observatorio Parlamentario

Entre las principales acciones que el Observatorio Parlamentario realiza, están la publicación de un balance anual al Poder Legislativo que recoge estas dimensiones, boletines trimestrales, revisión del compromiso contenido en el Programa de Gobierno, evaluación de la cuenta pública, estudios sobre las posiciones y compromisos de senadores y diputados en Derechos Humanos y Democracia, estudios sobre la participación civil en el debate legislativo, sobre el trabajo legislativo desarrollado por los congresistas, minutas legislativas sobre los proyectos relevantes y participación en las comisiones de trabajo legislativo.

Considero consustancial a un sistema político democrático la existencia en el país de organizaciones independientes que vigilen a sus autoridades en el cumplimiento de sus funciones de representación, mecanismos institucionales para la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas y control social, rendición de cuentas de las autoridades y canales expeditos para la interlocución entre representantes y sus representados. En particular, el Observatorio Parlamentario dirige su acción al Poder Legislativo, precisamente, por el rol que este poder del Estado desempeña en la representación de intereses de los ciudadanos y ciudadanas y en la dictación de normativas, tratados internacionales, normas constitucionales, normas de rango legal que permitan a todas las personas el ejercicio pleno de sus Derechos Humanos en libertades fundamentales.

A la luz del conjunto de obligaciones asumidas por el Estado de Chile, en orden a promover, respetar y garantizar los derechos fundamentales que derivan de los tratados internacionales vigentes como de los mecanismos internacionales y regionales de los que Chile es parte, resulta fundamental revisar el desempeño del Poder Legislativo en esta materia y sus desafíos. Es pertinente valorar que un amplio conjunto de tratados internacionales se encuentran vigentes en el país y en esto el Congreso Nacional ha tenido un rol fundamental. Solo por mencionar algunos en los años recientes El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, el Acuerdo de Privilegios de Inmunidades de la Corte Penal Internacional, el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas, el Protocolo Facultativo a la Convención sobre la Tortura y otros tratos crueles y degradantes, instrumentos regionales e internacionales sobre la desaparición forzada de personas y la protección frente a estas violaciones a los Derechos Humanos, sobre la pena de muerte y la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y su protocolo facultativo.

Sin embargo, ha permanecido estancado por años en su discusión y tramitación legislativa el Protocolo para la eliminación de toda discriminación contra la mujer que ya lleva diez años de tramitación parlamentaria y el Protocolo de San Salvador sobre derechos económicos, sociales y culturales que completa 5 años de discusión. Sabemos que la mera incorporación de los tratados internacionales en el ordenamiento jurídico no es suficiente, sino que también se requiere la implementación mediante normas constitucionales y legales y que en sus contenidos estas se ajusten a los estándares internacionales.

Quisiera señalar los principales avances en algunas materias y los desafíos que tiene el Poder Legislativo en la actualidad

En el ámbito de la institucionalidad para la promoción, protección y defensa de los derechos de las personas es necesario destacar la creación por ley del Instituto Nacional de Derechos Humanos; está pendiente la aprobación de la Defensoría de las Personas a cargo de la protección y defensa de estas. Valorar que para la coordinación a nivel del Poder Ejecutivo de las políticas públicas, se discute actualmente en el Congreso un proyecto presidencial sobre Subsecretaría de Derechos Humanos.

En el ámbito de la igualdad y no discriminación, tras 7 años de discusión, este año se dictó la Ley que se denomina Medidas contra la Discriminación que, entre sus principales logros, defiende la igualdad de derechos y protege frente a la discriminación por orientación sexual, identidad de género, entre otras causales, principalmente, a través de un recurso judicial; pero por la debilidad de las herramientas, no llega a constituir una respuesta estatal para la prevención, sanción, erradicación de la discriminación y su reparación. No se señala con claridad, por ejemplo, cuáles son las obligaciones que corresponden a cada uno de los órganos del Estado en materia de prevención mediante acciones educativas, campañas públicas, capacitaciones, acciones afirmativas y un conjunto de políticas que permitan a todas las personas la igualdad de derecho, y tampoco se garantizan, en esta ley, recursos financieros para el cumplimiento de sus objetivos. Además, durante la tramitación se eliminaron las medidas de acción afirmativa que están establecidas en tratados internacionales porque son tratamientos diferenciados que permiten eliminar los obstáculos que impiden a ciertos colectivos, históricamente discriminados, el ejercicio de sus derechos. También se establece en esta ley –todavía no sabemos qué implicancia va a tener– derechos de primera y de segunda categoría al privilegiar sobre la igualdad de la no discriminación un conjunto de garantías constitucionales.

Un ámbito específico de la igualdad y la no discriminación, que el Parlamento se encuentra en un momento importante de enfrentar, tiene que ver con el reconocimiento y protección del derecho de constituir familia sin discriminación. En ese sentido es importante tener presente lo que señaló la Corte Interamericana de Derechos Humanos recientemente, en el caso de Karen Atala contra el Estado de Chile. En su sentencia, la Corte reconoce que “la protección a la familia abarca al conjunto de familias y no solamente aquellas que se basan en el matrimonio” y, específicamente, dispone que “la noción de vida familiar abarca a una pareja de un mismo sexo que convive en una relación estable de facto, tal como abarcaría a una pareja de diferente sexo en esa misma situación”. Es importante señalar que en el Congreso se debate, a iniciativa de los parlamentarios y del presidente de la República, un conjunto de iniciativas pero que no han llegado todavía a ser votadas y resueltas. De hecho, el año pasado, la comisión de Constitución del Senado analizó un conjunto de proyectos sobre acuerdos de vida en común, unión civil, unión de hecho, etcétera, distintas denominaciones presentadas por parlamentarios y también una propuesta presidencial del presidente Sebastián Piñera, pero todavía no ha tenido resultados positivos la discusión sobre matrimonio igualitario que han promovido algunos parlamentarios.

Por otra parte, existen obligaciones internacionales pendientes de cumplimiento en relación con la investigación, sanción y reparación a las graves violaciones de los Derechos Humanos cometidas en el país durante la Dictadura Militar que el Congreso todavía no ha enfrentado adecuadamente. Si bien en los últimos años se dictó la ley 20.377 sobre Declaración de Ausencia por Desaparición Forzada de Personas, que se refiere a ciertos aspectos patrimoniales y la ley 20.357 que tipifica los crímenes de lesa humanidad, genocidio, crímenes y delitos de guerra, es una ley de carácter retroactivo por lo tanto señala el compromiso para que estos crímenes horrendos no vuelvan a ser cometidos en el país, pero no establece medidas para garantizar la no impunidad. El principal desafío legislativo sigue siendo la vigencia del decreto ley de Amnistía de 1978 que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado, claramente, su revisión al Estado de Chile y de otros organismos internacionales; también está pendiente en la conceptualización de la tortura, su castigo e imprescriptibilidad a una reforma plena a la justicia militar para limitarla únicamente al juzgamiento de delitos de función cometidos por militares y garantizar el debido proceso.

En materia de Derechos Humanos de las mujeres, si bien hay importantes avances legislativos, en años recientes, como la ley sobre información, orientación

y prestaciones en materia de regulación de la fertilidad, de igualdad en las remuneraciones que presentan déficits enormes en su implementación, hay al menos tres desafíos pendientes que están directamente relacionados con lo que los organismos internacionales han recomendado al Estado de Chile: reformar la sociedad conyugal, discusión que el Parlamento está dando desde hace 17 años; reformar el sistema electoral e implementar medidas de acción afirmativas para garantizar los derechos civiles y políticos de las mujeres, en particular el derecho a ser elegidas en cargos de elección popular y de representación en general, y despenalizar el aborto en algunas situaciones.

Estos debates han sido retrasados por las autoridades, de hecho, la vigencia de las normas que penalizan el aborto, incluso cuando la vida de las mujeres está en riesgo, cuando el embarazo es fruto de una violación o el feto presenta malformaciones incompatibles con la vida, fue una discusión que por 20 años no se pudo llevar a cabo y que solo en 2011 se inició en el Parlamento; como bien se sabe, no se alcanzó la mayoría suficiente para un cambio en tal sentido, pero al menos mostró que existen crecientes demandas ciudadanas por reformar estos marcos normativos tan restrictivos y es un tema que en las próximas elecciones presidenciales y parlamentarias va a tener que ser abordado nuevamente.

Para terminar, quisiera señalar que, pese a los avances de los últimos años, son todavía numerosos los desafíos que enfrenta el Poder Legislativo en materia de Derechos Humanos, especialmente, por la cantidad de tratados internacionales y leyes que se encuentran pendientes de dictación. Asimismo, las autoridades requieren atender de mejor modo el malestar social y acoger en mayor medida las demandas ciudadanas crecientes por participación y por universalidad de derechos. El rol de representación de intereses que el Parlamento desempeña en un estado democrático de derecho quiere ser fortalecido especialmente mediante el establecimiento de mecanismos para la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones. En tanto, el cumplimiento de las obligaciones de Derechos Humanos, que el Estado de Chile ha asumido, requiere de un mayor esfuerzo legislativo y esto compete tanto a los congresistas como al Gobierno en su rol de colegislador; especialmente considerando los numerosos compromisos en materia de Derechos Humanos y de Democracia contenidos en el Programa de Gobierno del presidente de la República, Sebastián Piñera, y también considerando que esto permitiría, en gran medida, revertir y recuperar la confianza perdida de la ciudadanía con sus autoridades.

Muchas gracias.

Mi intervención se va a centrar, fundamentalmente, en un tema parecido al que esbozó Marcela Ríos, aunque mi intervención va a tener un componente mucho más normativo y que tiene que ver con la noción de legitimidad. Razón por la cual el título de mi intervención es: "La legitimidad parlamentaria, tiempos difíciles".

Comenzaré mi intervención con dos preguntas ya que ambas permiten separar dos temas distintos de discusión y por lo tanto disipar una pesada confusión que reina en este tipo de discusiones y poder deliberar en consecuencia.

La primera pregunta la formularía del siguiente modo: ¿Es reversible el desprestigio de la Cámara de Diputados y del Senado y de los parlamentos en general? Es algo que uno observa en todas las encuestas de opinión en este caso las chilenas. La respuesta es sí, si se acepta mirar con prudencia los procesos que han afectado en los 90 a algunos parlamentos de la región nórdica de Europa y que fueron perfectamente reseñados en un conocido libro titulado *Desaffected Democracies*. Pero al mismo tiempo la respuesta debe ser -por eso decía que debía ser prudente esto- matizada con dos ingredientes: en primer lugar el proceso de reversión -que acabo de señalar- y que tuvo lugar en la región nórdica de Europa, en regímenes parlamentarios y no en regímenes presidenciales y en segundo lugar fue un proceso que se dio en poblaciones altamente educadas y cívicas.



Alfredo Joignant, cientista político, académico de la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad Diego Portales

La segunda pregunta es: ¿Esta crisis de legitimidad de los parlamentos puede desembocar en conductas de los ciudadanos comunes de interés por los asuntos legislativos y más allá de ellos por intereses políticos? En este caso la respuesta es No y la pregunta entonces es: ¿Por qué? Pues bien, buena parte de la respuesta a esta pregunta reside en las transmutaciones que han experimentado la actividad política en general y la actividad legislativa en particular, desde hace más o menos 30 años. Este es un fenómeno que no solo se observa en Chile, sino que también en los países europeos, que inventaron el parlamentarismo.

a) Primera razón -son varias- que explica el porqué, no es ni siquiera pensable que las personas vayan a sostener, ya no de manera episódica sino de manera sostenida, un interés por los asuntos legislativos y por los asuntos políticos. Eso tiene que ver en primer lugar con un fenómeno que se ha dado con toda claridad en los últimos 25, 30 años y que es el fenómeno de profesionalización de la política. Los representantes hoy en día son agentes o individuos que viven de y para la política. Esta no es una afirmación mía, ya fue formulada por Max Weber a comienzos del siglo XX y esa es una prefiguración que se hizo hoy realidad.

b) La segunda razón es, y congruente con el primer aspecto que acabo de mencionar, la alta incidencia de principios y mecanismos de separación de la esfera parlamentaria respecto de la sociedad: Fueros, dietas, incompatibilidades de oficios dependiendo de los países, secretismo del trabajo de comisiones, un lenguaje altamente codificado hasta comportamientos que se ajustan a la lógica del Hemiciclo pero que poco o nada tienen que ver con las expectativas que existen y con las percepciones de las personas comunes que están colocadas en la posición de espectadores. Desde ese punto de vista un episodio tan banal que observamos la semana pasada en el Congreso, la disputa cercana al roce físico; ¿cuál fue el comportamiento de uno de los diputados involucrados? Fue denegar la conducta impropia y denegarla frente a los periodistas con lo cual ahí se observa una negación de que es una actividad observada de manera episódica intermitente por personas, todos nosotros, colocadas en posición de espectadores. Lo mismo puede decirse respecto de formas de indiferencia en el trabajo legislativo de los diputados y senadores. La moción de orden que quería mencionar y que tiene que ver con la tercera razón y la cuarta también es que Chile no tiene Parlamento ni parlamentarios y ningún país de América Latina los tiene. Chile, lo mismo que Uruguay, Argentina, Perú, Bolivia y todos los países de la región, tiene Congreso y Chile -para centrar solamente la discusión en este país- tiene congresales. De manera que lo primero

que deberíamos hacer es empezar a hablar correctamente, en este caso del objeto que nos convoca y que es no el trabajo parlamentario, sino el trabajo congresal.

c) La tercera razón es que en el caso chileno el sistema binominal ha producido efectos absurdos que participan además del desprestigio del trabajo legislativo y del Congreso en general. Es absurdo que por la vía de las correcciones de fuerza, desde el 90 hasta esta parte, lo esencial de la competencia electoral sea al interior de las listas produciendo un daño a las elecciones legislativas donde se pierde totalmente el foco de lo que está en disputa.

d) Cuarta razón la subrepresentación de las mujeres, absolutamente grosera en el caso chileno, y de subrepresentación de minorías étnicas en nuestro país, aunque no se plantea del mismo modo en todos los países de América Latina.

e) Quinta razón de por qué no resulta pensable que las personas comunes y corrientes vayan a interesarse de manera sostenida por los asuntos políticos en general y por los asuntos legislativos en particular, es porque en Chile y conozco de menor forma el caso de los países de la Región, en todos los casos ha habido una distorsión del rol y eso parte por una enorme confusión. Un senador o un diputado no puede nombrarse o ser nombrado y menos el diputado o senador involucrado, presentarse como senador de Aysén. Normativamente hablando, los diputados y los senadores son diputados y senadores por Aysén pero son diputados y senadores de la República. Cuando en uno de los paneles se formulaba la pregunta de la relación entre cargo y territorio, aquí está el componente normativo. Chile es un estado unitario y no federal. Esas distorsiones de rol hacen que los diputados creen de mala forma que están representando a sus territorios, olvidando que son representantes de la República.

f) Aquí están incidiendo características de un público de chilenos, argentinos, colombianos, peruanos y demás que mantienen relaciones episódicas e intermitentes con la vida de los Congresos; además coincide con una mutación en curso de las poblaciones latinoamericanas, en este caso la población chilena. La población de Chile, que está cada vez más educada, es cada vez más autónoma y exigente. Suelen olvidar los diputados y senadores que la población, de la que estamos hablando, está mutando profundamente. Esa mutación -Europa ya la experimentó- América Latina la está experimentando ahora de manera bastante acelerada.

g) El sufragio universal está perdiendo su energía y capacidad legitimadora. Se observa por las transformaciones que están experimentando los estados modernos

que han visto en las últimas dos décadas, recientemente, la multiplicación de organismos autónomos y semiautónomos que no responden a la lógica de sufragio universal y que tienen enorme poder. En Chile, piensen en el caso del Banco Central, los consejeros del Banco Central no tienen legitimidad electoral y están tomando decisiones que nos afectan a todos, produciéndose una brecha gigantesca entre el destino de pueblos enteros en el plano económico y monetario y la legitimidad de origen de los consejeros de dicha institución. No quiero hacer un reproche, este fenómeno también se observa en los países del Norte con las autoridades que forman parte del Consejo del área audiovisual de los países.

Mucho se ha especulado para producir un vuelco, en estos problemas, sobre la importancia de empoderar a los Congresos en países como los nuestros. Me parece que parte de la solución pasa por eso y eventualmente, por cambios del régimen; avanzando hacia formas ya sean semipresidenciales o semiparlamentarias a escala latinoamericana. En el caso chileno, si se justifica el bicameralismo, dado que las dos cámaras son electas bajo la misma modalidad de elección, el mismo sistema electoral y la misma magnitud distrital y senatorial, resulta absurdo, tanto que tenemos parlamentarios en la XI y XII regiones que coinciden exactamente entre un cargo de diputado y de senador. Se ha especulado mucho sobre la importancia que tendría para abordar este tipo de dificultades los mecanismos de democracia directa y semidirecta, para romper con las inercias de la ilegalidad. No existe información empírica que muestre que eso participa en la solución del problema. Pongamos, solamente, un ejemplo: El proceso popular de la formación de la ley, lo que se conoce como iniciativa popular de ley. El país campeón mundial es Suiza, donde se observan enormes tasas de abstención y en el mejor de los años del total de las leyes votadas en un año legislativo normal, el 3% remite a iniciativas de ley popular. Estos mecanismos son condiciones necesarias para abordar los problemas que nos afectan, pero en ningún caso son suficientes.

Una parte muy importante del problema, que se ha obviado, es la dimensión de funcionamiento deliberativo de las democracias. La pregunta sería: ¿Cómo lograr que ciudadanos y candidatos a cargos de representación popular dialoguen a gran escala? Desde ese punto de vista existen dos mecanismos disponibles:

Uno, invento brasileño, son los presupuestos participativos que han evolucionado enormemente en el último cuarto de siglo y otro, norteamericano, ensayado en elección de gobernadores, son las encuestas deliberativas. Pero otro día se los cuento.

Muchas gracias.



*Sebastián Soto, Ministerio
Secretaría General de la Presidencia*

Agradezco a la Cámara de Diputados, a la Academia Parlamentaria, al Senado y al PNUD por esta invitación y los felicito por este informe.

Comenzaré con el diagnóstico, ya conocido, de la pérdida de confianza en las instituciones. En una encuesta tomada por un consorcio de centros de estudios, hace un par de años, el 76% señala que los partidos políticos no promueven virtudes cívicas; la mitad cree que el Congreso desarrolla mal su tarea de elaborar las leyes y más de la mitad cree que el Congreso representa mal o muy mal los intereses de las personas. Todo esto genera una desafección con la identificación partidaria; los partidos políticos, desde 1990 hasta la fecha han ido perdiendo presencia e identificación con la ciudadanía.

El informe señala la importancia de las instituciones en una sociedad más demandante. Un informe del PNUD de hace un mes sobre bienestar subjetivo muestra que el 80% de los chilenos se siente muy feliz o bastante con su propia vida. Genera una ciudadanía más empoderada y exigente. Estamos felices y empoderados. En los dos últimos años han aumentado los reclamos al Sernac, las demandas ciudadanas por transparencia de los órganos públicos, en 2009 eran 23.000 y en 2011 algo más de 40.000.

El informe entrega algunas líneas a fin de que una de las instituciones más relevantes pueda recuperar la confianza:

- Permanente rendición de cuentas
- Nuevo rol de los partidos políticos

-Fortalecer la participación de la sociedad civil

-Influencia de la ciudadanía en el debate legislativo

En estos cuatro pilares, el Gobierno a través de proyectos de ley, que ya se han aprobado o que se están tramitando en el Congreso, intenta fortalecerlos para sí, no solo para fortalecer al Parlamento, sino a la Democracia de nuestro país. Antes de continuar, el senador Zaldívar señaló un aspecto muy relevante, a mi juicio, que es el de la educación cívica; dijo que había hoy día, a diferencia del pasado, menos importancia en educación de los escolares en materia de educación cívica; una buena noticia es que este año el Gobierno ha enviado al Consejo Nacional de Educación, que está en proceso de aprobación, nuevas bases curriculares entre 1° y 6° básico. Estas bases fortalecen la educación cívica por lo menos para este primer ciclo tanto en los cursos de ciencias sociales como en un ramo nuevo que se llama orientación donde las virtudes cívicas y el sistema político entra también, elaborado por el Consejo Nacional de Educación y por un grupo de expertos que se reunieron a fin de avanzar en la educación cívica que creemos que es un aspecto fundamental en la construcción de la sociedad.

Volviendo a la agenda legislativa, los cuatro pilares a los que hacía referencia se pueden expresar con mayor detalle en los siguientes proyectos de ley que están en discusión o que ya fueron aprobados:

a) Rendición de cuentas. El Senado, en su segundo trámite constitucional, está discutiendo el llamado proyecto de ley de probidad de la función pública. Con esto se espera que las autoridades del Poder Ejecutivo, pero también los parlamentarios, los representantes o los congresistas siguiendo la terminología que nos contaba Alfredo, avancen en la declaración de cuentas a través de la declaración de patrimonio e intereses y a través de nuevas regulaciones de conflictos de intereses. En ocasiones, se tendrá que declarar el decomiso ciego, en otras ocasiones se tendrán que enajenar directamente tanto para autoridades de gobierno como parlamentarios a fin de evitarlos. De este modo, la legislación se pone al día en la rendición de cuentas, al menos, en un aspecto preciso como la transparencia en los intereses que cada uno de los parlamentarios y autoridades de gobierno puedan tener o haber tenido. De esa forma, se contribuye también a la confianza en la institución y en la función pública.

b) El informe se explaya bastante en el nuevo rol de los partidos políticos y, específicamente, de los políticos. La próxima semana o el próximo mes ingresará una modificación sustancial a la ley orgánica de partidos políticos que básicamente tiene tres ideas fuerza:

-aumentar la transparencia de los partidos políticos

-fortalecer los mecanismos de participación y decisión interna, es decir que el afiliado pueda opinar, participar, tener relevancia en la toma de decisiones del partido respectivo

-dar fe pública, mediante mecanismos de fiscalización, de lo que ocurre al interior de un partido acorde a la ley

c) Fortalecimiento de la participación de la sociedad civil. El Gobierno y el Congreso han discutido variados proyectos de ley, algunos ya terminados, otros en discusión. Inscripción automática y voto voluntario, permitiendo que 5 millones de chilenos, más del 60% del padrón actual puedan votar en las próximas elecciones. La diputada señalaba que a los ciudadanos no solo se les debe preguntar en el momento de las elecciones, pero al menos sí es importante que, al momento de las elecciones, tengan la posibilidad de participar y el voto voluntario lo incentiva; quienes participan en los procesos políticos atraigan a los electores a las elecciones. De eso vamos a tener en un par de semanas la primera prueba y el primer análisis y aplicación de esta ley. Adicionalmente, solo la semana pasada fue aprobada por el Congreso Nacional la ley de primarias, otro mecanismo nuevo de votación y de participación de los ciudadanos en las elecciones relevantes de los partidos políticos; esta vez para elegir candidatos a parlamentarios, diputados, senadores, presidente y también alcalde. Está en discusión el proyecto de ley sobre la elección directa de los consejeros regionales y el de plebiscitos comunales que facilita su organización. En 22 años, hemos tenido 4 plebiscitos comunales, y con ellos cada comunidad puede participar, con este proyecto, junto con votar en una presidencial o parlamentaria, en una consulta ciudadana.

d) La que hace referencia a la regulación del lobby evitando poner una muralla china entre el elector y su representante o monopolizarlo a través de los lobbistas profesionales. Todo tipo de contactos serán informados, por la vía de la transparencia, en este proyecto de ley.

La agenda legislativa asociada a los pilares del Informe Parlamentario Mundial tiene como intención aumentar la confianza de los ciudadanos en las instituciones, fortalecer la participación y permitir que haya más participación electoral en las decisiones de los partidos políticos, de los gobiernos locales y nacionales. Entre 1989 y 2009 un ciudadano fue 24 veces a las urnas; entre 2012 y 2032 podría participar 54 veces.

Muchas gracias.

PREGUNTAS

-¿Qué elementos se pueden modificar y aplicar para hacer más eficiente la labor del Congreso?

-Compartir la experiencia de Uruguay sobre la rendición de cuentas. La ciudadanía está descontenta porque siente que son rendiciones de lo bueno y nunca de lo malo. Uruguay se muestra como un país donde la confianza, la representatividad y legitimidad de los partidos políticos han aumentado desde el 2003 en adelante y es bastante más alta que el resto de países de la Región.

-Diferencia entre el Instituto y la Subsecretaría de Derechos Humanos. Tiendo a pensar que el Instituto es más independiente y que la Subsecretaría podría ser más una involución en esta materia.

-¿Cómo el Ejecutivo se evalúa como colegislador? ¿Qué valor van a tener los CORES?

-La educación cívica, ¿debería ser una labor del Gobierno o debiera ser también del Congreso?

-En el flujo de información y consulta entre la ciudadanía y el Congreso se mencionaron dos instancias. ¿Son aplicables a nuestra idiosincrasia o existe una tercera posibilidad?

RESPUESTAS

Alfredo Joignat. En un Estado Unitario el Bicameralismo, donde los miembros de ambas Cámaras son electos al sufragio universal, no se justifica. El ejemplo sería el bicameralismo francés. Hay una propuesta de cambio de régimen de RN y DC, se está pensando transitar a un semipresidencialismo; ello implica alterar el modo de elección de los senadores. Los franceses tienen Senado pero es electo al sufragio indirecto y tiende a operar como Cámara Económica y Social. Si fuera Chile un Estado Federal como EEUU que es la unión de 50 Estados, tiene lógica que cada Estado elija el mismo número de senadores. Esto es lo que ha llevado a que en toda Europa las Cámaras que importan son las Cámaras Bajas, la plebeya, popular. Mientras, la Cámara Alta es la aristocrática, siempre subordinada a la Cámara Baja. Ejemplo la Cámara de los “Lores”, como diríamos en Chile, supeditada a la Cámara

de los Comunes.

La educación cívica en todos los países del mundo está en crisis. La discusión pasa por cómo introducir valores cívicos a los niños en lugares distintos al hogar. Las encuestas deliberativas de Fiske están pensadas, deliberadamente, para nivelar competencias. Se da en un grupo acotado y representativo. Se selecciona una muestra nacional, de esta una submuestra, la cual es encerrada en hoteles durante 3-4 días. Sobre esa población acotada, representativa de los EEUU, se hace un trabajo, con modernas técnicas de nivelación y todo el proceso es retransmitido.

Camila Maturana. El Instituto Nacional de Derechos Humanos es un organismo autónomo, público; la ley lo define como una corporación de derecho público. Su mandato está por sobre todos los poderes del Estado, especialmente en el tema de las recomendaciones que afectan a todos los poderes del Estado. La Subsecretaría es un ente necesario para complementar la labor del INDH para coordinar al interior del Ejecutivo las políticas en materia de Derechos Humanos.

Diputada Ivonne Passada. La rendición de cuentas es un elemento que debe ser tenido de forma permanente en las agendas de los parlamentarios. Conuerdo que no se limita solo a las cosas positivas que se han realizado, sino también de aquello que ha quedado por el camino; dándole credibilidad al sistema y a los parlamentarios. Hay múltiples maneras de hacer esta rendición de cuentas: como pública, anual, por cada parlamentario desde su distrito o a través de un estudio propio parlamentario.

Hay una larga tradición de educación y formación cívica. En Uruguay el voto es obligatorio. Fue de los primeros países que habilitó a la mujer al voto universal y obligatorio. Hasta el día de hoy, la educación cívica, con distintas palabras existe en el sistema educativo formal y no formal, fundamentalmente en la enseñanza media y media superior, inclusive instrucción cívica y derechos en general. Pero creo que el éxito del sistema se debe a que en nuestro país tenemos partidos políticos fuertes y con una fuerte impronta y tradición; al no existir una escuela de formación, los parlamentarios surgen, justamente, de los partidos políticos. Cuanto más fuerte es un partido político más me asegura que un sistema democrático pueda hacerlo como tal.

También hay varios instrumentos que tiene el sistema uruguayo que son la consulta popular, el plebiscito, los referéndum que habilitan y permiten que la ciudadanía se exprese. Sin ir más lejos, en las próximas elecciones que tendremos en octubre de 2014, partidos hoy de la oposición al Gobierno, han cumplido con

el requisito de la recolección de firmas para habilitar un plebiscito sobre la bajada de la edad de los menores frente al delito penal, la ciudadanía en un debate que hoy está dando en la sociedad, lo va a resolver de forma directa en la elección. Eso ha generado un vínculo entre la ciudadanía y el propio Poder Legislativo. Creo que también hay improntas, serán compartibles o no, pero la situación de tener relación directa con la ciudadanía también sensibiliza lo que es un parlamento y un poder ejecutivo. Nosotros tenemos, por unas características especiales, un presidente de la República que camina por la calle, se comunica en forma muy directa con sus electores y quienes no lo son, creando un vínculo que hace distinta la relación y la participación política. No es ser más o menos malos, creo que hay metodologías que nos ponen en las agendas, cómo nos acercamos cada vez más con la sociedad y de qué manera nuestro vínculo pasa a no ser los 4 o 5 años que podemos estar en un parlamento.

Marcela Ríos. En el tema de las dos Cámaras, 110 países tienen sistemas unicamerales, 75 bicamerales y ello está bastante asociado con el tamaño de la población. La mayoría de los países con población como la nuestra tienden a tener sistemas unicamerales por lo tanto no somos un país federal, sino que además somos un país de un tamaño de población relativamente pequeño; por lo tanto en términos de la evidencia mundial doblemente pareciera que no tiene mucho sentido el sistema que tenemos, donde además se reproducen las funciones de lo que a menudo sucede en ambas cámaras.

Sebastián Soto. La diferencia entre el Instituto de Derechos Humanos y la Subsecretaría de Derechos Humanos es, básicamente, aunque con matices, similar a lo que sucede entre el Banco Central y el Ministerio de Hacienda, ambos son órganos del Estado, pero uno está dentro del poder Ejecutivo y el otro está fuera, tienen roles similares, pero marcos de aplicación diversos. La futura Subsecretaría de Derechos Humanos sería también un órgano administrativo del Poder Ejecutivo que también tiene una serie de funciones que se coordinan y complementan con aquel órgano del instituto. Respecto de las cifras de las encuestas, efectivamente, muestran una desconfianza de la política en general expresada tanto en el Congreso como en el Poder Ejecutivo e incluso en el Poder Judicial. Si bien las cifras del Poder Ejecutivo son mejores que las del Congreso, según el Centro de Estudios Públicos, todas tienen que mejorar. En la medida que se fortalezca la confianza en la política se fortalecerá en cada una de las instituciones políticas de nuestro país, sean estas del Ejecutivo, del Legislativo o incluso del Judicial.

Por último, la agenda del Gobierno en materia de descentralización es, a mi juicio, bastante coherente; por una parte está la elección directa de los consejeros regionales y en el Senado hay un proyecto de ley, denominado como transferencia de competencias, que regula todo un marco de atribuciones para los gobiernos y los consejos regionales. Hay que mirarlo integrado a las leyes de presupuesto que, crecientemente, han ido aumentando los recursos de libre disposición o de libre designación de los gobiernos regionales.

TRASPARENCIA E INFORMACIÓN PÚBLICA.
AVANCES EN EL CONGRESO NACIONAL
A LA LUZ DEL INFORME
PARLAMENTARIO MUNDIAL 2011

4

Quisiera formular algunas consideraciones generales y detenerme después en aquello que me parece más relevante de acuerdo a este tema.

a) La primera observación es que efectivamente la democracia contemporánea exige y necesita de un mayor interés ciudadano en el desarrollo de las actividades parlamentarias. Aquí no se trata solo de un avance que surge del Parlamento, sino que es una demanda, un requerimiento de la ciudadanía, de un mayor involucramiento en la productividad y en la gestión parlamentaria.

Por la naturaleza de nuestra actividad, en cierto sentido más técnica, más especializada, el desarrollo de la transparencia o de los temas de cercanía a su gestión ha estado más cercano a las labores de los gobiernos, de los Ejecutivos, que de los parlamentos. Sin embargo, en la medida que ha ido avanzando el tiempo, se ha ido generando una demanda creciente de información y de involucramiento de la ciudadanía en la actividad del Congreso, de las Cámaras. Se requiere claridad sobre el trabajo de los parlamentarios, la labor que realizan las Comisiones, qué se hace en la Sala y qué es lo que está influyendo en su trabajo. Todo ello con la mayor transparencia posible. Son requerimientos que se han ido desarrollando con el tiempo, pero que se han consolidado con mucha fuerza en el último tiempo. Lo que se espera, al final del día, es contar con un Congreso que realmente escuche a la gente y no que solo informe de lo que está haciendo. Que oiga a la gente significa que hace un esfuerzo, sistemático, acucioso y permanente para recoger



*Senador Hernán Larraín,
ex presidente del Senado y
presidente de la comisión de
Ética y Transparencia del Senado*

las inquietudes ciudadanas en forma organizada.

b) Segundo, un Parlamento que no solo oye, sino que es transparente cuando decide, en los distintos niveles en los que se adoptan las decisiones parlamentarias, fundamentalmente en las comisiones y en la Sala, en comisión Mixta o, excepcionalmente, en la reunión común del Congreso. Es decir, que oye antes de decidir y cuando decide, lo hace a la luz del día.

Finalmente, se trata de un Parlamento que da, en forma permanente, tiempo de su gestión. Hoy día no es admisible el secretismo en la labor parlamentaria. Durante muchos años, el principio que orientaba la labor parlamentaria, de los poderes públicos, probablemente descansaba en que el dueño de la información era la autoridad y que los ciudadanos eran los sujetos pasivos. Hoy día, el principio que ha revolucionado un poco la forma de cómo actúan los poderes públicos es, exactamente, a la inversa; el dueño de la información es el ciudadano. La reserva o secreto, que obra en manos de los distintos poderes, es y debe ser excepcional, debe tener algún grado de justificación objetiva que permita mantenerla en esos niveles.

Es explicable que haya algunas materias reservadas. Cuando hay conflictos bélicos entre los países, los secretos de guerra son evidentes. Hay otra serie de razones, de motivaciones, que pueden justificar la reserva de la información de una autoridad pública. Pero el principio, que inspira nuestra acción, es que el dueño de la información es el ciudadano y por lo tanto no hay materia reservada o secreta. Estos elementos son los que inspiran el camino de lo que se debe hacer.

¿Qué consecuencias se derivan a la luz de lo que se discute en este seminario de representación parlamentaria?

Quiero formular unas reflexiones específicas, que me parecen las más relevantes, a la luz de este informe.

a) Asumir, hoy día, que debe haber el mayor espacio de influencia pública en las decisiones parlamentarias. Si los parlamentos tienen como misión fundamental definir políticas públicas, de aprobar legislación, su decisión debe ser el fruto de un acto debidamente influido e influenciado por las autoridades, por terceros y por la opinión pública que se involucran en esta materia. Si bien la decisión será siempre de las Cámaras, del Congreso, el principio de acción debe estar influido por la mayor opinión que se pueda recoger en esas materias. No podemos pensar que la democracia es solo representativa, es decir, que se escogen las autoridades y estas

resuelven, en un minuto determinado, lo que estimen adecuado en cada punto; la determinación debe adoptarse habiendo escuchado a quienes corresponda.

Ello supone una forma distinta en la cual los parlamentos deben ejercer su función. En la ley de transparencia, los hemos denominado transparencia activa y transparencia pasiva. La transparencia activa es la obligación de los parlamentos de ir entregando, motu proprio, toda la información de la gestión que realiza el Congreso. Si hiciéramos bien el trabajo no habría casi espacio para la transparencia pasiva, porque debería estar todo al acceso de cualquier ciudadano, sin expresión de causa. Baste que un ciudadano solicite la información para que esta le sea accesible. En nuestro Parlamento, la experiencia, desde que se dictó la ley respectiva, es que la transparencia pasiva no es muy abundante ni frecuente porque precisamente esas expresiones tienen que ver con decisiones de autoridades unipersonales, tanto en el ámbito ejecutivo como municipal, en los servicios públicos, más que en la labor parlamentaria. Precisamente, porque en la medida en que se está cumpliendo bien la labor de transparencia activa, la segunda se hace menos necesaria. También porque las decisiones de los parlamentos no son individuales, son decisiones generales, objetivas y que por lo tanto afectan, sino a toda la comunidad, a un espectro amplio de ella.

Para asegurar que, efectivamente, tengamos el mayor espacio de influencia pública en las decisiones parlamentarias es importante que la acción de los congresos sea abierta y proactiva. Lejos del secretismo que ocultó la forma cómo se actuaba y trabajaba en el pasado, el trabajo de los congresos supone, necesariamente, una apertura de todas sus fuentes de información. Tiene que tener un carácter proactivo, no esperar el requerimiento de información, sino buscar en forma permanente la entrega de esta, una manera oportuna, inteligible, fácil de comprender por el grueso público, didáctica en cierto sentido y, deseablemente, lo más descentralizada posible. Hoy día los medios tecnológicos permiten que se haga con mayor posibilidad.

En Chile no existe la existencia de la iniciativa popular para el desarrollo de la iniciativa legislativa. Se ha planteado -debe haber más de un proyecto vigente o en vías de análisis en el Congreso- incorporar la iniciativa ciudadana con ciertos requisitos para que puedan promover iniciativas de ley. No lo encuentro una mala idea, sin embargo, he de admitir que tiene una limitación; es muy difícil pensar que la iniciativa ciudadana sea superior a la iniciativa de los parlamentarios en la presentación de leyes. Sería absurdo que los parlamentarios, elegidos por la

ciudadanía para que legislen, tengan una iniciativa inferior a la de los ciudadanos comunes y corrientes. Cabría suponer que los parlamentarios tendrían al menos la misma que los ciudadanos, no menos que ellos.

b) La necesidad de que los parlamentos rindan cuenta de su gestión que forman parte del sentido esencial de los esfuerzos que hemos venido desarrollando en el último tiempo. Que los parlamentos tengan, a través de Internet, información de esta transparencia activa que se va entregando constantemente ha sido una manera clara de avanzar en esa dirección, este avance en los últimos años ha sido muy positivo. Sin embargo, debemos dar pasos adicionales. Existe en el ámbito constitucional el deber de los presidentes de la República de dar cuenta pública anualmente de su gestión. Se realiza el 21 de mayo, rinde cuenta política, administrativa de la Nación, del estado de ella. La Corte Suprema el 1 de marzo de cada año también hace lo propio. Sin embargo, el Parlamento no tiene esa obligación. Quiero anunciar que en los próximos días voy a presentar un proyecto de reforma constitucional cuyo propósito consagra la obligación de que ambos presidentes del Senado y de la Cámara de Diputados deban rendir cuenta una vez al año de la gestión que desarrollan sus corporaciones, que irá acompañada de la respectiva obligación de que tanto diputados, diputadas, senadores y senadoras hagan lo propio en el ámbito de su circunscripción o distrito, con el fin de asegurar a los ciudadanos una explicación cualitativa y cuantitativa de la gestión que realizan. Eso abona en el avance del conocimiento, de la transparencia y de la debida información que debe tener lugar en el ámbito institucional que hoy día no se da de la forma que corresponde en el seno de nuestros parlamentos. El trabajo que esto pudiera significar, con el correr de los años, puede ser extraordinariamente valioso; espero que se convierta en norma jurídica en no mucho tiempo más.

c) La necesidad de establecer ciertas conductas mínimas en el desempeño parlamentario en dos ámbitos, pero no en la forma precisa y completa que se requiere.

Por un lado, la transparencia de los parlamentarios en su patrimonio e intereses. La actual norma es altamente insuficiente para conocer la realidad del patrimonio de las autoridades públicas, de los parlamentarios y de los intereses para determinar cuándo se producen inhabilidades de las conductas y decisiones en ciertos procesos legislativos. En esto hay mucho camino por recorrer. Si leen las declaraciones de muchas autoridades de las que no se sabe su patrimonio, se debe a que las exigencias

son mínimas. Declara que tiene intereses en una sociedad determinada pero no está obligado a declarar el patrimonio de la sociedad, ni el porcentaje de participación accionaria, por lo tanto no se conoce su patrimonio real. Puedo indicar que soy propietario de un inmueble, sin mencionar su avalúo. Eso debe corregirse, porque de ese conocimiento surgen las eventuales inhabilidades, incompatibilidades o inconveniencias éticas de la opinión de un parlamentario.

Otra conducta es la regida por los códigos de buenas prácticas parlamentarias. En el Senado no hay tal código, hay ciertas normas que están en el reglamento y que son, claramente, insuficientes, por ese motivo estamos trabajando desde hace algún tiempo en la materia, hemos solicitado antecedentes a la Biblioteca del Congreso y al Prosecretario del Senado, don José Luis Alliende, con quien hemos establecido un borrador que establece el código de buenas prácticas parlamentarias y sus respectivas modificaciones al Reglamento del Senado. Debe incluir claridad respecto de la conducta parlamentaria, aquí está todo el tema de los intereses personales o familiares que puedan ser incompatibles con las decisiones que uno, como parlamentario, tiene que tomar al momento de votar una legislación. Si bien las leyes son generales, hay situaciones en las que uno puede verse directamente involucrado y la decisión que adopte puede serle beneficiosa, por lo tanto, no debería ese parlamentario involucrarse en decisiones que al final tienen un efecto directo. No me estoy refiriendo a consideraciones como, por ejemplo, al incremento de los impuestos, que le pueden afectar o beneficiar, pero que no están directamente ligados a una cuestión personal. Obliga a tener mucha claridad en las líneas de conducta y en los respectivos conflictos de intereses que se pueden presentar en el desarrollo de la gestión parlamentaria.

También en el ámbito de las influencias, recepción de donativos, ventajas o privilegios, la manera de asegurar la independencia en la toma de decisiones y el uso que corresponde a la información privilegiada que pudiera tener algún parlamentario que lo obliga a un cuidado diferente. Por otro lado está la necesidad de regular ciertas conductas individuales e interpersonales, que van desde el lenguaje, el trato a otras de mayor complejidad como las obligaciones de información a la comunidad, no solo información cuantitativa como asistencia a comisiones, a la Sala, sino también cualitativa, qué tipo de labor parlamentaria se ha realizado, qué intervenciones ha hecho, qué materias ha defendido, qué proyectos de ley ha presentado y por qué. Su trabajo de representación o de mediación frente a la ciudadanía que lo ha elegido. Si se hace con frecuencia permite asegurar que los parlamentarios cumplan con su

misión, pero que al mismo tiempo la comunidad tenga antecedentes más efectivos al momento del juicio parlamentario. La reelección es un tema abierto y no debe hacerse sobre la base de que el candidato que vaya a la reelección diga qué hizo, sino que refleje realmente algo que se fue constatando año a año.

Es muy importante asegurar el funcionamiento de las Comisiones de Ética y Transparencia de ambas Cámaras, con el propósito de que tengan un rol activo y de mayor permanencia y no fundado en circunstancias muy menores. Es difícil el funcionamiento de las Comisiones de Ética y Transparencia, por lo menos en el Senado, puesto que no tienen la misma consideración que las otras comisiones porque son distintas. Las comisiones del Parlamento son legislativas, tienen proyectos concretos que desarrollar y resolver, trámite obligado en la formación de la ley. En las Comisiones de Ética, salvo que se trate de la acusación a un parlamentario determinado, no hay un sustento de actividad que la obligue a tener un trabajo periódico; en el caso de la experiencia del Senado no parece que sea el camino más adecuado.

Así como se busca asegurar el trabajo legislativo, hay que asegurar un trabajo efectivo territorial. Este es un tema que no siempre se aborda, pero que es necesario asumir porque el trabajo queda entregado a la voluntad de los parlamentarios. Un parlamentario puede ser elegido y no aparecer nunca más por su distrito o circunscripción o puede hacer un trabajo “clientelista” o para hacer un trabajo de verdadera representación de los intereses de esa zona, si es agrícola para representar los intereses agrícolas en los debates correspondientes, si es minera, si tiene características industriales, etcétera, según cada circunstancia, cada dedicación parlamentaria.

Me parece que deberíamos buscar una mayor seriedad y responsabilidad para garantizar que el trabajo parlamentario en el ámbito territorial corresponda a los intereses de representatividad real de la comunidad. Evitar actividades o conductas que tengan un sello de tipo “clientelista” que desvirtúan la labor parlamentaria. Permanencia del mandato parlamentario. ¿Es conveniente la reelección? Hay extremos como el caso mexicano donde los parlamentarios son elegidos por una sola vez como diputado o senador, o diputado y senador, pero nunca como en el caso norteamericano, donde el parlamentario puede ser reelegido indefinidamente. No es un tema trivial, aquí se conjugan las conveniencias de renovación con la de valorar la experiencia legislativa que se adquiere con el tiempo, como todos los oficios; pero

también puede convertir a los parlamentarios en políticos profesionales. Cómo conjugamos el modo de acrisolar la experiencia parlamentaria con la necesidad del cambio de los representantes en las respectivas circunscripciones y distritos. Hoy día no tenemos restricciones, pero la Cámara aprobó una limitación de los periodos parlamentarios de una misma persona y creo que esto apunta a asegurar una cierta renovación. Existe renovación, y quizá los índices de renovación sean mayores a aquellos países que tienen límite de reelección parlamentaria.

Es importante abrir espacios al monitoreo parlamentario. Hay unas series de ONG que están focalizando su trabajo en el análisis de la gestión parlamentaria. Me parece un ejercicio extraordinariamente valioso; en la medida en que se entienda no como la oficina de investigaciones que persigue el accionar oscuro de los parlamentarios; eso genera odiosidad y animosidad respecto de representantes elegidos por la ciudadanía. La función de monitoreo es positiva, proactiva; no se trata de decir que los parlamentarios son buenos, ni que son solamente malos, sino que desarrollan una gestión que en ambos aspectos, positivo y negativo, deben ser conocidos y evaluados desde diferentes perspectivas por la comunidad, en forma seria y organizada. La pluralidad que se pueda desarrollar de ONG, centros académicos o universitarios ayuda a ir formando una opinión especializada que contribuya al mejor desempeño parlamentario. Cuando uno recibe cierta información negativa no son muchos los que la consideran, pero si uno recibe información que evalúa de modo realista los aspectos positivos y negativos, ayuda a revisar la gestión porque son datos y antecedentes que a uno lo obligan a mantenerse en debida función. Pero sobre todo son importantes para el ciudadano. Cuando llegan las elecciones enfrentamos a los candidatos que se reeligen, que dicen que han hecho maravillas en su gestión y que merecen ser reelectos porque ofrecen nuevas maravillas para el período que viene y no necesariamente tiene que ver con la realidad. Ese esfuerzo debe ser monitoreado por instituciones objetivas que ayuden a que efectivamente los parlamentarios, los alcaldes, los gobiernos tengan una mirada objetiva. Ojalá haya una pluralidad para que no tengamos un monitoreo que pueda considerarse sesgado. Mientras más plurales, más variados los enfoques, mayor va a ser la diversidad que los ciudadanos van a poder tener presente al momento de elegir.

Hoy día, crecientemente menos porque hay más opinión externa, somos nosotros los que al ir a la reelección decimos lo que hemos hecho y esto no ayuda a la buena decisión ciudadana, democrática, informada, inteligente, objetiva que permite evaluar de verdad la gestión parlamentaria y por lo tanto tener buenos juicios

y criterios para realizar esa evaluación. Debe haber un monitoreo parlamentario no solo cuantitativo, sino cualitativo, responsable y realista de lo que es esencial de la gestión parlamentaria.

En resumen: un mayor espacio de influencia pública en la labor parlamentaria, una verdadera rendición de cuentas, tener claridad en el desempeño parlamentario, revisar el tema del mandato y asegurar el incentivo positivo del monitoreo de su gestión para así asegurar esta mayor transparencia e información a la ciudadanía de la gestión que desarrollan los parlamentos.

Muchas gracias.

Cabe preguntarse si se enfrenta el informe desde una mirada analítica-conceptual o desde una mirada eminentemente práctica de lo que hoy tiene la Cámara de Diputados, bueno, regular o malo, suficiente o insuficiente; pero que está y cómo desde ahí puede proponerse, mejorarse, perfeccionarse o lo que corresponda. Quizá el senador Larraín hizo una reflexión más analítica-conceptual de lo que debiera ser en algunas materias y yo voy a entrar más bien por el lado eminentemente práctico y, desde ese componente que hoy existe, cómo perfeccionar lo que tenemos.

La Cámara de Diputados tiene un código de conductas parlamentarias, que puede ser observado -yo mismo tengo algunas- y por eso lo estamos modificando. Si uno hace una breve historia, en 1994 la Cámara de Diputados empezó a analizar el tema de que debe existir un Código de Conductas Parlamentarias. En 1997 se llegó a crear la comisión redactora del Código de conductas parlamentarias. En 1998 comenzó a operar, además se creó esta comisión de Conducta que tenía que velar por lo que estaba en ese código. Funcionaba, se cumplía, no se cumplía. En ese mismo año hubo un esfuerzo de esbozo de declaración de intereses de los diputados. En 2002 ciertos acontecimientos detonaron la necesidad de que la Cámara de Diputados emitiera algún tipo de dictamen importante sobre el caso de los diputados Pareto, Jiménez y de Pía Guzmán de distintas características pero que detonaron una situación que ameritaba un dictamen y se hicieron aquellos dictámenes. En 2004 se modificó el Código de Conductas que había sido planteado



Diputado Patricio Vallespín, presidente de la comisión de Ética y Transparencia de la Cámara de Diputados

y aprobado en 1998, se le dio más atribuciones a la comisión de conducta, por ejemplo invitar, si alguno de los miembros de la comisión consideraba importante, a tal o cual parlamentario, en la anterior solo si había unanimidad de los miembros, lo que complejizaba mucho el tema. Fue un avance importante. Pero el avance más significativo se logra entre 2005, cuando se inicia la moción que modifica la Ley Orgánica del Congreso, y 2010, se aprueba la Ley 20.447 donde quedó establecida como parte de la Ley la comisión de Ética y Transparencia de la Cámara de Diputados con funciones claras, con acciones, le gusten o no, que debe realizar y se establecen sanciones a los diputados, medida que antes no estaba explicitada como facultad en ninguna norma legal pertinente. Ahí también se establece la declaración de intereses. A diferencia de lo que planteaba el senador Larraín, el formato de la declaración de intereses de los parlamentarios tiene todos los campos posibles de llenar; el problema es que algunos parlamentarios los llenan todos y otros no los llenan porque no están obligados a hacerlo y no son sancionados si no lo hacen. Si uno quiere ser lo más transparente posible escribe todo lo que tiene que poner y otros se reservan algunas cosas.

Por eso creo que hay que hacer algún tipo de modificación como también señalaba el senador Larraín. En 2010 asumimos por ley la comisión de Ética y Transparencia, constituida por 9 miembros sugeridos a la Sala por los Comités, proporcional a las fuerzas parlamentarias electorales de cada partido. Nosotros iniciamos una moción para cambiar el Reglamento de la Cámara en orden a fijar normas, procedimientos y sanciones que aplicará la comisión. Nos encontrábamos que al revisar este Código de Conductas Parlamentarias hay un conjunto de afirmaciones, con bonitos adjetivos que suenan bien, pero a la hora de evaluar conductas con el mínimo de objetividad y el proceso debido que requiere cualquier tipo de sanción era extremadamente difícil hacerlo. Cómo se sanciona si se dice que los diputados deben ser impecables e ir incluso más allá de lo que plantea la ley; la verdad que es muy complejo. Lo que hicimos fue revisar ese Código, trasladar un conjunto de componentes de ese Código al Reglamento –está presentado hace más de un año a la comisión de Régimen Interno de la Cámara- y estamos esperando que pase a la Sala para su aprobación. Creemos que con eso se van a lograr algunas cosas importantes porque se avanza bastante en dar mayor rigor de lo que se quiere hacer desde la comisión. Al comienzo las facultades de la comisión de Conducta eran, básicamente, emitir una opinión sobre las conductas, que fueran invitados si es que era unánime y proponer a órganos de la Cámara algunas políticas o propuestas

relacionadas con las conductas de los parlamentarios. No se aceptaban denuncias de un diputado en contra de otro, sus sanciones debían aplicarse por unanimidad; igual se avanza en algunos dictámenes pero era complejo su accionar. Era un órgano integrado por diputados elegidos conforme a la representación de cada partido, entidad que debe juzgar a sus pares y que debía alcanzar sus acuerdos siempre por unanimidad; esto cambia en la ley 20.447 donde basta la simple mayoría para aplicar sanciones al parlamentario que se pudiera considerar que incumplió algún componente del Código. Sus dictámenes en aquel entonces no importaban ninguna sanción, eran sanciones meramente morales, no había sanciones pecuniarias; hoy hay sanciones económicas. El presidente dura dos años con posibilidad de reelección y tiene 9 miembros.

¿Cuáles son las modificaciones más importantes de la Ley 20.447? El Congreso de Chile está entre los más exigentes del mundo en materia de transparencia. Informar y transparentar debe ser un principio rector de nuestro actuar. El punto es qué, cuánto y cómo se transparenta y se informa de manera tal de buscar los puntos más adecuados para aquello y es lo que estamos tratando de hacer en nuestra comisión. Por eso es importante destacar que en esta ley se establece la existencia de sus atribuciones de forma legal, debe pronunciarse, no es que pueda, de oficio o a petición de cualquier diputado por faltas cometidas por otro, es decir, un diputado puede presentar algo contra otro diputado y nosotros tenemos que revisar ese tema o podemos actuar directamente nosotros cuando consideramos que es pertinente hacerlo. Como presidente de la comisión de Ética, ante los hechos acaecidos la semana pasada en el altercado con la ministra Matthei -además estuve presente en los hechos-, automáticamente, de oficio decidí revisar ese caso para que después de escuchar a los actores se amerite si procede o no una sanción. Me pareció que era un hecho grave, se está revisando ese tema y mañana van los diputados involucrados a hacer los descargos y nosotros tomaremos las medidas que consideremos pertinentes. Unánime o no, basta la mayoría de los asistentes para tomar las definiciones y acuerdos en esa materia. Se toma la resolución, se acuerda, se informa a los involucrados y automáticamente se sube a la página web la resolución respectiva. Hemos decidido que la comisión de Ética de la Cámara hable a través de las resoluciones y no a través de las opiniones o comentarios de sus miembros, ya que son temas extremadamente importantes. Cuando se resuelve es de público conocimiento.

En esta ley se cambia el nombre de comisión de Conducta a de Ética y de Transparencia, amplía sus competencias para conocer y sancionar las faltas a la ética parlamentaria, a la transparencia, a la probidad y al acceso de información de sus miembros de la Cámara de Diputados, los integrantes deben ser elegidos por los 3/5 de la Cámara en ejercicio, aumenta la exigencia de la pertinencia de quienes están ahí y la comparecencia de los diputados invitados es obligatoria. Si es citado un diputado tiene que ir, le guste o no le guste. Se establece que el Reglamento establecerá las amonestaciones y las multas. La cuantía de esas multas es un tema que estamos revisando.

Con las enmiendas que se hicieron se busca dar un mayor orden interno, avanzar en materia y acceso a la información e impedir faltas a la probidad en el buen uso de los recursos públicos destinados a las asignaciones parlamentarias. Nuestra comisión tiene que revisar los casos que lleguen de Auditoría, del grupo de parlamentarios que al año son auditados, y revisa en profundidad cómo están usando las asignaciones que fueron definidas por el Comité de Asignaciones Parlamentarias y no por la Cámara de Diputados. Si algún diputado aparece con problemas en esa Auditoría, es revisado por la comisión de Ética, la que puede aplicar sanciones. De hecho, hemos aplicado un caso de un diputado que no tuvo toda la prolijidad suficiente, se revisó, se comprobó que no había existido mal uso de los recursos, pero sí desprolijidad y negligencia de él de no aclararlo como correspondía con los antecedentes pertinentes. Fue llamado al orden y sancionado con el 2% de su dieta parlamentaria porque nos parecía que era dañino para la Corporación que no hiciera las cosas con el rigor que corresponde. Si el comité de auditoría se había juntado con él, le dijo esto está mal, corríjalo y no lo hizo en el tiempo prudente, obviamente que ameritaba una sanción, a pesar de no haber usado mal los recursos. Se pudo demostrar después, pero debió hacerlo antes y no llegar a la instancia de la comisión; pues tenía 60 días para hacerlo. Se pretende además, aumentar la valoración ciudadana respecto de la función parlamentaria y establecer parámetros de conducta acordes a la investidura parlamentaria.

Esto ya está en la Cámara y el Senado está trabajando en ello; tiene que ser lo más homogéneo posible entre diputados y senadores.

El Código de Conductas Parlamentarias debiera modificarse y lo estamos haciendo porque aparecía un conjunto de aspectos de hombre y mujer parlamentarios ideales, debía reunir las atribuciones casi del Mesías o Jesús para cumplir con ellas

satisfactoriamente. Cualquier parlamentario podía ser objeto de observación si se iba del pie de la letra de lo que ahí se decía. Una cantidad de adjetivos calificativos, que si fuéramos así el mundo sería distinto probablemente.

Se establece un proceso que resguarda el debido procedimiento: se tiene que escuchar a los involucrados, van a la comisión, explican y luego se toman las medidas según se fijen conductas exigibles con precisión -porque ambiguas no sirven para nada para una posible sanción- en relación a la falta de probidad, transparencia, al deber de asistencia, de ir a la comisión. Se establece un equilibrio entre tipo de falta y tipo de sanción. Antes era muy al arbitrio de la comisión. Estamos solicitando que estas sanciones vayan desde el llamado al orden, amonestación hasta la censura con multas asociadas; solicitamos aumento de la multa, actualmente, podemos aplicar entre el 1 y el 5% de la dieta del parlamentario, queremos llegar hasta el 15% para tener un umbral más amplio para las posibles sanciones. Muchas de las disposiciones del Código de Conducta las estamos pasando al Reglamento de la Cámara, subiendo de categoría porque creo que esto debe estar ahí para que nadie, en el momento que se asuma y se jura el cargo vea que este Reglamento va a estar regulando y sancionando las cosas que aparezcan inadecuadas.

Regula todo el proceso de comparecencias y denuncias temerarias, porque pueden aparecer denuncias de un parlamentario contra otro muy irresponsables solo para generar daño político, el cual puede ser su contrincante en el distrito; pudiendo ser igualmente sancionado. Estos cambios se deben a que la Cámara de Diputados no tiene nada que ocultar, más bien que mostrar. El trabajo legislativo es y debe ser transparente. Debido a los últimos acontecimientos le hemos pedido al presidente que le dé el máximo de urgencia, que lo lleve a la Sala, que lo sancione el Comité de Régimen Interno -ahí está hace cuatro meses y no hay una opinión al respecto- y que lo sancionemos. Queremos que exista una mayor valoración de la integridad de la política y de sus integrantes. Todavía creo que la política juega un rol fundamental en la sociedad y hay que tener todos los elementos pertinentes para que esta política vuelva a ser valorada por la comunidad. Y si no hay nada que esconder, no hay nada que temer.

Mostrar explícitamente qué intereses están en juego al momento de legislar y por qué se opta por uno de ellos. No tiene nada de malo tener interés. El punto es que se sepa cuáles son esos intereses. Es importante que quienes estén revisando estos temas apliquen metodologías suficientemente sólidas; nos parece un problema

que cuando con metodologías no adecuadas se marca con el dedo a tal o cual parlamentario que tiene tal conflicto de interés; en la práctica cuando se revisa la metodología del estudio ésta era bastante básica, no tenía los elementos suficientes como para decir, efectivamente, Juan Pérez tiene ese conflicto de interés; la base de datos que se utiliza no era suficientemente rigurosa, no estaba validada, chequeada; creo que eso también es malo para la democracia y para quienes desarrollan ese trabajo.

Poner como relevante este Poder del Estado y más información para que los ciudadanos decidan informadamente qué es lo que hacen.

¿Qué nos falta?

a) Tener facultad legal, con resguardo adecuado, que permita la denuncia ciudadana por las faltas cometidas. Recibimos denuncias de los ciudadanos siempre que tengan antecedentes, responsablemente, entregados y vamos a actuar de oficio. En función del derecho de petición establecido en la Constitución, cualquier persona puede plantear, fundado en hechos serios y comprobables, peticiones a la comisión de Ética de la Cámara.

b) Mayor regulación del Lobby. El conflicto de interés no tiene que ser visto como algo malo, es y existe y todos lo podemos tener. El punto es que esté claramente establecido. Hay tareas pendientes que hay que precisar y aclarar. Cada parlamentario decide bajo su criterio si se inhabilita o no para participar en una votación. Debiera estar obligado a inhabilitarse si en su declaración de intereses hay conflicto; la comisión de Transparencia debiera tener, previamente, esa información para evaluar si se inhabilita o no. Las legislaciones tienen muchas veces un lenguaje extremadamente críptico para los ciudadanos. No se sabe exactamente qué se está votando. El lenguaje debiera ser más sencillo.

c) Mayor uso y atención a las redes sociales y a las tecnologías de la información. El tema se mira muchas veces con anacronismos, con escepticismo y otras veces con demasiada efervescencia y se usan las redes para todo tipo de cosas, haciendo comentarios vinculados al fútbol, a la farándula, absolutamente impertinentes en esos instrumentos. No estamos actuando en esa materia porque no hay un marco de acción posible.

d) Debemos crear un mecanismo para dar cuenta de nuestra gestión como parlamentarios. Desde el 2010 se da una cuenta de la Cámara como ente global,

como corporación, pero creemos que los parlamentarios debieran también dar cuenta en sus tres componentes: legislativo, fiscalizador y representativo, en los distritos. La diversidad de cómo se enfrenta el trabajo distrital amerita una revisión que pueda dar cuenta año a año o período a período por el parlamentario pertinente.

e) Más información de las tareas de representación que se desarrollan en los distritos.

f) Mejorar la coordinación con los grupos de monitoreo organizados de la ciudadanía. Que exista feedback. Se trata de comunidad organizada que quiere explicitar intereses y mostrar a los ciudadanos lo que ellos están revisando. Muchas de las cosas que estamos incorporando en la modificación del Reglamento salieron de una reunión de trabajo con 2 o 3 organizaciones, que nos dieron una serie de temas.

g) Limitar la reelección a tres periodos es razonable. No es limitar la democracia y va a generar mayor motivación. Pueden estar un tiempo en el sector privado y si luego quieren, pueden volver. También es bueno saber qué está pasando en el mundo privado y después volver. No tengo nada contra los profesionales de la política, pero siempre que tengan la oportunidad de hacer otras cosas en la vida. Solo cuando se es profesional de la política se puede tener pocas nuevas ideas. Generar nuevos espacios, motivar a gente joven.

h) ¿Hasta dónde debe llegar el control de la función del diputado en las comisiones y en la Sala? Si hay comisiones que tienen una cantidad de parlamentarios y es obligación asistir en lugar de 13 miembros hay 8, 7, 6, 4 de quórum para funcionar, porque muchas veces unos están subsidiando en la pega a los otros. Cualquier trabajador cuando no está en su pega enfrenta algún tipo de sanción. Es un tema que estamos empezando, son muy diversas las opiniones. Cuando hay buenas noticias, por ejemplo, aquella que anunció el presidente de Democracia en Vivo de que se puedan televisar por streaming las sesiones de las comisiones; una editorial de El Mercurio ataca esa medida diciendo que antes de estar interactuando con la comunidad y que la comunidad opine lo que está legislando que legislen mejor. Creo que hay que hacer las dos cosas: legislar mejor y estar en constante interacción con la comunidad en las comisiones. ¿Cuál es el temor muchas veces? Que puede haber pocos diputados en la comisión. Es bueno que la ciudadanía sepa qué diputados van a la comisión y hacen la pega y quiénes no.

¿Qué pretendemos lograr?

-Que una mayor cantidad de personas conozca la labor parlamentaria. Es fácil criticar, pero para criticar hay que conocer. Debemos dar más información para que la gente conozca más y con conocimiento critique todo lo que quiera

-Mayor control de los conflictos de intereses, la ley del lobby me parece poco significativa

-Más confianza del electorado en sus representantes. Que la gente vuelva a confiar en quienes están en la Cámara de Diputados y que pueda demostrarlo, que tenga información como para poder recuperar esa confianza.

-El apego de los diputados a una conducta modelo. Nadie quiere santos en la Cámara de Diputados, no existen, no es posible; pero sí una conducta modelo donde eventos que hemos vivido la semana pasada no aportan nada.

-Finalmente, más reconocimiento de una política moderna, eficiente y transparente. Hay un buen número de parlamentarios que tratan de hacer eso y más o menos lo logran.

Felicitar por estos temas; no cabe duda de que hay que avanzar, el punto es cuánto avanzar y cómo hacerlo, cotidianamente, con el máximo de rigor.

Muchas gracias.

Viendo las últimas encuestas del Latinobarómetro: ¿Cuánta confianza tiene usted en sus gobiernos? En Chile, el 34% de la población tiene mucha confianza o algo de confianza en el Gobierno. En países como Venezuela el 58% confía en su gobierno. Bolivia, Nicaragua, Argentina están sobre Chile en la confianza de los ciudadanos hacia sus gobiernos.

¿Qué le falta a la Democracia en su país? En Chile el 49% dice que reducir la corrupción. En la última encuesta de transparencia internacional, el 23% de las personas en Chile quizá habían perdido algún tipo de negocio por no entregar dinero a la contraparte, Argentina un 17%.

Chile es el tercer país con peor interconfianza entre las personas, con un 17%. Lideran Argentina, Bolivia y otros países, que no son ningún ejemplo en materia política; pero son llamados de atención a nuestra democracia.

¿Quiénes no cumplen con la ley? Los ricos y los políticos.

La confianza es básica para lograr el desarrollo económico. Cuando uno ve las cifras en países europeos, el mismo EEUU, una de las bases del crecimiento, del desarrollo y de la oportunidad para los emprendedores para poder crear, es la confianza en sus instituciones. Según la encuesta CEP, en 2010 el 28% de los chilenos confiaba en su Congreso. En 2012 solo el 10%. En los partidos políticos del 15% bajó al 12%.

¿Cómo logramos el avance económico? ¿Cómo superamos las brechas de desigualdad si la confianza de los ciudadanos hacia las instituciones se está deteriorando?



Juan José Soto, director

"Ciudadano Inteligente"

Esto es grave y debe ser el gran llamado de atención para toda la clase política, sin discriminar partido político, pensamiento, prensa o si participas en política. ¿Cómo hacemos algo realmente constructivo? Porque la política hay que cuidarla y desde las organizaciones civiles, desde la ciudadanía es muy fácil criticar. Los nuevos medios tecnológicos abren una puerta para rápidamente quedarse en las minucias. Por ejemplo, el 21 de mayo uno espera que se discuta sobre el fondo de lo que dijo el presidente en su cuenta pública, el último fue el Chocman. Vende mucho, pero el daño, el desprestigio y el debilitamiento a las instituciones se aceleran.

En la fundación hicimos un estudio de todos los diputados y senadores. Sacamos el Dicom, con su rut en el Diario Oficial, fuimos al Conservador de Bienes Raíces, viendo todos sus intereses; los datos fueron publicados en el Inspector de Intereses. Un mes antes les mandamos a todos ellos una carta informándoles de lo que dicen que tienen las fuentes de datos públicos y que no han declarado. Toda la ciudadanía tiene acceso a estas fuentes. Menos del 20% nos respondieron dando explicaciones a esos intereses no declarados. Resulta que alrededor del 49% de los intereses no está siendo declarado. Hay senadores, si uno se toma la molestia de revisar la declaración de intereses, que rellenan que son abogados y el resto está en blanco. ¿De qué manera se puede mejorar esta rendición de cuentas a la ciudadanía, esa rendición de intereses para poder pedir la inhabilitación cuando existan conflictos de intereses? Son materias que fortalecen la confianza de los ciudadanos hacia la labor de nuestros políticos. Pero existen grandes avances. Por ejemplo la Biblioteca del Congreso debe de ser una de las bibliotecas a la cabeza a nivel mundial por el uso de las tecnologías y de innovación. El Senado está haciendo grandes cambios en su página web permitiendo acceder a lo que dijo cada senador en el debate de cada una de las leyes. La realidad de Congresos como el de EEUU, España que recién también están partiendo. La transmisión de las comisiones es una medida de centralización que ayuda porque cuando se discuten temas que afectan a sindicatos de trabajadores portuarios de la XI o XII región, no pueden venir al Congreso.

Recuerdo que quise asistir a una comisión y pregunté si iban a transmitirla. Alguien que estaba allí, quizá un asesor parlamentario, me dijo “Espero que no, pues todos van a querer hablar “bonito” y esto se va a demorar hasta las tres de la mañana”.

Se necesita un cambio cultural hacia la transparencia, la labor pública, los cambios tecnológicos, “existe la profunda convicción de que los partidos políticos

entorpecen la representación efectiva en lugar de facilitarla”. Los intereses públicos y la discusión de los intereses públicos se dan abiertamente a través de las nuevas tecnologías casi online, pues en épocas pasadas se tardaba una o dos semanas en investigar y entonces el tema ya no era de interés. No existe todavía la respuesta para que canalice el Congreso este cambio. La “clase política” no es consciente de que está siendo interpelada.

Un tema que no mencionaron ni el diputado ni el senador fue lo que se refiere al financiamiento de la política. Cuando pedimos transparencia o inhabilidad debemos conocer quién está financiando verdaderamente las campañas políticas. El senador Valdés en una ocasión dijo que tenía un pariente que nunca fue a su circunscripción y ganó. ¿Qué hizo? Meter mucha plata en propaganda electoral. Cuando queremos recuperar la confianza en las instituciones, cuando queremos realmente saber qué está pasando con aquellas leyes detenidas en el Congreso, sin tener realmente pruebas, se construye un manto de dudas sobre el financiamiento de las campañas electorales de uno u otro partido. Sé que no es fácil y hay muchos intereses en juego, pero en qué momento retomará la “clase política” el tema de la transparencia electoral y cómo podrá el Servel, realmente, fiscalizar los topes, teniendo que desconfiar al final por qué un candidato tiene más o menos propaganda y al final lo votan porque es más conocido.

Efectivamente, en los últimos años, la sociedad civil está fiscalizando y monitoreando la labor parlamentaria. Un desafío que tiene el Gobierno y el Congreso es el de avanzar en el resguardo de los bienes públicos. Nuestra fundación está apoyada desde fuera, desde el extranjero, gracias a Georges Sörös; un húngaro está financiando que haya sociedad civil discutiendo en materia de transparencia. ¿Por qué no es nuestro propio Estado el que esté financiando ese bien público a través de universidades, centros de estudios?

Muchas gracias.



Moisés Sánchez, director

"Pro Acceso"

Cabe preguntarse: ¿Es la transparencia la única herramienta o la más adecuada para regular el lobby o es también necesario crear un sistema de control más específico de inscripción de lobbistas? Todo está en un debate de si la transparencia, por sí sola, si no está dentro de un contexto, puede conseguir los objetivos que se esperan. El financiamiento de la política sería otro tema de excelencia.

Parto valorando el informe, en especial, todo lo que reconoce la necesidad de fortalecer los Congresos, la función parlamentaria, el diagnóstico que hace de la mayor participación y la necesidad de interacción entre los parlamentarios y la sociedad.

La transparencia parlamentaria no puede mirarse como algo ajeno a la del Poder Ejecutivo o Judicial, obviamente, hay diferencias temporales, la tendencia ha sido que el Ejecutivo comience con mayores niveles de obligación y en una segunda etapa se incorporan el Legislativo y el Judicial con estos estándares.

La fundación norteamericana para el Debido Proceso Legal, DPL, hizo una investigación de transparencia en nuestra región entre los Poderes Ejecutivos y Judiciales y constató que había una relación virtuosa en los avances de la transparencia del Poder Judicial en aquellos países en los que había avanzado el Ejecutivo. Nuestra región no es homogénea en términos de transparencia. Donde tienen un sistema presidencialista, la mayoría son hiper-presidencialistas, con mucha influencia del Ejecutivo en la función pública, mientras que los Congresos ocupan posiciones secundarias.

El fortalecimiento del Congreso debe ir acompañado de mayores facultades y estándares de transparencia, pero en total armonía con el contexto país. En aquellos países donde no hay legislaciones de transparencia clara y obligaciones para los Ejecutivos, veo muy difícil que los Congresos puedan avanzar de manera armónica.

Otra reflexión gira en torno al estándar del proceso deliberativo. A veces se mira al Congreso y se le trata de ponderar en situación similar a la que tiene el Ejecutivo, encontrándonos con situaciones de que ciertos debates parlamentarios deben estar sometidos a estándares mayores de reserva, de privacidad, de secreto, por diversas razones. Cabe preguntarse lo siguiente: si el Congreso es el lugar por excelencia donde se constituye la deliberación pública, ¿le es aplicable el mismo estándar que al Ejecutivo? Desde el punto de vista deliberativo, el estándar al que tiene que someterse el Legislativo es bastante más alto que el Ejecutivo, donde sí hay un margen razonable de discusión libre y espontáneo para desarrollar mejor la función pública. Pero el Congreso es distinto, eliminar todas las trabas de acceso a la deliberación es una primera tarea fundamental; es como, por tomar un símil, emparejar la carretera y tapar los hoyos de la calle; sobre eso recién podemos construir.

Estas obligaciones son códigos de conducta, reflexiones sobre qué se debe hacer o no en términos de ética, cómo se constituyen en estatutos más sólidos y obligatorios. Si uno mira, en el caso de Chile, los avances de transparencia en el Ejecutivo, hay una consagración y marco legal más claro que en el Congreso; si bien se está avanzando en la legislación, hay espacios poco claros como los procedimientos para pedir información, la forma de resolver los conflictos de intereses o la información en una comisión de Ética que resuelve un conflicto entre pares. Esa transparencia del Congreso, para consolidarse, tiene que hacerse en un contexto internacional, siguiendo las tendencias, no puede ser una cosa antojadiza; porque cuando se hacen las cosas muy ad hoc o tratando de inventar la rueda nos encontramos que los países tienen distintas metodologías, variables, diferentes mecanismos de monitoreo; haciendo que las experiencias sean difícilmente comparables.

Deseo destacar lo que ocurre con el *open parliament chip*, la alianza por el gobierno abierto, iniciativa lanzada por el presidente Obama en 2011. Tiene por objetivo establecer compromisos flexibles y obligatorios de los Estados en diversas materias: transparencia, participación pública, interacción ciudadana, etcétera.

Nuestro país ya entregó compromisos para el Ejecutivo, donde se generó un proceso de debate y de diálogo con la sociedad civil; gran ejercicio de aprendizaje y mejora continuos, en contacto con el Consorcio para la Transparencia. Las obligaciones internacionales por medio de las convenciones formales se hacen a través de la Cancillería, haciendo que el Congreso se sienta algo ajeno a ese tipo de obligaciones. El mecanismo de Alianza por el Gobierno Abierto, genera un espacio más flexible donde los propios Congresos pueden, eventualmente, depositar esos compromisos voluntarios y transformarlos en compromisos a nivel de país. Sería un gran avance si en la próxima reunión de Londres 2013 los parlamentos desarrollaran alguna iniciativa en esta materia y estarían en consonancia con los del Poder Ejecutivo. La Alianza por el Gobierno Abierto ha contado con la colaboración de la sociedad civil internacional. Hay iniciativas y reflexiones en materia, por ejemplo, de construcción y monitoreo de planes, las metodologías, los estándares de Gobierno Abierto que deben aplicarse a todas las políticas de apertura que tengan las instituciones.

No se trata de imponer una serie de medidas aleatorias, para la transparencia, sino de que exista una relación entre el acceso a la información pública, la participación ciudadana, no solo consultiva, y los mecanismos tecnológicos que permiten el acceso a los datos abiertos. En ese sentido, hay documentos y una alianza internacional que se ha desarrollado entre transparencia internacional, la alianza regional por la libre expresión de información y algunas instituciones europeas y africanas con el fin de desarrollar estándares en esta materia; interesantes de tener presente a la hora de desarrollar compromisos de este tipo.

Por último, recordar que cualquier avance en el acceso a la información pública y en transparencia requiere en nuestro país una base constitucional sólida. La discusión pública, de los últimos días, ha dejado en evidencia que el acceso a la información no es un derecho reconocido de manera clara y uniforme por todos los expertos, juristas y el Tribunal Constitucional. explicitar ese derecho en nuestra Constitución es importante, como aquella reforma constitucional que incorpore la rendición de cuentas de los presidentes de ambas Cámaras; una no se entiende sin la otra.

El consorcio para la transparencia, donde se integra Ciudadano Inteligente, Probono, Participa y la Fundación Pro Acceso, ha presentado una iniciativa que está en reflexión de los Senadores y de los Congresistas del Grupo Interparlamentario

por la Transparencia, que esperamos tenga una buena recepción, pues es la base desde la que podemos establecer un diálogo directo, franco y sincero en materias del acceso a la información pública en nuestro país y avanzar en todos estos estándares que es parte del diálogo; tenemos que hacer sociedad civil, Congreso, Poder Ejecutivo y Poder Judicial.

Muchas gracias.



*Marcos Barraza, director del
instituto de Ciencias Alejandro
Lipschutz*

Represento a un instituto que no cumple la tarea de fiscalizar la labor parlamentaria o visibilizarla, sino la de abordar políticas públicas desde los vínculos con organizaciones sociales. En el debate, la representación es percepción, mi rol es visibilizar esta percepción.

Supongo que la hipótesis del informe es que la crisis de legitimidad de los parlamentos es posible de ser abordada desde la institucionalidad, mejorando los canales de comunicación, los instrumentos y las formas de acceso de la ciudadanía. Este acceso es difícil de alcanzar si solo se limita a debatir sobre estos instrumentos y formas. Es necesario determinar, desde el Parlamento, qué noción de democracia se quiere transmitir en términos de ciudadanía. Todas las afirmaciones del Informe Mundial están asociadas a institucionalización y no al debate ciudadano. Además, el informe presenta inconsistencias de metodología porque no es posible ser taxativo en lo que la ciudadanía quiere en materia de democracia y de función parlamentaria cuando los instrumentos de medición se restringen a fuentes secundarias, como encuestas a la propia opinión de los parlamentarios, y no, por ejemplo, a medir las legislaciones en curso y las expectativas de legislación de la ciudadanía.

Algunas proposiciones:

a) Chile, en materia de transparencia e información pública, presenta una institucionalidad muy débil y una práctica social aún más restrictiva que no es privativa del Parlamento, como señalaba el Senador Larraín cuando se refería a que la autoridad creía y practicaba por mucho tiempo

que la información era exclusiva de ella. Al instituto que yo dirijo le toca asistir a la federación de trabajadores de Metro. En dos ocasiones se han solicitado a la gerencia de la empresa pública Metro información relativa a los usuarios, negándose en todas ellas. En una tercera solicitud se va a tener que apelar a la ley de transparencia. Esta misma federación le ha solicitado a la comisión de Transportes de la Cámara de Diputados audiencia para discutir el problema de la seguridad en el metro y en dos oportunidades no ha recibido respuesta. Hoy en la prensa se difunde que el ex Ministro de Economía va a la comisión de Hacienda para debatir sobre la encuesta Casen, presumo que el ex Ministro tiene competencias para debatir sobre pobreza, pero también los trabajadores de Metro las tienen para debatir sobre seguridad para los usuarios. existe un problema: Si la democracia es institucional o si además tiene práctica social.

b) Si uno mira las tablas de insatisfacción y desconfianza hacia la actividad parlamentaria, se da cuenta de que han decrecido. Según el estudio de la Universidad Diego Portales de 2012, en 2008 fue de un 13% de satisfacción y confianza, en 2009 de un 14%, en 2010 un 17%, en 2011 disminuye a un 11% y en este año a un 7,8%. La pregunta es si el Parlamento, con esta lógica institucional de la democracia tiene capacidad de leer correctamente los cambios sociales y las expectativas ciudadanas. La impresión pareciera ser que no. El informe señala: “No se ha llegado a un acuerdo si el rol de un parlamentario es de portavoz del interés ciudadano o de guardián del interés nacional”. ¿Es posible disociar el interés nacional de la voluntad ciudadana? ¿No será que el Congreso promueve, genera y replica la división entre los partidos y la sociedad?

La comunicación parlamentaria por definición es un proceso de representación, en el cual la ciudadanía lo hace a través de los medios de comunicación, psicología social pura y, a su vez, el Parlamento intenta representar socialmente la complejidad de la ciudadanía.

En ese contexto: ¿Qué se entiende por crisis de legitimidad del Parlamento? Según nuestra opinión lo que está en conflicto y distancia es la brecha entre la práctica parlamentaria y lo que el ciudadano percibe como impacto razonable para su vida. El riesgo de este debate, sin las organizaciones sociales, es que se convierta en pura entelequia donde las estructuras definen cómo accedemos a la ciudadanía. El estudio de brechas de ICISO de este año entre la opinión de las élites y la de la ciudadanía señala para el Gobierno un 53% de confianza de las élites y un 32% del

ciudadano promedio; para los partidos políticos las élites los valoran en un 43% y la ciudadanía en un 11% y para los Tribunales de Justicia el 70% las élites y 20% los ciudadanos. Al debatir sobre accesibilidad a la ciudadanía, mecanismos, canales e interacción, cabe preguntarse si es para informar a la ciudadanía o para construir diálogo y simetría entre ciudadanos y Parlamento.

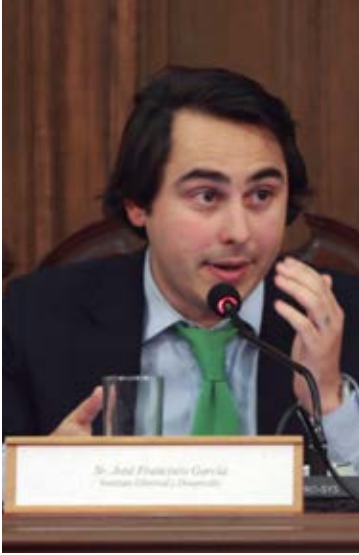
Citando un párrafo del Informe Parlamentario “Los criterios que deben regir al Parlamento en la Democracia del Siglo XXI son representatividad, transparencia, accesibilidad, rendición de cuentas y eficacia”. Es notable que no aparezca participación, no aparece en la modalidad de incidencia o deliberación; está excluida. El mismo informe afirma que “los parlamentarios relevan, en el caso de Chile, como el mejor instrumento de interacción con el ciudadano la oratoria y el vínculo presencial”. La encuesta INJUV de 2012 señala que un 40% de los jóvenes creen que los parlamentarios deben preocuparse de la pavimentación de calles, un 37% que deben generar más empleo en sus comunas. Es cierto que más instrumentos y canales, pero ¿unidireccionales o bidireccionales? Los mismos parlamentarios señalan que este vínculo presencial favorece una mejor representación ciudadana de su función.

Quiero señalar dos ejemplos televisivos que son contrarios. Según el informe “existen parlamentarios que precisamente se quejan del sensacionalismo que la TV genera respecto de la labor parlamentaria”. ¿Cuánto contribuyen los parlamentarios a ese sensacionalismo? Hay diputados que se hicieron, temporalmente, famosos por hacer un “koala” en la TV. Estamos hablando de conducción e imagen parlamentaria. La mayoría de los parlamentarios concuerdan que el otorgarle información, respecto de su labor pública para que se realice de manera eficiente, debe ser cuerpo a cuerpo. El mismo día de la cuenta pública del presidente al Parlamento, había en paralelo una sublevación de pobladores en Freirina por culpa de una empresa altamente contaminante. En términos de representación parlamentaria y de construcción de percepción demuestran dos percepciones altamente diferenciadas, la que hace la construcción parlamentaria y la que hace la construcción social.

En relación a medidas, nosotros favorecemos todos los instrumentos y mecanismos que posibiliten mejor diálogo simétrico y bidireccional entre la ciudadanía y el Parlamento, pero deben ir acompañados por modificaciones prolongadas en el tiempo. El problema de la información pública, de la transparencia y la valoración de la Democracia, necesariamente, pasa también por cambios generacionales.

Hoy día no tener una educación cívica rigurosa desde la educación escolar en adelante es una insuficiencia para la calidad de la Democracia. Nos parece que el concepto de asistencia activa, en términos de esta relación simétrica parlamentos-ciudadanos, es pertinente, pero también es importante incorporar los conceptos de incidencia y deliberación ciudadana. El Parlamento no es la única entidad llamada a deliberar respecto del devenir de los chilenos; hay materias que pueden ser abordadas por la ciudadanía y las iniciativas de ley o plebiscitos por parte de ella ayudarían a oxigenar y fortalecer el apego a la Democracia. Las plataformas digitales son instrumentos necesarios que solo son usadas como informativas y no interactivas; en Chile habría que averiguar el sesgo socioeconómico y cultural que implica fortalecer el vínculo ciudadanía-parlamento a través de ese instrumento exclusivamente. Las oficinas de monitoreo parlamentario son una contribución, pero también tienen que estar reguladas y con financiamiento público para disminuir la lectura corporativa. En materia de fiscalización, las rendiciones de cuentas son importantes y contribuyen a crear confianza social. Además, debe existir una responsabilidad política porque parte de la desconfianza surge de la gran distancia entre el decir y el hacer. En la mayoría de las encuestas lo que más se critica es que la promesa parlamentaria dista mucho de la legislación.

Gracias.



*José Francisco García, instituto
Libertad y Desarrollo*

Transparencia y rendición de cuentas no son temas tan tocados a lo largo del informe, pero tiene cosas interesantes como los códigos de ética parlamentaria, el monitoreo por parte de la sociedad civil. Las reformas de segunda generación que tiene nuestra normativa de Transparencia y acceso a la Información Pública en los reglamentos de las Cámaras son los enforcement, la exigibilidad y coordinación institucional. Hay una diferencia entre la normativa y lo que la praxis está generando.

Cuando uno entra en las páginas web de la Cámara y el Senado, puede ver muy bien las labores de las comisiones, las resoluciones, el tipo de materia que han analizado; todo está disponible. Hay que cerrar la brecha entre lo que uno ve en la norma y en la práctica. No solo hay un problema de recursos para implementar la normativa, sino también ciertas falencias a nivel de coordinación. El trabajo que haga la comisión de Ética y Transparencia de ambas Cámaras no puede estar dissociada de lo que hacen otras comisiones relevantes como la de Asignación Parlamentaria o Gobierno Interior. En la medida que no hay un lenguaje común en todas estas comisiones respecto de los estándares que se tienen que aplicar en la materia, es muy difícil que se tenga una mirada sistémica, cargando todo el trabajo a la comisión de Ética y Transparencia.

Las coordinaciones entre estas comisiones no pueden ser solo de palabra o reuniones materiales que es el modo en que se entiende la coordinación en Chile. Cuando uno ve las reuniones de coordinación del Ejecutivo, ve reuniones de ministros con el presidente o con

ciertas autoridades públicas donde se discuten agendas o temas. Tengo el temor de que esto suceda en las comisiones y se lleguen a acuerdos solo de palabra y por eso se deben tomar decisiones de coordinación a través de instrumentos. En la medida que las comisiones van generando estas resoluciones, compromisos conjuntos, se van creando precedentes para estos estándares en materia de Transparencia y Acceso a la Información. Se deben igualar criterios entre las prácticas de la Cámara de Diputados y del Senado; son distintas no solo normativamente, sino también, materialmente, la Cámara tiene una regulación más densa pero el Senado cuenta con una página web de acceso más sencillo y detallado. En definitiva se trata de cómo se aterriza la normativa en la práctica.

Uno analiza los avances en PMO mundial y se da cuenta de que en Chile estamos en una primera etapa del monitoreo; Ciudadano Inteligente, Pro Acceso son muy buenos, pero todavía están muy orientados en lo mediático. El nivel de escrutinio en la ley de presupuesto de la partida del Ministerio de Obras Públicas o del Poder Judicial desde la sociedad civil, en relación a esas actividades, es cero; toda la sociedad civil, todos los medios de comunicación debieran estar encima. El ministro Golborne defendió muy rápido su presupuesto a pesar de haber ciertos mecanismos e instrumentos cuestionados desde la sociedad civil y los medios, mala utilización del aparato estatal para beneficiarse de una candidatura presidencial, independientemente de que se comparta o no esa afirmación. Pues bien, el momento para discutir eso era en ese momento con el ministro, pero la sociedad no estaba presente. Uno puede decir que la ley de presupuesto es muy sofisticada, difícil de entender, con muchos números, etcétera. Las instituciones que participamos del proceso, que lo hacemos desde una mirada más técnica y más orientada al producto final, tenemos un rol distinto, más de fiscalización. Otro caso, las nominaciones judiciales, teniendo presente fallos como el caso Pitronello o del barrista del Colo-Colo, la jueza en su actuar se apartó o no de la ley y eso va a influir en su carrera judicial, va a estar enfrentada a si asciende o no, si va a ser ministra de Apelaciones potencialmente en el futuro, hay un escrutinio muy bajo de ministros de apelaciones que van a acceder a la Corte Suprema; algunos se vinculan a casos de denegación de justicia en la época de la Dictadura por violación a los Derechos Humanos.

En torno a las reformas legales hay consenso en que la declaración de intereses y de patrimonio todavía es débil, no es que la regulación no sea robusta, sino más bien el enforcement de la misma. Un mal camino sería sancionar con multa a los parlamentarios que no cumplan, sino mejor amplificar el escrutinio de los

parlamentarios que no hacen la declaración y los motivos de ello. Debe haber una correlación entre las declaraciones que se entreguen y los niveles de inhabilitación a los que estén sujetos. Otro elemento sería la regulación del Lobby, pero aquí hemos estado enfrascados en un debate técnico. En esta materia vamos como país en la primera línea. Hay modelos como el norteamericano o el canadiense más centrados en el negocio del lobby, o el europeo que es el que actualmente se está discutiendo. Desde hace 10 años estamos con una mirada hacia cada uno de los dos modelos.

Una última reflexión que quiero compartir es que están unidos los destinos en transparencia del Congreso con los de los partidos políticos. Es muy importante entenderlo en un momento en el que se ha anunciado la presentación del proyecto de ley que modifica la ley de los partidos políticos. Cuando uno mira los niveles de aprobación de ambas instituciones se observa que han ido amarrados a la baja. Se pueden formular muchas hipótesis, pero una evidente es que los partidos políticos chilenos se han “parlamentarizado”. Hay una unión entre las cúpulas parlamentarias y las de los partidos políticos. Si no se avanza en la transparencia de los partidos políticos, es muy difícil que se avance en la transparencia en el Congreso debido a esta ligazón y que pueda tener un impacto final en la percepción, la confianza y la aprobación que tengan los ciudadanos en los parlamentarios.

Muchas gracias.

PREGUNTAS

-¿Cómo se puede reconquistar la confianza entre la ciudadanía y los congresistas cuando la limitación a la reelección considera el último periodo para los diputados en ejercicio como primer periodo para contabilizar las reelecciones? Implica que diputados que estén desde dos décadas en el Congreso, tienen derecho a dos reelecciones más.

-¿Cuándo se va a tratar con seriedad la responsabilidad política y sancionar la falta de ella? En una entrevista a un alcalde decía que el papel político era crear expectativas durante la época de elección y una vez que uno alcanzaba el poder, tener que bajarlas; encuentro una falta de ética la actitud de estas personas.

RESPUESTAS

Diputado Vallespín. Habría que haber considerado el límite de la reelección con efecto retroactivo pero no hubo “piso” para eso. No sé si el proyecto va a ser aprobado en el Senado, pues son menos entusiastas que nosotros en el tema de la limitación de la reelección. Además, debo señalar que la calidad de la política depende del rol que juegan las instituciones; el rol del Congreso en iniciativa sustantiva en los temas relevantes es poco significativo. Si uno quiere mejorar eso también tiene que revisar el sistema que hoy existe en el país con un presidencialismo exacerbado que tiene que ver con los contenidos, con nuestras funciones y la otra pata la tendrán que hacer los parlamentarios con las conductas coherentes con aquello.

Juan José Soto. No podemos seguir haciendo las cosas de la misma forma, es un llamado a aquellas personas, de todas las bancadas, que no quieren cambiar, haciéndolas como el año 1990. Chile cambió, los medios tecnológicos son un desafío y cosas como el voto programático, plebiscitos ciudadanos son herramientas que vienen a descomprimir y a canalizar ciertas demandas ciudadanas y de diálogo hacia la clase política. Si las formas de diálogo y acceso de la ciudadanía han cambiado no es posible que se sigan cerrando las puertas y dando un portazo, incluso, sin un debate como cuando se habla de Asamblea Constituyente.

Marcos Barraza. El debate debe darse no solo intramuros, sino también hacia fuera, con la percepción de los ciudadanos. Una ley de responsabilidad política va de la mano con una ley de revocación del cargo cuando lo que está en entre dicho es la fe pública del discurso de los parlamentarios.

EXPERIENCIAS DE COMUNICACIÓN
PARLAMENTARIA EN EL MUNDO:
LOS NUEVOS DESAFÍOS DE LA
REPRESENTACIÓN POLÍTICA

5



Armando Cartes, decano de la facultad de Ciencias Sociales de la Universidad San Sebastián

Agradezco la invitación para compartir con excelentes panelistas y celebro esta fabulosa idea.

Los desafíos que hoy enfrenta la representación política requieren de acciones urgentes, pero también de reflexión. En esta mesa hay destacados miembros del gremio de las comunicaciones a los que no pretendo suplantar en su especialidad; voy a abordar el tema desde la perspectiva que yo manejo que son el derecho y la historia.

Los invito a volver al origen de los conceptos porque en tiempos confusos, a veces, eso nos puede iluminar. Vamos a la época turbulenta y confusa de 1810. La representación es una ficción, suponer que unos pocos pueden imaginar y después representar, fielmente, en los proyectos los valores de la mayoría es claramente una ficción y un acto de confianza. Para que pueda funcionar esta ficción se requieren muchos elementos que no son fáciles de construir; en el caso de Chile, claramente, no existían cuando nació como República.

¿Y qué elementos se requerían?

Una identidad política en torno a temas fundamentales, ser una sola nación y un proyecto de país. Además se requería una población educada que entendiera y se interesara por los asuntos públicos, que tuviera virtudes republicanas y que supiera leer y escribir. Por supuesto que esa obligación de leer y escribir se postergó hasta 1840 porque ni siquiera los líderes la cumplían. En tercer lugar un acuerdo nacional sobre una estructura legítima de gobierno, fuera Chile

Unitario, Confederado, Republicano o Monárquico, Democrático o Autoritario. Se requería consenso en tres temas: una nación, un pueblo y un sistema de gobierno. Esa fue la gran tarea del siglo XIX chileno. Con mucho esfuerzo y con no poca sangre, con cinco revoluciones, si incluimos la Independencia, Chile logró unidad aparente de los tres elementos.

En el siglo XX este consenso se fue ampliando, tras un aparente conflicto; ya estaba legitimado en este siglo XX la idea de la democracia representativa, se fue aumentando, ampliando, la base electoral durante todo el siglo y, también con ello, las tareas que se esperaba que el Estado desempeñara. Pero para 1900, el consenso básico ya estaba establecido: una nación Chile, un pueblo de ciudadanos y la democracia. Pero el siglo XIX, en cambio, fue muy complejo; cuando Chile nació como un país independiente no había ni identidad política ni continuidad geográfica, no había unidad lingüística ni étnica, buena parte del territorio estaba ocupado por los mapuches que no reconocían los estados ni se reconocían chilenos. O'Higgins los declaró chilenos en 1919 por un decreto que no cambió en nada la realidad. A su vez, el Chile histórico se extendía desde Copiapó hasta Valdivia, eran tres provincias, Coquimbo, Concepción y Santiago, con tres desarrollos paralelos, con tres identidades culturales, con tres vocaciones productivas distintas y todos esos elementos tardaron mucho en converger hasta ser un solo país. Por eso baste recordar que Chile tuvo dos revoluciones sangrientas, con miles de muertos para finalmente, consolidar su Estado Unitario. Para crear una nación el Estado y las élites deben empeñar su mejor esfuerzo en la promoción de fiestas nacionales, himnos, banderas, música marcial y el mito del roto chileno. La historiografía liberal también cumple su rol escribiendo historias de Chile que partían en el año 1810 en un Cabildo abierto; como si el período hispano hubiera sido solo una etapa oscura y prehistórica, como si en el Cabildo de Santiago y en la Junta de Gobierno le diéramos la libertad a la República, dos afirmaciones que hoy día sabemos que son parcialmente verdaderas. Además, crear una República como la que tiene hoy día Chile era mucho más que establecer instituciones.

Se requerían condiciones de abandonar la búsqueda de soluciones ideales y ajenas a la realidad, lo que nos llevó a dos décadas de ensayos y errores, pero sobre todo a la necesidad de construir -porque esa es la palabra- un pueblo virtuoso. De manera que Chile optó por la República, en eso hubo pronto consenso; pero no por una Democracia. Chile optó por una democracia progresiva que avanzara a la par con la ciudadanía, la educación, el orden, el desarrollo económico y social; es

decir, Chile en 1810, más que culminar un proceso, inició un largo camino hacia la República y la Democracia, de un territorio fragmentado cultural y geográficamente pasó a un país integrado y administrado desde el centro, de una democracia censitaria a una igualitaria, de un gobierno lector, luego interventor, a uno que respeta el juego de los nuevos políticos. Son todos procesos que Chile vivió, de larga duración, de lenta evolución y que hasta hoy día se encuentran inacabados. En síntesis, desde que nació nuestro país ha perseguido tres objetivos:

a) Constituir una nación, una identidad cultural y una unidad política, persiguiendo la homogeneidad con valor a promover y renegando a su diversidad

b) Buscar dotarse de un pueblo bien educado, dotado de virtudes republicanas, que se informe y participe en los asuntos públicos

c) Instalar un régimen político a la vez legítimo y eficaz, es decir, uno que sea representativo, asegure gobernabilidad y sea efectivo en la solución de los problemas públicos.

¿En dónde estamos hoy?

En apariencia hemos avanzado mucho. Somos todos chilenos, hablamos español, tenemos una historia común, expectativas similares sobre el futuro, somos demócratas y hace mucho que somos un país alfabetizado; aunque muchos, entre ellos profesores, no entiendan lo que leen. ¿Es tan efectivo este aparente consenso? ¿Es la historia de Chile una línea continua de ascenso y de progreso? Hay un malestar que recorre el país, que cuestiona las bases de nuestra unidad, que nos obliga a replantearnos no el sentido del progreso, sino el paradigma mismo. Estos cuestionamientos inciden, finalmente, sobre la legitimidad de la política, sobre la representación; por eso muchos de los dolores de la política actual hay que buscarlos mucho más allá de ella, en la sociedad misma, en sus cambios y expectativas. No es un problema de falta de progreso, sino de paradigma que cuestiona el sentido mismo del progreso. La homogeneidad que ayer era un ideal hoy se ve como un desvalor que ahoga las diferencias regionales, omite y reprime a las minorías de todo tipo y nos ahoga en la cultura centralizada y hegemónica. Los ejemplos sobran, para algunos la anhelada unidad nacional se plantea como factor de presión y forzosamente homogeneizante. El régimen político chileno, más ideológico que ahora, es cuestionado hoy día en sus bases; surgen reclamos de una Asamblea Constituyente con una confianza excesiva en el poder de la ley para cambiar la realidad. Es un resabio ilustrado, propio del positivismo chileno, que yo

como abogado no comparto.

La democracia que tanto costó construir, con todas sus imperfecciones, aparece hoy día como un mecanismo excluyente, ya sea como medio o como fin, que ya no satisface las aspiraciones de muchos sectores de la sociedad.

El pueblo se ha renovado, radicalmente, en el espacio de cortos años. Es pragmático, consumista o bien, directamente, en algunos casos, ideologizado y radical. En cualquier caso ya no es esa masa de electores que solo actuaban cuando periódicamente se les convocaba. Hubo una renovación social del pueblo en Chile, de la mano del ascenso económico y cultural, y revolucionadas las expectativas, ya nada parece bastar o ser suficiente. Este pueblo nuestro ya no se reconoce en la política tradicional ni en sus instituciones. Es la contra democracia que muestra sus dientes a los viejos políticos y hace tambalear a los templos de la representación como el Congreso.

¿Qué podemos hacer entonces con esta historia y con este presente?

Mucho, pero también, muy poco. Porque los problemas los origina la política; meros cambios legales o institucionales no bastarán para calmar la ola de la indignación. No desconocemos que la política y los políticos tienen su cuota de responsabilidad, pero hay que proyectarse más allá si queremos legitimar el espacio de lo público y de la política.

La política parece estar muriendo. Vivimos una etapa post parlamentaria. Pero todo en la política quiere renovarse y reencantar. Hay que derramar vino fresco en las antiguas botellas. Estamos todos convocados a contribuir con esta reflexión necesaria, con esta renovación urgente. El desafío es ir mucho más allá de los muros de este edificio y reconquistar el alma del pueblo porque necesitamos ciudadanos para el siglo XXI; como ocurrió en el siglo XIX también, de ellos, de los ciudadanos, más que las instituciones, depende el futuro de nuestra democracia.

Muchas gracias.



*Diputada Adriana Muñoz,
presidenta del consejo directivo de
la Academia Parlamentaria*

Voy a plantear un tema más bien pragmático al referirme a una experiencia de la Cámara de Diputados que empieza en 2002 cuando asumo la Presidencia de la Cámara. Nos invitamos a hacernos cargo de los problemas de vínculo, de relación flexible, ágil, del Parlamento con la ciudadanía. En todos los parlamentos del mundo se viven situaciones similares a las que vivimos hoy día en nuestra función de representación, en la atención de los conflictos y en los desencuentros del Parlamento con la ciudadanía. No somos excepción de lo que pasa en el resto del mundo, lo que pasa en los parlamentos en Alemania, en Inglaterra, en Europa; también en América Latina está este desencuentro. Los esfuerzos que hemos hecho institucionalmente para ir enfrentándolo son similares.

¿Cuáles son los problemas o, mejor dicho, los desafíos que tenemos en los parlamentos en Chile y en el mundo?

Hay una mala imagen de la institución y eso es bastante grave, pues cuando se deslegitiman las instituciones republicanas democráticas empieza un proceso de debilitamiento de las bases republicanas y democráticas.

Hay valoración de la ciudadanía al Parlamento. Entendemos que los parlamentarios cometemos muchos errores, pero también hemos consignado y constatado que el Congreso no ha tenido instrumentos suficientes para transmitir a la sociedad lo que se hace. Aparece como un trabajo puertas adentro, teniendo que hacer muchos esfuerzos para que se conozca. La dinámica, la

complejidad, la necesaria experiencia y experticia que hay que tener en el trabajo parlamentario dificultan el poder transmitirlo.

Por eso hemos recurrido a las nuevas tecnologías de las comunicaciones para poder sacar de nuestras cuatro paredes lo que aquí se hace. Nosotros, a través de este cambio, quisimos ir haciendo una transmisión del trabajo del Parlamento en la legislación, pero también tratando de transmitir lo que hacemos los parlamentarios en los distritos. Solamente la gente que nos conoce en los distritos sabe que una gran mayoría de sus parlamentarios está trabajando en el día a día en la semana distrital. Cómo transmitir que durante esta semana distrital estoy recorriendo las siete comunas, en mi caso represento a Coquimbo; cuántos kilómetros, qué diversidad de problemas, cuánta cantidad de gente, con cuántas autoridades, cuántas gestiones. Todo eso es parte de la complejidad del trabajo de la representación ya que la Constitución nos mandata en tres tareas: legislar, fiscalizar y representar. Los diputados somos 3 en 1, tres funciones en una persona. Es bastante complejo hacerlo, igual que se conozca y se transmita. Para nosotros ha sido muy importante contar con los instrumentos de las modernas tecnologías porque la ciudadanía está más empoderada, cada día es más exigente y quiere más respuestas de sus representantes; desde el punto de vista de la Institución, dar cuenta de lo que hace.

En la Cámara de Diputados se ha ido creando en el tiempo una plataforma con el fin de transmitir lo que hacen las comisiones y la Sala, al igual que lo que hacemos en los distritos. La plataforma cuenta con un diario digital, radio online y canal de TV. Además, contamos con servicios de información y consulta ciudadana basados primero en el teléfono, aunque hoy día tenemos un mail. Tenemos programas de extensión y acercamiento a la juventud y a los estudiantes, hubo un Parlamento Juvenil, exposiciones itinerantes, concurso escolar, etcétera. Hemos recurrido a una serie de elementos para poder acercarnos a la ciudadanía, para informar cómo se hace el trabajo. Una experiencia muy importante son las visitas al Congreso Nacional, generalmente de jóvenes, estudiantes, centros del adulto mayor, de mujeres, campesinos y así conocen no solo al diputado y a la diputada, sino también el edificio, el Congreso. Intentamos informar no solo lo que hacemos, sino también dar algo de educación cívica que no se entrega en los colegios.

La Academia Parlamentaria la creamos en 2008 para transmitir a la ciudadanía que aquí también se genera conocimiento, que el trabajo en comisiones requiere de mucho estudio, de mucha información, insumo, de un trabajo estrecho con los

expertos académicos, de institutos de investigación y también con la ciudadanía, a través de nuestras audiencias públicas donde es obligatorio, por reglamento, con aquellas organizaciones afectadas por la ley en tramitación. En todo ese proceso de debate se genera conocimiento. Desgraciadamente, no lo hemos podido transmitir de modo masivo y regular a la ciudadanía. En la revista Hemiciclo se van plasmando debates de leyes importantes, estudios, opiniones de académicos generándose una base informativa del conocimiento desarrollado en torno a un tema. existen también comisiones investigadoras que cumplen la función fiscalizadora que tenemos los diputados y cuentan con un gran conocimiento que se ha ido plasmando también en esa revista. No solo hay pelea, controversia, debate político, sino que también hay mucha investigación. Hacer una ley es una enorme responsabilidad de cada parlamentario y parlamentaria porque tiene que votar fundadamente y para ello tiene que estudiar, conocer, en definitiva, saber lo que está haciendo.

Hay una serie de elementos como la toma de decisión, la participación en determinados proyectos de ley, los conflictos de interés, etcétera, que nosotros estamos impedidos constitucionalmente, pero, igualmente, muchas veces, se transgrede y es por ello que se ha creado esta comisión de Ética y Transparencia y que ésta tiene acceso a la información pública.

Ha sido un proceso no fácil porque el cambio de las estructuras y de las organizaciones humanas es difícil. Desde 2002 iniciamos el intento de modificar un poco el engranaje institucional de la Cámara de Diputados que ha venido haciéndose muy lentamente y sin una visión y un plan de desarrollo estratégico de la Corporación. Cuando asumí la presidencia creí y creo firmemente –aunque me ha costado muchas peleas- que una organización del Estado, que es el Congreso, no puede no tener un plan de desarrollo estratégico en todo su actuar y, fundamentalmente, en la búsqueda de vínculos transparentes, nítidos y eficientes con la ciudadanía. Nosotros pensábamos que había que remodelar las estructuras de la Cámara. Fuimos a un proceso de creación del engranaje comunicacional de la Cámara; buscamos una asesoría, hicimos un debate y lo que antes era la Oficina de Relaciones Públicas pasó a denominarse Dirección de Comunicaciones. Consideramos que todos estos desafíos, todas estas grandes controversias, que hoy día hay entre la ciudadanía y los representantes se pueden ir resolviendo y acercándonos con las comunicaciones y las modernas tecnologías. Es por ello que hicimos un cambio muy profundo en nuestra organización. La ORP se transformó, pero no fue fácil, porque nos encontramos no solo con problemas de organización, sino también con la resistencia de los

funcionarios. No es fácil hacer cambios organizacionales porque todo el mundo siente que pierde su espacio de trabajo, de inserción. Entonces no es fácil hacer cambios profundos. Este es un cambio que hicimos, que nos costó mucho llevarlo a plenitud; sin embargo ha ido rindiendo sus frutos y tenemos hoy esta plataforma comunicacional de medios que está llevando a la Cámara de Diputados a un mayor vínculo con la ciudadanía.

Creo que hay un déficit en todo este esfuerzo de reestructuración interna de la Cámara para modernizar su plataforma comunicacional, porque nos hemos quedado sin diseño y sin conducción estratégica de esta dirección. Desgraciadamente, hubo problemas de resistencia y de visión política entre los parlamentarios. Hoy en día no tenemos un cuerpo colegiado como lo tuvimos hasta 2010, donde se integraban funcionarios y diputados, para dar una conducción cotidiana a las políticas de comunicación de la Cámara de Diputados; los parlamentarios no tenemos injerencia desde 2010, antes la teníamos a través de la comisión Imágenes y Comunicaciones, para ir definiendo una línea, una orientación con el fin de coordinar estos medios, vinculando con la ciudadanía. Yo creo que falta, porque los parlamentarios somos los que estamos vinculados con la gente, estamos permanentemente recogiendo el malestar, la queja, la crítica, también se nos plantean buenos comentarios; pero hemos quedado con un desnivel de lo que veníamos haciendo hasta hace poco. Entonces, soy una ferviente creyente de la asociatividad, la permanente búsqueda de vínculos con las modernas tecnologías para recibir y entregar a la comunidad, a la sociedad, lo que aquí se hace.

Para finalizar, diría que está bien que estas instituciones hayan permanecido; que la Academia Parlamentaria esté y también la Dirección de Comunicaciones. Es importante abrir, nuevamente, el espacio de trabajo integrado entre parlamentarios y funcionarios para tener una visión y una conducción más estratégica de lo que se hace con los medios de comunicación. Yo creo, firmemente, si bien no es la única forma, que podemos ir respondiendo a las exigencias de la ciudadanía, entendiendo de este modo más lo que es el trabajo parlamentario. No es fácil entender lo que se hace en el Parlamento. Es por eso que es responsabilidad nuestra explicar lo que sucede.

Hoy día, por ejemplo, hemos incorporado las comisiones *on-line*; todas las comisiones son retransmitidas. Además de comunicar, es una señal de transparencia. Se ha dado que muchas veces los parlamentarios hacemos grandes discursos en los medios, muy vinculados con la ciudadanía, pero estamos votando en las cuatro paredes en contra. Tenemos que abrir el debate que se da en las comisiones, porque ahí es donde se dice la verdad, desmenuzamos los proyectos, vemos las propuestas, decimos nuestras opiniones, votamos a favor o en contra, incorporamos indicaciones, queremos modificar o rechazar una ley; eso es lo que se ve directamente en las comisiones y es en ellas donde tenemos la posibilidad de esta transmisión on-line; incluso de interacción con personas que estén siguiendo la transmisión y quieran hacer consultas a los parlamentarios. Esto ha ido desmoronando las cuatro paredes que nos tenían encerrados y que hacían poco transparente el trabajo. Por otro lado el trabajo de la Sala es transmitido íntegramente por el canal de TV desde 1998; además de eso, tenemos páginas web, etc. Es un mecanismo de vínculo con la ciudadanía, pero también de transparencia.

Muchas gracias.

El Reino Unido tiene uno de los medios de comunicación más vibrantes del mundo. Tenemos muchos periodistas, comentaristas y críticos que quieren opinar sobre todo los aspectos y matices de la vida política británica. Nada destaca mejor este hecho que la emergencia de la Coalición después de la elección general de 2010. Ningún partido ganó con claridad el electorado y por primera vez, después de la Primera Guerra Mundial, el gobernante por los dos partidos, trabajando en conjunto. Para nosotros, en *BBC Parliament* y *Democracy live*, fue una inyección de adrenalina en la vida política del país. Los últimos meses del Gobierno anterior no tenía mucha emoción para los interesados en la Cámara del Parlamento, lo que quiere decir que para *BBC Parliament* y *Democracy Live* siempre tienen audiencia los apasionados por la política y los que trabajan en la arena política. Sin embargo, cuando las cosas ocurren la audiencia aumenta en forma dramática. Un análisis reciente del *BBC Trust* sobre *BBC Parliament* encontró que la cobertura de los debates a través de ella es muy valorada por la audiencia, porque pueden interpretar por ellos mismos los acontecimientos y las discusiones sin escucharlos a través de comentaristas.

Nuestros periodistas alemanes comentan durante los debates en vivo. Hay siempre la sensación de que se podría mejorar esta información en vivo, tenemos instituciones con reglas complejas.



Georgina Pattinson, directora adjunta de la BBC Parlamento y editora de Democracy Live ¹

¹ La ponencia fue en inglés con un intérprete anglosajón.

Tenemos audiencias que crecen, un aumento del 1% en 2009, ya en 2010 era del 1,4% más del doble de la cifra de 2006. En este momento *BBC Parliament* alcanza un público de 1,8 millones de oyentes en Gran Bretaña todos los meses. La mejor audiencia es con las instituciones en vivo, entonces el alcance está impulsado por la totalidad de los temas parlamentarios del debate. Nuestra misión como BBC es explicar, a los que se interesan por la política, lo que está pasando y lo que implica para ellos.

¿Cómo presentamos lo que está pasando? *BBC Parliament* tiene una política editorial independiente de la institución del Parlamento. Cubre eventos en vivo de la Cámara de los Comunes, también tiene grabaciones de la Cámara de los Lores, de comisiones especiales, la hora de preguntas y otros eventos de parlamentos y asambleas del Reino Unido y del mundo, por ejemplo *CSPN* en EEUU y el Parlamento Islandés.

Los principales requerimientos de *BBC Parliament* son muy parecidos a lo que se ha mencionado de sostener la ciudadanía y la sociedad civil, de proteger el Reino Unido, sus naciones, regiones y comunidades, de aproximar el Reino Unido al mundo y viceversa, de promover educación y conocimiento y finalmente de proteger las comunicaciones emergentes a través de *Democracy Live*. Quisiera mencionar un programa radial, *BBC Radio4* que trabaja con *BBC Parliament*, que existe desde octubre de 1945 y hay medio millón de oyentes todos los días; todos los días a las 11:30 horas en la noche, muy profesional, experto con una visión de lo que pasa dentro del Parlamento.

BBC Democracy Live, que yo edito a diario es, relativamente, nuevo. El sitio web se creó en 2009 con la meta de proveer una nueva manera de mirar la política tan importante para los votantes y los votantes potenciales del Reino Unido. Tenemos un panel con 8 pantallas de video, cubriendo el Parlamento de Westminster, la Sala de los Comunes y de los Lores, Parlamento Escocés, Asamblea Galesa, la Asamblea nueva de Irlanda del Norte, además del Parlamento Europeo. Yo lo describo como estar en la galería pública de la institución en cuestión. El auditor tiene acceso ininterrumpido, sin editar, a lo que están diciendo los políticos.

Pero ese no es el único aspecto de *BBC Democracy Live*, 11 periodistas cubren el sitio entero captando y publicando el video de manera que permanentemente está en archivo. El auditor puede buscar en el archivo la información que quiere. Lo más importante es que tenemos una facilidad de búsqueda, puede escribir una

palabra clave o frase en el motor de búsqueda y los resultados van a mostrarse cada vez que haya coincidencia con esa palabra o frase en una sesión del Parlamento. Por ejemplo, si quiero ver cuándo se mencionó Chile en cualquiera de las instituciones que cubrimos, yo escribo Chile en el motor de búsqueda y aquí están los resultados; como se puede comprobar aparece en el Parlamento Europeo y en otras Instituciones. Aquí tenemos un debate en el Parlamento Europeo que relata la respuesta de la Unión Europea al terremoto de Chile, del 11 de marzo de 2010. El motor de búsqueda busca la palabra Chile y te lleva directamente al punto del video para escuchar lo que dijo el representante. Esto permite a la gente buscar temas de interés en una base de datos enorme con muchas horas de tiempo parlamentario.

Con estas herramientas la gente puede buscar, encontrar y mirar los temas de su interés. Tenemos muchas otras posibilidades para los interesados, tenemos un registro de momentos históricos de las instituciones que cubrimos, hay guías de las instituciones con opiniones de comentaristas y periodistas, tenemos perfiles de los representantes y la posibilidad de encontrar a tu representante usando el código postal o su nombre.

Estamos buscando mejorar nuestra cobertura de eventos importantes y de instituciones fuera de las Cámaras; por ejemplo recientemente tuvimos cobertura de la investigación de Levingston donde políticos y personajes mediáticos y la policía entregaron al juez Levingston evidencias sobre el comportamiento de diarios en el Reino Unido. También cubrimos decisiones de la Corte Suprema y la hora mensual de preguntas de la Asamblea de Londres presidido por su alcalde. *Democracy Live* tiene 65.000 visitas a la semana, hasta 160.000 en eventos importantes. Nuestros videos se ocupan también en las noticias de la BBC generando mucho interés. Por ejemplo el presupuesto de 2012 recibió 1,4 millones de visitas en el día de su publicación. ¿Por qué la gente disfruta de nuestra página? Porque le gustan las grabaciones en vivo, la cobertura sin edición y el hecho de que emana de la BBC. Como dije antes cuando ocurren eventos interesantes o especiales vienen a *BBC Parliament* y a *Democracy Live*.

En 2009 la Cámara de los Comunes eligió un nuevo presidente, John Bercow, que es un personaje polémico, unos lo admiran y a otros no les gusta mucho, comentaristas y políticos; sin embargo, este presidente entró a su trabajo prometiendo reformar la manera de operación de los Comunes y en nuestra opinión lo ha hecho. Desde su elección el señor Bercow ha permitido muchas más

preguntas urgentes que su predecesor Michael Martin. Una pregunta urgente se puede permitir cuando el Gobierno pareciera no querer acercarse a la Cámara de los Comunes para hacer una declaración sobre un tema importante, por ejemplo, muchas veces hay una pregunta importante los lunes porque los diarios del domingo publican una historia que puede ser un problema para el gobierno. Aunque es una buena noticia para nosotros, obviamente, no tenemos una posición de si es bueno o malo, de si la Oposición o el Gobierno ganan o pierden. Pero cuando un tema de importancia nacional se debate en la Cámara de los Comunes hay un interés aumentado en el Parlamento. La pregunta urgente muchas veces ocurre en vivo, en las noticias de la BBC en *streaming* la grabación vuelve a aparecer en las noticias de las diez de noche, permito que la información sobre esta pregunta o declaración es informada a nuestros auditores por *twitter*, tenemos como 12 mil seguidores; siempre hay temas de importancia que se debaten en el Parlamento, pero cuando los diputados hablan de eventos importantes aumenta la inmediatez de los debates en la vida de las personas.

¿Cuál es el futuro de la cobertura del Parlamento? En BBC acabamos de hacer un seminario de dos semanas para estudiar el futuro de la cobertura de la política en línea, nada es seguro por supuesto, pero creemos que las personas quieren la cobertura parlamentaria en sus celulares y así se crean vínculos con los reportajes que aparecen en las noticias para compartirlas y entenderlas mejor. Hay un gran potencial con la gran cantidad de datos que producimos para examinar esto; vamos a seguir estudiando esto. Da una idea de la cobertura de los parlamentos y asambleas en el Reino Unido. Nuestra función es explicar a las personas lo que pasa en las instituciones que gobiernan el país. Esa es la mejor manera de vincular democráticamente y de crear vínculos entre políticos y público.

Muchas gracias.

Quisiera agradecer a la Cámara de Diputados y al Senado de Chile; un agradecimiento especial a Juan Veglia a quien conocí gracias al Internet cuando estaba haciendo el doctorado en Francia analizando el proceso de comunicación parlamentaria y 5 o 6 años después nos encontramos en el ciberespacio.

Hemos oído durante este seminario la necesidad de mayor relación con la sociedad, mayor transparencia con los parlamentos y la dificultad de ampliar esa relación. Quizá todos esos diagnósticos sean el fruto de un proceso de convivencia, a lo largo de la historia, entre la institución parlamentaria, la sociedad y la prensa.

Me voy a basar en un trabajo de una investigadora francesa. Desde fines del siglo XVIII y principios del siglo XIX, el Parlamento era una caja hermética, un foro sumamente cerrado, incluso para los derechos de la empresa de hacer su trabajo legislativo.

Hasta 1971 tuvimos una legislación en Inglaterra que prohibía las noticias sobre los debates ingleses, pues los consideraban una pérdida de privilegios ya que, únicamente, los propios parlamentarios podían comentar sus propios debates. Esto llevó incluso a que algunos periodistas y medios de comunicación al escribir sobre el Parlamento hablaran de un país imaginario que llamaban Lilliput, que todos conocemos por las historias de Los viajes de Gulliver, de Jonathan Swift. Fenómeno semejante sucedió en Brasil durante la dictadura militar. Muchos periodistas para no ser censurados escribían sobre el país de Pionorama, nombre tupi-guaraní que los



Francisco Sant'anna, analista legislativo y conductor de TV Senado del Congreso de Brasil ²

2 Ponencia en portugués.

indígenas daban a la región que hoy día es Brasil. Cuando hablaban de los políticos de Pionorama, de forma ficticia, no eran censurados por el régimen militar.

Los ingleses van a crear la figura de la acreditación de la prensa para entrar al Parlamento, considerado en la época como un trabajo de identificación de quién es prensa y quién no lo es, quién puede hablar y quién no. El proceso de acreditación, en varios países durante distintos regímenes, sirvió incluso de blanco de persecución política. Los que hablaban en contra no tenían derecho a acreditación como los que lo hacían a favor.

Desde 1944 hasta 1957, después de la Posguerra, la BBC, una empresa pública del Estado Inglés tenía prohibición de grabar o filmar lo que ocurría dentro del Palacio de Westminster. Desde 1978, hace muy poco tiempo, si miramos la historia, la radio tuvo la autorización de emitir directamente los trabajos parlamentarios en Inglaterra. En 1989 fue la TV la que tuvo derecho. La realidad no fue muy distinta en Francia.

Realicé dos trabajos sobre estos dos países pues los tenemos como paradigma de regímenes democráticos y de una realidad que nosotros consideramos más abierta y con menos censura que la que conocemos en América Latina. En la Cámara de Diputados, en la Asamblea Nacional Francesa, hasta hoy día, está prohibido que las cámaras de TV entren al plenario, incluso la imagen no es producida por la TV de la Cámara sino por un servicio de comunicación social del Parlamento que redistribuye las imágenes. Quien define el foco, el ángulo, qué imagen será producida dentro de la Cámara de Diputados, en la Asamblea Nacional francesa no es ni siquiera de ella. Hasta 1969 los parlamentarios franceses tenían derecho a ver lo que se había dicho en los contenidos de los programas políticos de la TV francesa. En 1999 empieza a cambiar con la creación de la TV parlamentaria LCP/AN y recién en 2005 se hizo la primera transmisión de una comisión francesa. Hasta entonces solo los trabajos de plenario eran transmitidos. Los periodistas tenían que quedarse en una antesala que tiene cuatro columnas, Quatre Colonnes, y si ven un canal francés, no existen prácticamente entrevistas grabadas en el interior del Parlamento Francés. Normalmente, son hechas en cafés, en bares o en librerías que existen alrededor del Parlamento o incluso en los jardines del Palacio de Luxemburgo, porque las cámaras hasta hoy día tienen prohibida la entrada.

En la realidad brasileña, tal vez por la dimensión continental del país, la radio estuvo muy presente en la transmisión de los hechos políticos. A partir de 1960 con la transferencia de la capital de Río de Janeiro a Brasilia, un programa que existía desde el año 1932 que creaba la época de Arturo Vargas A voz do Brasil, obtuvo media hora suplementaria para el Parlamento de Brasil, de Río de Janeiro fue para Brasilia y había necesidad de que toda la población de Brasil, desde el Amazonas, desde la frontera de Bolivia hasta el Atlántico tuviera la oportunidad de saber qué se estaba haciendo en ese Parlamento. Por increíble que parezca, ese fue el único programa que no sufrió censura en los 20 años de dictadura militar porque era un derecho garantizado por el Parlamento Brasileño para emitir lo que quería. En realidad, era un Parlamento compuesto por amigos del régimen más que por opositores. Pero los discursos más políticos, más fuertes que generaron transformaciones en 1968 y posteriormente en 1977 y que llevaron a la apertura política en Brasil fueron transmitidos en cadena nacional, en todas las radios del país por A Voz do Brasil.

Podríamos vincular la TV parlamentaria brasileña con el proceso de apertura del país. A partir de 1984, cuando termina la dictadura militar, comienza en 1986 el Régimen Constituyente que tenía como obstáculos un modelo de medios nacionales oligárquicos monopolizados; prácticamente 5 o 6 familias tenían la propiedad del 80-90 % de los canales de radio y TV y la prensa escrita en Brasil. Era necesario que el Parlamento tuviera su propia voz. Había temas que estaban prohibidos en la prensa nacional brasileña, como reforma agraria, juzgar o no juzgar los crímenes de la dictadura, la propia democratización del área de los medios de comunicación, la educación pública y privada; esos temas o bien no eran debatidos o bien eran completamente modificados por la línea editorial de los intereses de esos 5 o 6 grupos mediáticos; de modo que el Parlamento Brasileño decidió, casi por fuerza, tener un boletín de 10 minutos en el canal nacional. Era curioso porque después de las 8 de la noche venían las noticias tradicionales; había un noticiero llamado Radio Nacional de la TV Globo que tenía niveles de audiencia del 70-80% entre los brasileños y además se podía ver el Boletín de la Constituyente que era una realidad impresionante de aquello que era completamente distinto de la cobertura tradicional.

Terminada la Constituyente, todavía durante el periodo de la transparencia, la sociedad brasileña tiene más participación en el Parlamento Brasileño y coincide con la legislación del cable. En esa ocasión, el movimiento de la sociedad que

estaba organizado para el periodo de la Constituyente, llamado Foro Nacional para la Democratización de los Medios de Comunicación, lleva una proposición para crear, parecido a la ley canadiense, dentro de la ley del cable 5 canales públicos. Uno de esos canales era, justamente, el canal parlamentario. El canal parlamentario fue una iniciativa de la sociedad que quería saber qué hacía el parlamento. Yo trabajé en algunos de los debates de las comisiones de esa ley y recuerdo que un diputado nos decía que no hacía falta televisión: “yo tengo la mía”. La clase política brasileña es dueña de muchas concesiones de radio y televisión en el interior del país, en los diferentes estados. Nosotros les decíamos a los parlamentarios: no queremos que tal señor muestre lo que está haciendo, la sociedad quiere poner los ojos en la sede del Parlamento. Entonces la TV del Senado nace como una demanda de la sociedad y no dentro de una política de marketing del Senado.

En 1988 es promulgada la Nueva Constituyente; en 1989 se hace el primer concurso nacional para seleccionar y contratar periodistas. Millares de periodistas concursaron para 35 puestos; fueron pruebas prácticas, teóricas de Derecho Constitucional, Teoría del Periodismo, de la Comunicación, Reglamento del Congreso; hubo muchas pruebas. Lo peor fue el proceso que la prensa tradicional desarrolló contra esta iniciativa. Durante 3 años impidió el llamado a nuevos periodistas fuera de esos 35. Cuando faltaban 3 o 4 años para el cierre del concurso recién los primeros fueron llamados. Me acuerdo que un diario brasileño, Estado de San Pablo, colocó en su columna de obituario la lista con los nombres de los periodistas aprobados en ese concurso que ya estaban muertos para la profesión. Ese grupo va a construir la nueva estructura de la TV Nacional. Empieza en 1994 con una central de video. La idea era crear una agencia mediática, porque la mayoría de las televisiones no tenía capacidad para tener un camarógrafo y usaban la preproducción de uno de esos 4-5 grupos familiares mediáticos que ya enviaban material con su foco de trial.

En 1995, con la ley del cable, la central de video fue transformada en una TV inicialmente. Hoy día la estructura mediática del Senado está compuesta por tres agencias: una de noticias impresas, otra de noticias radiofónicas que están disponibles para las 2.000 emisoras de radio del país, es una multiplicación para pequeñas radios que no tienen condiciones para tener su propia cobertura y en la capital federal una agencia de fotos.

En su momento estaba diseñada una agencia de video-reportajes para reportajes de televisión en alta resolución, con el fin de que puedan ser bajados y copiados por reproductores de televisión en cualquier lugar del país. En las redes sociales cada uno de esos medios tiene su propio blog, su propio perfil de Facebook, están en Twitter y en Orkut, plataforma semejante al Facebook, muy difundida en Brasil y desarrollada en la India, por su facilidad de operaciones, las clases más pobres, que tienen menos conocimiento de informática navegan por esa plataforma que tiene 130-140 millones de personas.

Existe una radio FM como cabeza de una red central de producción que también se transmite en otras cinco capitales, transmiten en horas tropicales para las zonas del Amazonas. A finales de año, habrá otras dos emisoras, una en la ciudad de Manaus y otra en Campo Grande, cerca de la frontera con Paraguay y Bolivia; otras doce están en proyecto. La radio puede ser captada por satélite o Internet. La TV opera por cable, es, por tanto, un sistema elitista porque tiene que ser suscrito a un servicio de TV pagada. Por eso fue de disponibilidad vía satélite analógico sin codificación, señal abierta. No vamos a hablar más de este sistema que es a base de la relación con la sociedad, ella está también en satélites a través de proveedores de TV pagada tanto en el satélite como en el cable, sin obligaciones legales de sus proveedores que están en abierto en la frecuencia UHF en Brasilia y algunas otras capitales. En Capital Federal ya está operando por el sistema digital terrestre y también en otras 5 capitales. Este sistema digital va a traer la posibilidad de solucionar en parte la dificultad de todos los canales parlamentarios: ¿Qué debe transmitir el canal? ¿La comisión de Relaciones exteriores o la de Economía? ¿La comisión de Asuntos Sociales o la de Medio Ambiente? El sistema digital que estamos aplicando en toda América del Sur, incluso en Chile, permite la multiprogramación, divide el canal y lo multiplica hasta en 16, siendo el ideal 4. TV Senado ya está transmitiendo en 4 canales, simultáneamente.

En las otras 4 ciudades donde estamos operando en digital, no está todavía operando la multiprogramación. Brasil es una República Federal, ese fenómeno de TV Parlamento se multiplicó en los estados con 27 televisiones parlamentarias y tenemos unas 50-60 televisiones municipales. En otras ciudades esta multiprogramación está haciendo que cada uno de los cuatro canales reciba o legislativo o municipal. Esta multiprogramación la estamos haciendo también por internet, de lunes a viernes que es cuando retransmitimos el trabajo de las comisiones. Es bueno recordar que la existencia de la TV Senado y TV Cámara provocó un efecto en la cantidad y en

la calidad del trabajo parlamentario porque, sabiendo de la visibilidad que había adquirido, parlamentarios que antes llegaban a las nueve o las diez, hoy día, a las ocho de la mañana están ahí porque saben que la primera comisión de trabajo es retransmitida. Se cuantificó el número de discursos y apariciones y el crecimiento es exponencial desde el canal parlamentario; incluso cambió el modo de vestirse y de peinarse.

Tenemos un desafío los periodistas y parlamentarios porque las nuevas tecnologías son armas muy poderosas que pueden ser muy bien utilizadas para la transparencia, pero también pueden ser desvirtuadas y convertirse en puras emisoras para la mejora de imagen pública en forma artificial, una emisora basada en la técnica de las relaciones públicas e incluso, nosotros ya presenciamos a nivel Estado Municipal, utilizada solamente para realizar un marketing político. existen ciudades en Brasil donde el consejo municipal simplemente entregó la gestión del canal municipal a una agencia de publicidad, produciéndose toda una desvirtuación de los canales parlamentarios. Tenemos una televisión para traer una alternativa, una acción, una mirada crítica para saber qué es realmente lo que sucede en el Parlamento y cito al cientista político Norberto Bobbio: “Los acosadores del mundo político muchas veces van a tratar de esconder los hechos que no son convenientes, de impedir la transparencia y ese es un desafío de los canales parlamentarios”. Probablemente, en Chile ustedes deben saber, ha habido varias crisis, denuncias de corrupción de parlamentarios que han tenido su mandato anulado, senadores, presidentes del Senado fueron obligados a renunciar o perder el mandato; y nunca dejaron de transmitir. Aunque hasta ahora no hay una regla de lo que es permitido o no, la cultura periodística de aquellos primeros profesionales garantizaron ese tipo de comportamiento que hoy día es escoltado en la Suprema Corte de Brasil que también tiene su canal de TV. Una crisis de corrupción muy grande ocurrida en el segundo año de Lula en la que 15 a 20 empresarios banqueros, gente de la publicidad y al menos 4 o 5 de la base política e incluso el ex jefe de la casa civil de la Presidencia como el Primer Ministro están siendo juzgados por la Corte Suprema, sumamente hermética, pero que está siendo transmitida de lunes a viernes y todo el mundo asiste como si fuera una final de campeonato mundial, viendo a todos estos señores con sus capas negras; han sido comparados con Batman, el justiciero. La realidad de la sociedad hoy día es que están descubriendo que existe un Poder Judicial. Eso fue permitido por un canal de la TV de Justicia, lo mismo sucedió con nosotros en el Canal Legislativo.

Estamos ante un dilema que todos tenemos que vivir: estamos saliendo del sistema analógico que todos conocemos para entrar en el sistema digital. Actualmente el 94 % de las residencias de Brasil tienen televisores analógicos y un 40% de ellos trabajan con antena parabólica. La antena parabólica ahí parece un gran paraguas, es una tecnología anticuada pero sumamente popular a lo largo del país; es muy barata, cuesta 75 dólares equivalentes, no tiene para qué pagar intereses ni nada más, mientras que el equipamiento para recibir la TV digital está del orden de los 600 dólares. Una estimación oficial dice que el cambio del sistema analógico al digital va a generar un apagón tecnológico; hará que 22 millones de residencias estarán sin televisión o con el sistema antiguo que dejó de existir. No tiene la nueva tecnología o bien no tiene dinero para comprar un nuevo equipo o bien porque son regiones, como el Amazonas, donde la tecnología digital no llega. Este es un problema que afrontó Francia. existían residencias que no recibían ninguna señal. La solución fue crear una ayuda económica para que las personas pudieran comprar tipo Direct TV o Skype. Incluso en EEUU, en los primeros momentos del cambio, 15 millones cerca de las Montañas Rocosas, también estuvieron sin señal.

De modo que hoy día el dilema para que funcione el Canal Parlamentario, para crear ciudadanía y transparencia, tiene que llegar a los más pobres y no solo al que tiene más dinero para comprar un Direct TV. Ese es un problema de cómo garantizar el sistema para todos. Rápidamente, el sistema digital va a tener televisión fija como móvil, en el celular y otros aparatos; autos, buses, incluso en el avión vamos a poder estar captando la señal. Como antes dije, el sistema de trabajo en el canal de mejor calidad es de 19 megabits de potencia, pero puede ser dividido en cuatro y un quinto para telefonía celular. Entonces este sistema va a requerir preparación y coraje cívicos y políticos de nuestro parlamento. El sistema de TV digital se sirve de una cosa llamada Ginga para referirse al tipo que baila samba, que hace un dribling de fútbol, por la cual la persona podrá hacer su interactividad. Así cuando un ciudadano esté viendo una telenovela o un film y aparece un perfume, podrá tomar el control remoto y comprar aquel perfume, pasaje de avión, zapatos; ese va a ser el uso comercial. Durante la programación vamos a tener a las televisiones comerciales fomentando el consumo.

¿Qué podemos hacer nosotros con este sistema en la TV Parlamentaria?

Podríamos dar más información al ciudadano sobre una determinada ley, el ciudadano podrá hacer clic en su computador teniendo, íntegramente todo el proyecto de ley, podrá estar recibiendo el presupuesto de la República; va a poder también iniciar un proceso electrónico más participativo, más que, simplemente, investigación en opinión en tiempo real, que esto es posible de algún modo con las redes sociales. Vamos a tener incluso una participación efectiva del ciudadano en las deliberaciones en el momento en el que está siendo votado el presupuesto de Chile para el año que viene en educación, por ejemplo, la sociedad va a poder si quiere en tiempo real expresar su voto incluso delante de los parlamentarios.

Pero eso va a depender del valor y la preparación técnica. Los parlamentarios estarán abiertos a votar en un sentido cuando en el mismo momento la opinión pública votó en un sentido contrario. Yo tomo el ejemplo brasileño, hace unas pocas semanas toda la sociedad estaba en contra del código forestal que amenaza a los hogares que están dentro del Amazonas. Con un sistema de esos, ¿habrían tenido los parlamentarios el valor de votar por una mayor devastación con la sociedad votando en contra en tiempo real? Y si se articulara, ese sistema Ginga va a permitir que se conecte con el vecino que está en otro estado o lugar simultáneamente. Entonces uno de los parlamentarios habló de las experiencias de presupuesto participativo. Obstaculizan implantar el presupuesto participativo a nivel nacional, son las distintas etapas de votación que la sociedad tiene que hacer para saber si va a poner más dinero en un camino, en una escuela, en un hospital o en un puente.

Con una posibilidad de votarse electrónicamente, el Parlamento podría convocar a la población para que en esos momentos prestara, a través de su control remoto, qué prioridades presupuestarias quieren para aquella ley. Es un sistema con un emisor y un receptor donde vas a tener emisores y receptores simultáneamente, el espectro ciudadano va a ser también un difusor de contenido. Llevando las últimas consecuencias, las posibilidades de esta tecnología, vamos a poder tener una especie de monitoreo político y aquí una alerta. Los medios de comunicación privados van a tener un mayor interés, en una política de sensacionalismo, de búsqueda de mayor audiencia, llevar escenarios de show político para sus canales. Es importante que el parlamento haga un uso correcto de esas herramientas. Podríamos tener en ese proceso la realización de plebiscitos, de referéndum no solo en la urna sino también en el control remoto. Hoy día países de Europa del Este han tenido

procesos semejantes. Para que eso ocurra es necesario que nuestro parlamento tenga más énfasis en la mediación técnica, estar abiertos técnica y políticamente, en una bidirección con la sociedad que no solo le va a escuchar, sino que también le va a hablar. Dejar de lado el marketing político y establecer una relación con la sociedad, entre el Estado y la sociedad, creando niveles de uso de esa potencialidad tecnológica que está ahí. El Parlamento y la sociedad van a tener que actuar recíprocamente. Habrá una mejor relación entre los acontecimientos y la sociedad, habrá una interacción mutua y reactiva; vamos a tener un parlamento en tiempo real. Hoy parece una locura de un visionario loco, pero la tecnología que permite al ciudadano comprar un perfume de moda, los zapatos del artista de la telenovela o la excursión de turismo para un paraíso tropical va a permitir al ciudadano a desafiar, en tiempo real, el voto de su representante, proponer un cambio de ley, proponer una ley de iniciativa popular; todo ello con la velocidad que hoy día tiene el *internet*.

Muchas gracias.

PREGUNTAS

-La sociedad va requiriendo cada vez más información acerca del trabajo legislativo. ¿Cuánta responsabilidad tiene en esta entrega de información de proteger, un poco, al parlamentario? El senador Larraín mencionaba que el parlamentario tiene que legislar también sobre temas impopulares. ¿Cuánto hay de protección a la honorabilidad y a la crítica descarnada que le pueda hacer un ciudadano por trabajar sobre un tema impopular?

-Más que una pregunta es un comentario. Es un llamado de atención, que le habrá llamado la atención a nuestros dos panelistas extranjeros, en el sentido de que dos tercios del público que había en la Sala se retiró al momento de iniciarse este panel. Es un síntoma de la dificultad que hay en Chile para sensibilizar sobre este tema. Todo el mundo habla de la importancia de la comunicación, en este caso de los canales públicos del Congreso, pero realmente no es algo que provoque gran discusión. Una reflexión más de fondo en torno a los canales de televisión, de radio del Senado, los canales oficiales, escuchando a la diputada Muñoz, me da la impresión de que lo que contó todavía no llega a alcanzar a una comunicación estratégica. Es comunicación estratégica, pero de la Corporación. Contrastando con la experiencia de Brasil y otras, da la sensación de que se puede ir más lejos.

Echo de menos cómo se podrían articular de mejor manera el Senado, la Cámara de Diputados a propósito de estas iniciativas de canales. Un ejemplo para ilustrarlo, la mejor recepción que ha tenido nunca en número una sesión del Parlamento fue Giorgio Jackson hablando el año pasado en la comisión de Educación, no sé si de la Cámara o del Senado. Se multiplicó muchísimo por las redes sociales, apareció en todos los canales de televisión abiertos y la fuente de todo ello fue la señal del canal oficial. Entonces uno se pregunta si un hecho de esa naturaleza provocó ese impacto, ¿por qué no darle una continuidad para eventos especiales como lo señalaba la representante de la BBC? Que en ciertos eventos se produzca esta interacción. Estaba pensando en las efemérides. Se habla de la dificultad de enseñar el funcionamiento del Parlamento: 21 de Mayo, la Junta de Gobierno del 18 de Septiembre y otras efemérides donde el canal de TV o el aparato de comunicación de la Oficina de Comunicaciones de la Cámara hiciera una acción proactiva, ofreciera servicios a los canales, a las radios comunitarias, radios locales en la línea de entregar información adecuada en un lenguaje adecuado, comprensible, atractivo para ese tipo de instancia. Es decir, hay que explorar más la

articulación entre la comunicación oficial –por nombrarla de alguna manera- y los canales de comunicación que tiene la sociedad tanto de comunicación masiva como Internet y otros.

RESPUESTAS

Diputada Adriana Muñoz. Quiero felicitar la información que nos han entregado los dos panelistas porque nos muestran lo que están haciendo en sus parlamentos en esta materia que es abrir a través de los medios de comunicación y de las nuevas tecnologías el trabajo parlamentario a la ciudadanía y transparentar así también el debate político. Concuerdo con el señor Ossandón en que falta el diseño permanente de una estrategia que vaya definiendo las formas de vínculo y de articulación de todos los medios de la plataforma comunicacional que nosotros hemos desarrollado con las demandas ciudadanas. En la Cámara de Diputados, nosotros somos fuente de la noticia política, las votaciones, las peleas, lo que sea; pero aquí está la noticia que la ciudadanía está recibiendo, permanentemente. No hemos logrado –y es un viejo anhelo- que siendo fuente de noticia no nos hemos transformado en los proveedores de los canales nacionales, casi inmediatos de esa noticia. Esos vínculos nos faltan. Creo que nos hemos quedado a medio camino, pero creo que podríamos retomar, cerrar en el Comité Permanente de la comisión de Imagen y Comunicaciones donde cotidianamente todas las semanas íbamos pensando. Quizá con otras mesas, con otras decisiones políticas que pasan por estos ámbitos podríamos retomar.

Creo que del secretismo que había en los parlamentos del siglo XVIII, XIX y del siglo pasado -había mucho secretismo- hemos ido abriendo –creo yo- en los últimos 20 años, rápidamente, cada vez más áreas que ya no están en el oscurantismo del debate. Es muy difícil hoy día, aunque existe en nuestro reglamento la sesión secreta tanto de la Sala como de las comisiones. Eso tiene que pedirse y votarse. Sesiones secretas sobre temas poco populares es muy poco corriente que se pida por un parlamentario. Las materias de defensa, algunas veces, por estrategia del país; muchas veces hay parlamentarios que piden una sesión secreta para debatir los temas. En general las votaciones tienen que ser públicas. Si hay un tema impopular será el parlamentario el que debe responder de la impopularidad de su propuesta. Sé que hay temas impopulares, que hay parlamentarios que han pagado costos políticos por su tema, pero en definitiva es su opción. Hay parlamentarios que le hablan a

un público y otros a otro público. Cuando hemos discutido los temas, por ejemplo, de aborto terapéutico, que son temas valóricos, difíciles de llevar a una votación donde han sido todos rechazados; han sido retransmitidos en las comisiones correspondientes. También en temas, como la ley de femicidio, que yo impulsé en 2006, tuvo debate en la comisión de Familia donde fue rechazado y en la comisión de Constitución fue aceptado por un voto, lo llevamos a la Sala y la presencia en las tribunas de mujeres hizo cambiar el voto de parlamentarios que habían votado en contra en las comisiones. El debate público es muy importante incluso para llegar a buen puerto, para aprobar leyes muy comprometidas que han presentado barreras y rechazos en las comisiones.

Que algún parlamentario diga que va a legislar sobre un tema y como es controvertido e impopular, que se le permita que no haya cámaras en la comisión y en la Sala es imposible. Tendrá que asumir la impopularidad en su propuesta y tener la valentía de llevarla a cabo. Hoy día, con el avance que tenemos de apertura, con todas las imperfecciones, incluso con estas redes, podemos incluso los parlamentarios twittear. Estamos en una reunión y decimos que pasó esto o aquello; porque también es una manera de abrir debate. El oscurantismo, el secretismo se han ido replegando. Yo pienso que los parlamentarios deben ser mucho más responsables y coherentes para proponer los temas de debate.

Quiero decir que los cambios que se están dando en el Parlamento Chileno y en el caso de Brasil y de Inglaterra es lo mismo, es un proceso largo. Tiene que estar el deseo, la voluntad política y no siempre está. La propuesta de grabar las comisiones surge en el año 2002, pasaron 10 años para que se pudiera implementar. Entonces no es un proceso fácil porque estamos rompiendo el secretismo, la opacidad en que se pueden tomar las decisiones. Yo me alegro de que en diez años hayamos podido avanzar acá en el Parlamento Chileno, falta mucho, la voluntad política se instaló y el empoderamiento de la ciudadanía, de los movimientos sociales van a impedir que estos avances se echen atrás.

Francisco Sant'anna. Respecto de los criterios editoriales, en líneas generales, podemos decir que todo lo que sucede al interior del Parlamento es noticia y nadie tiene el derecho de censurarlo o de retirarlo. Para dar un ejemplo concreto: hace unos cuatro o cinco años, un presidente del Senado brasileño estaba involucrado con una amante con la que tuvo un hijo, mientras ese asunto estaba por fuera del Parlamento, la TVC le apuntó con el dedo el día que el presidente fue interpelado

por otro parlamentario del por qué de ese comportamiento social, ese asunto se transformó en noticia del Parlamento y no dejó, ni por el hecho de ser presidente del Senado, de ser noticia y fue transmitido por la Televisión del Senado. Existen algunas emisoras, como la televisión francesa, que han dejado de traer estos asuntos internos de los parlamentarios, en el caso brasileño es al revés. Se trata de llevar los asuntos del Parlamento a la sociedad.

