



*Al servicio
de las personas
y las naciones*

LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL PROCESO LEGISLATIVO CHILENO

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL PROCESO LEGISLATIVO CHILENO

Estudio realizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Chile a solicitud del Grupo Bicameral de Transparencia del Congreso Nacional de Chile, en el marco del proyecto Perfeccionamiento Normativo e Implementación del nuevo Sistema de Ética, Probidad y Transparencia del Congreso Nacional.

Primera Edición: Agosto 2017

ISBN: 978-956-7469-89-5

Diseño y diagramación:

Jaime Peters, Gonzalo Gallardo

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Representante Residente: Silvia Rucks.

Investigadora responsable: Marcela Ríos, Coordinadora del Programa de Gobernabilidad Democrática.

Investigadores: Sebastián Madrid, Valentina Salas, Verónica Cid, Sofía Sacks, Nicolás Benkel y Rocío Noriega.

Agradecemos los comentarios de nuestros colegas del PNUD en Chile Matias Cociña y Raimundo Frei.

Los contenidos de este Informe pueden ser reproducidos en cualquier medio, citando la fuente.

Impreso en Chile

Índice

Síntesis	1
Introducción	14
Capítulo 1: Los espacios y procedimientos para la participación de la sociedad civil en el proceso legislativo en el Congreso	21
1.1. La incorporación de la participación de la sociedad civil en el proceso legislativo en la normativa que regula al Congreso	22
1.2. Los espacios de participación de la sociedad civil en el proceso legislativo en el Congreso	24
Capítulo 2: Caracterización de la participación de sociedad civil en las Comisiones Permanentes: años legislativos 2013-2014	31
2.1. Descripción general de participantes en las Comisiones Permanentes	32
2.2. Participación de la sociedad civil en términos de asistencia y exposiciones	36
2.3. Participación de la sociedad civil en las Comisiones Permanentes, según grupos sociales	38
2.4. Frecuencia de las asistencias y las exposiciones	46
2.5. Participación de la sociedad civil según Comisiones Permanentes	50
2.6. Participación de las mujeres en las comisiones permanentes de ambas cámaras ...	64
Capítulo 3: Experiencias y prácticas de participación de la sociedad civil en el proceso legislativo en el Congreso	69
3.1. Descripción Audiencias Públicas en Comisiones Permanentes	71
3.2. Audiencias individuales con parlamentarios y parlamentarias	87
3.3. Otros espacios para la interacción de la sociedad civil en el proceso legislativo	91
Capítulo 4: Factores que inciden en la participación de la sociedad civil en el proceso legislativo en el Congreso	102
4.1. Factores normativo-institucionales	104
4.2. Dinámicas políticas del proceso legislativo	108
4.3. Recursos institucionales: formas de organización y vínculos sociales	114
4.4. Dinámicas no políticas del proceso legislativo	120
4.5. La percepción de influencia en el proceso legislativo	127
Conclusiones	134
Recomendaciones	141
Bibliografía	151
Anexo 1: Descripción de cada grupo de la sociedad civil y los tipos de instituciones u organizaciones que la componen.	154
Anexo 2: Listado de personas e instituciones de la sociedad civil que más asisten y exponen en audiencias de comisiones en ambas cámaras (2013-2014).	159

Presentación

A nombre del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Chile, tengo el agrado de presentar el estudio *“La participación de la sociedad civil en el proceso legislativo chileno”*.

De acuerdo con el Informe Parlamentario Mundial: *“La naturaleza cambiante de la representación parlamentaria”*, elaborado en conjunto por la Unión Interparlamentaria y el PNUD, los congresos actúan como enlace entre las preocupaciones de los pueblos y sus gobernantes. Si bien nunca antes en la historia tantos países contaron con parlamentos como hoy, también es cierto que los desafíos que enfrentan quienes ejercen la labor legislativa han ido aumentando en cantidad y complejidad.

En este contexto, los congresos en el mundo están cambiando su forma de relacionarse con la ciudadanía, siendo más abiertos y accesibles, buscando instalar mecanismos para fomentar la participación ciudadana en los procesos legislativos. En el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de Naciones Unidas, una de las aspiraciones que está detrás de la Agenda 2030 es justamente promover sociedades justas e inclusivas y garantizar la adopción de decisiones participativas y el acceso a la información.

La necesidad de actualizar y fortalecer la democracia representativa es un imperativo a nivel mundial para avanzar hacia un desarrollo sostenible; particularmente se requiere abrir espacios de diálogo y participación para que grupos históricamente marginados de las discusiones puedan ser parte de la toma de decisiones públicas, incluidos los procesos legislativos.

Para contribuir en este aspecto clave del funcionamiento del Congreso Nacional de Chile, es que el PNUD elaboró este estudio el cual describe y analiza en profundidad la participación de la sociedad civil en el proceso legislativo, con especial énfasis en las audiencias públicas en las distintas comisiones de la Cámara de Diputados y el Senado.

A partir de los hallazgos, el PNUD reitera su compromiso de seguir colaborando con el Estado y la sociedad en el fortalecimiento de sus instituciones, avanzar en la agenda de transparencia y probidad y ampliar espacios de participación e interlocución entre el Congreso y la sociedad civil. La intención no es solo mejorar la percepción que la ciudadanía tiene del trabajo legislativo, sino que también, mejorar la calidad técnica y la legitimidad del proceso en su conjunto.

Esperamos que este trabajo contribuya a generar un debate en torno a la participación y la transparencia en el proceso legislativo y se logre avanzar en medidas que fortalezcan la relación entre representantes y sus representados.

Silvia Rucks
Representante Residente del PNUD
Coordinadora Residente del Sistema de Naciones Unidas en Chile

Síntesis

El presente estudio describe y analiza en profundidad la participación de la sociedad civil en el proceso legislativo, con especial énfasis en las audiencias públicas en las distintas Comisiones Permanentes de la Cámara de Diputados y el Senado. Este estudio fue elaborado en el marco del proyecto *Perfeccionamiento normativo e implementación del nuevo sistema de ética, probidad y transparencia del Congreso Nacional de Chile* que lleva a cabo el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

El estudio analiza los principales espacios y procedimientos de participación ciudadana en el proceso legislativo, donde se identifican distintas instancias de participación además de las audiencias públicas en las Comisiones Permanentes: las jornadas temáticas, las audiencias con parlamentarios/as, la semana distrital y la participación virtual (uso de páginas web, TV de ambas cámaras y Senador Virtual).

El estudio se estructura en torno a dos componentes:

- Un análisis cuantitativo a partir de una base de datos construida especialmente para este estudio por el PNUD. En ella se recogen todas las asistencias y exposiciones en las Comisiones Permanentes de ambas cámaras para los años legislativos 2013

y 2014, incluyendo información de los individuos, de las instituciones y organizaciones que participaron en dichas instancias. El objetivo de este componente fue generar un mapa de la participación de la sociedad civil en el proceso legislativo.

- Un análisis cualitativo desde entrevistas a representantes de distintos grupos de la sociedad civil (todos de Santiago) y a parlamentarios/as (de distintas regiones del país). Se realizaron un total de 35 entrevistas a finales del año 2015. El objetivo de este componente fue examinar la experiencia práctica de la participación de la sociedad civil en el proceso legislativo en el Congreso, identificando dinámicas, elementos facilitadores y desafíos a superar.

En el informe se define a la sociedad civil como el conjunto de aquellas organizaciones e instituciones colectivas que no son parte del Estado y que representan distintos intereses. Para este estudio se clasificó a la sociedad civil que han participado en el proceso legislativo en cuatro grupos sociales o de interés: Trabajadores, Organizaciones Sociales, Empresarios, y Expertos. Existe una categoría residual con Otras organizaciones no clasificables en los grupos precedentes.

La información producida en este estudio arroja un conjunto de resultados que no solo describen y analizan la participación de la sociedad civil en el proceso legislativo, sino que también, permiten formular una serie de recomendaciones para fortalecer la interlocución entre los actores sociales y el poder legislativo, con un foco específico en los mecanismos de participación.

Principales Resultados

Paulatinamente, en los últimos años se han ido ampliando los espacios de participación de la sociedad civil en el proceso legislativo. Este incremento sucede en un contexto en el cual la participación no está garantizada constitucionalmente y está poco especificada en la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional. Lo anterior tiene distintas consecuencias para la forma que adquiere la participación de la sociedad civil en el proceso legislativo, con oportunidades y desafíos pendientes.

Por un lado, existe una diferencia en los principales espacios de interlocución que identifica la sociedad civil y aquellos identificados por parlamentarios/as. Para la sociedad civil, las audiencias públicas en las comisiones de ambas cámaras son el principal espacio de interlocución en el proceso legislativo. Los otros lugares de participación (jornadas temáticas; audiencias con parlamentarios/as; semana distrital y medios virtuales) que se han ido generando presentan menores grados de formalidad y son menos conocidos por la sociedad civil, lo cual dificulta en que se constituyan en mecanismos efectivos de participación. Para los/as parlamentarios/as la semana distrital y el trabajo en terreno constituye el principal espacio de interlocución con la sociedad civil, en algunos casos, más que las audiencias en comisiones¹.

Por otro lado, el estudio pudo constatar que hoy en día existe una sociedad civil interesada en participar activamente en el proceso legislativo. De distinta manera, los diferentes actores de la sociedad civil manifiestan su deseo de involucrarse en la formación de las leyes, de aportar con sus ideas, opiniones e intereses, sin por ello pretender sustituir el carácter representativo de los/as parlamentarios/as. Por ejemplo, entre el 2013 y el 2014 aumentó el número de instituciones de la sociedad civil que asistieron a las Comisiones Permanentes en un 20% en la Cámara de Diputados y en un 21% en el Senado.

Tabla s1: Número de personas e instituciones de la sociedad civil que han asistido a Comisiones Permanentes según cámara y año.

Sociedad civil	Cámara de Diputados			Senado		
	2013	2014	Var %	2013	2014	Var %
Nº Individuos	1.039	1.335	28,5	974	1.365	40,1
Nº Instituciones	507	610	20,3	381	463	21,5

Fuente: elaboración propia.

¹ El perfil de las organizaciones con que se reúnen en la semana distrital, es distinto del que asiste a las Comisiones Permanentes, siendo de carácter local o de base (juntas de vecinos, por ejemplo). El estudio no recogió información respecto de este tipo de organizaciones puesto que prácticamente no registran asistencias a las Comisiones Permanentes en los años estudiados.

Este aumento se relaciona con distintos factores. Primero, existe una mayor disposición de los/as parlamentarios/as en recibir a la sociedad civil en las Comisiones Permanentes. Segundo, hay una valoración positiva respecto de las Comisiones Permanentes por parte de la sociedad civil, en cuanto es reconocida como una instancia para entregar puntos de vista y opiniones. En este sentido, existe una creciente valoración positiva de parlamentarios/as y actores de la sociedad civil por el trabajo en conjunto que pueden realizar. Este escenario, presenta una importante oportunidad para fortalecer el proceso legislativo y para pensar en opciones para institucionalizar esta participación.

Sin embargo, entre parlamentarios/as y actores de la sociedad civil existe conciencia de algunas limitaciones, aspectos que son posibles mejorar y desafíos por enfrentar, especialmente respecto del funcionamiento de las Comisiones Permanentes.

Un primer aspecto por mejorar es aumentar la heterogeneidad de quienes son invitados a participar a las Comisiones Permanentes, ampliando y difundiendo de mejor manera los criterios de invitación. En este sentido, hay una opinión generalizada de que en estas comisiones participan siempre los mismos. Esto puede ser corroborado con los datos de los años 2013 y 2014, donde se aprecia que los Expertos y Organizaciones de Trabajadores son las que asisten de manera recurrente a las sesiones de comisión, en relación a la participación de otras organizaciones de la sociedad civil. A eso se suma que la asistencia es predominantemente masculina, generalmente abogados, y de Santiago.

Un segundo aspecto por mejorar, son las dinámicas que se producen durante las sesiones de comisión, donde a veces no hay espacio para contra-preguntas entre invitados, o que algunos/as parlamentarios/as no están presentes en toda la sesión, o si están, realizan otras acciones que no les permite estas atentos a las exposiciones de los invitados.

Un aspecto central a mejorar es superar las asimetrías en la forma que adquiere la participación de la sociedad civil en el proceso legislativo. El estudio identificó cuatro dimensiones en las que esta asimetría ocurre.

En primer lugar, existe una asimetría respecto a las asistencias entre el Estado y la sociedad civil. Los distintos organismos del Estado

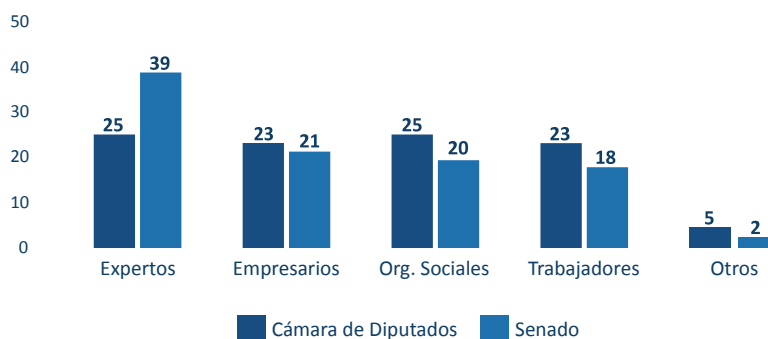
asisten a las comisiones en una proporción mayor que las organizaciones de la sociedad civil (56% vs 44%). Por ejemplo, en la Cámara de Diputados asisten en promedio once invitados del Estado por cada boletín tratado. Esto se contrasta con siete invitados de la sociedad civil. En el Senado esta cifra sube a trece asistentes del Estado, y diez de la sociedad civil.

Esta mayor asistencia es consistente con un diseño institucional que otorga un rol legislativo protagónico al poder Ejecutivo siendo este el principal interlocutor del Congreso. La relevancia del Ejecutivo en el proceso legislativo es, sin duda, una de las características del sistema presidencial chileno.

En segundo lugar, existe una asimetría entre quienes asisten y quienes exponen en las Comisiones Permanentes. De las cerca de 17.000 asistencias registradas en los años analizados, se observa que tan solo un 36% registran exposiciones una vez que asisten, es decir, presentan sus puntos de vistas y opiniones en la comisión a la que son invitados. En este contexto, son los organismos del Estado los que exponen en una levemente menor proporción que quienes lo hacen representando a la sociedad civil(32% vs 40% respectivamente).

En tercer lugar, existe una asimetría en la participación entre grupos de la sociedad civil, siendo el grupo de los Expertos el que más concurre en términos de asistencias y exposiciones (e.g. centros de pensamientos ligados a partidos políticos). El grupo que lo sigue en asistencia es el grupo de Trabajadores , no obstante, es el menos expone (Gráfico s1).

Gráfico s1: Distribución porcentual de las exposiciones totales según grupo de la sociedad civil por cámara (2013 y 2014)

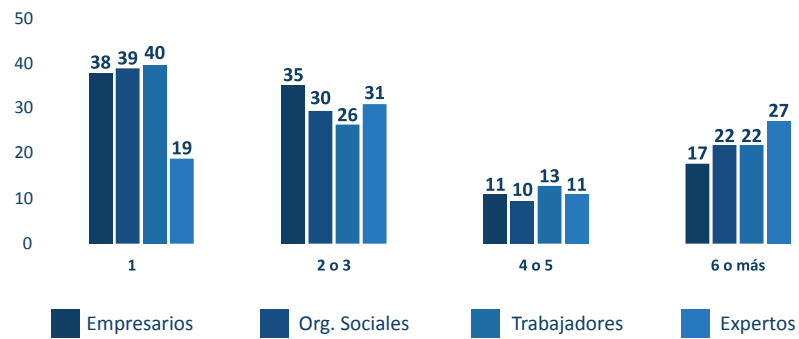


Fuente: elaboración propia

Lo anterior también se aprecia en el hecho que el grupo de los Expertos es el que asiste a las Comisiones Permanentes con una mayor frecuencia en comparación con los otros grupos. Por ejemplo, es el grupo que en una menor proporción asistió una sola vez a una comisión entre 2013 y 2014, y el que en una mayor proporción asistió seis o más veces (Gráfico s2).

La participación mayoritaria del grupo de los Expertos -asociada a la predominancia de abogados como invitados y expositores- tiene como consecuencia **la tecnificación de la discusión legislativa**. El estudio muestra cómo esta situación termina excluyendo del proceso de formulación de las leyes las opiniones y demandas de muchas organizaciones de la sociedad civil puesto que no dominan este lenguaje técnico. Lo anterior se refuerza en cuanto los/as parlamentarios/as no cuentan con equipos técnicos que puedan traducir esas demandas -formuladas de manera general y abstracta- en indicaciones técnicas.

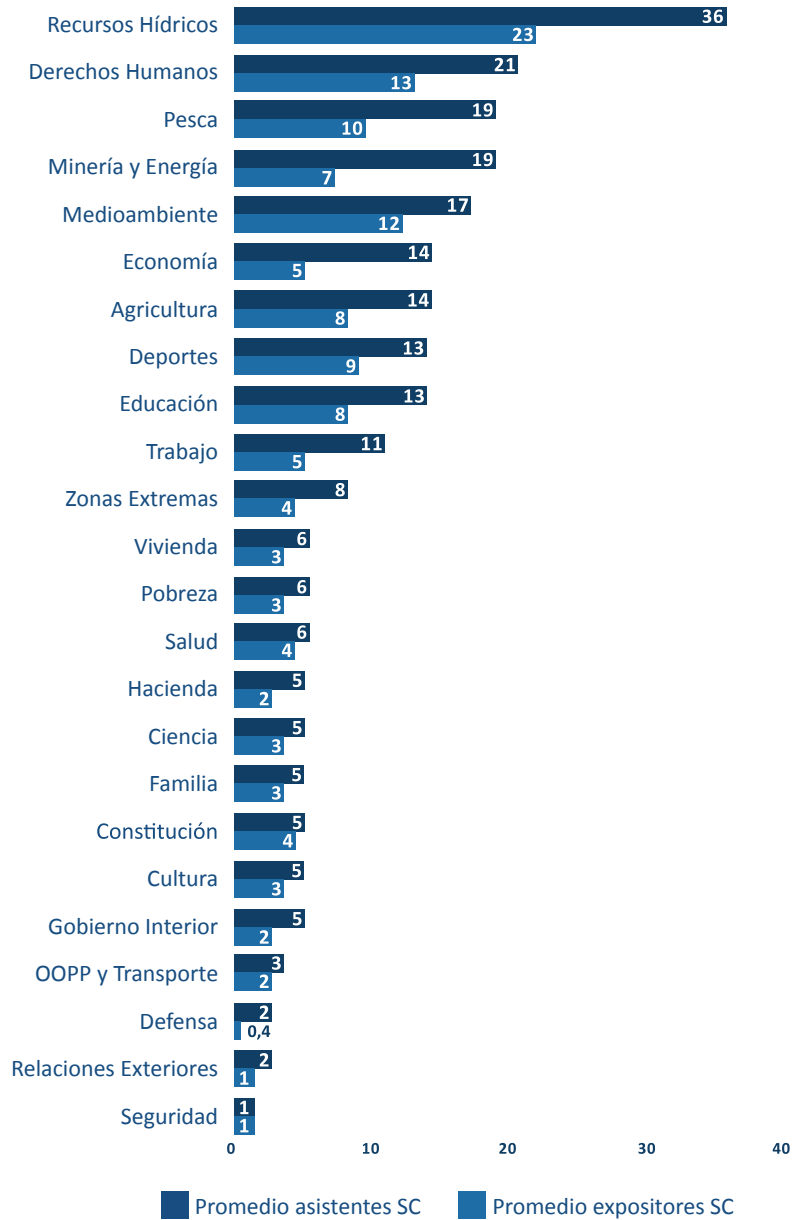
Gráfico s2: Distribución porcentual de la frecuencia de las asistencias a ambas cámaras según grupo de la sociedad civil (2013-2014)



Fuente: elaboración propia.

En cuarto lugar, **existe una asimetría en la participación según la cámara**. La información contenida en este informe, muestra que la **participación de la sociedad civil varía considerablemente según la cámara y el área de cada comisión**. Si bien la Cámara de Diputados es un espacio que recibe más asistentes y expositores que el Senado, esta situación varía en algunos casos según tipo de institución / organización de la sociedad civil y el tema que trate la comisión (Gráficos s3 y s4).

Gráfico s3: Cámara de Diputados: Promedio asistentes y expositores individuales de la sociedad civil por boletín según Comisión Permanente (2013-2014)

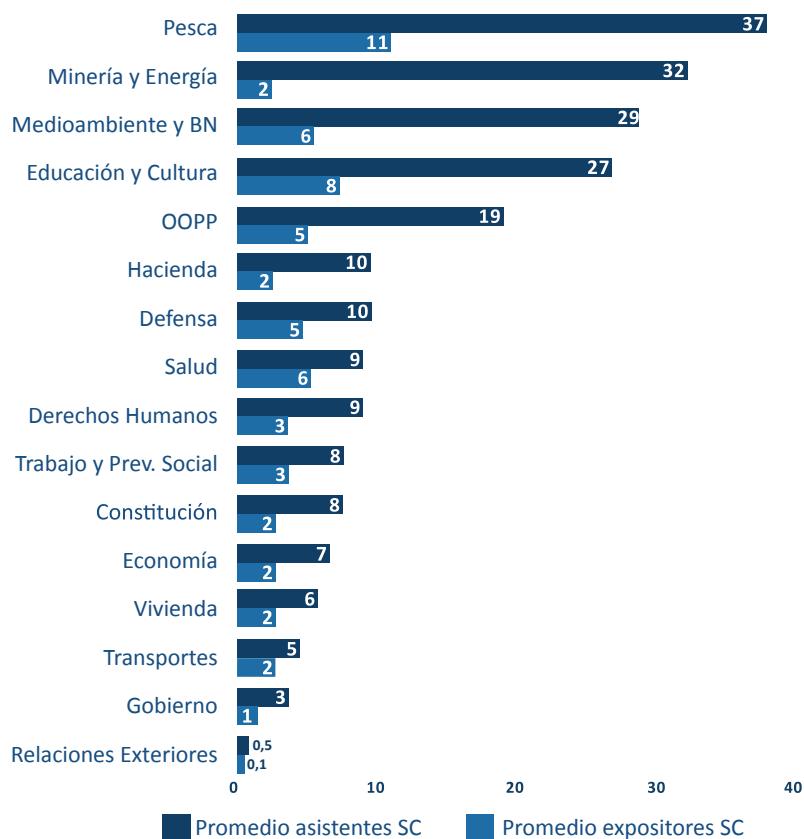


Fuente: elaboración propia.

Con algunas excepciones, aquellas Comisiones Permanentes que están dedicadas a temas con notoriedad pública reciben a más miembros de la sociedad civil, mientras otras relacionadas a temas de defensa, seguridad y relaciones internacionales, reciben y escuchan a muy pocas personas e instituciones de la sociedad

civil². En la Cámara de Diputados, en promedio en los dos años estudiados, más de la mitad de las sesiones se realizaron sin asistentes o sin expositores de la sociedad civil. Desafortunadamente, debido al sistema de registro, no fue posible obtener este dato respecto del Senado.

Gráfico s4: Senado: Promedio asistentes y expositores individuales de la sociedad civil por boletín según Comisión Permanente (2013-2014)



Fuente: elaboración propia

En definitiva, **la participación en Comisiones Permanentes es hoy asimétrica debido a cuatro factores que se identifican en el informe:**

² Es posible que el bajo número de asistencias y exposiciones ante las comisiones de Defensa, Relaciones Exteriores y Seguridad se deba a que algunas de estas sesiones de comisión son de carácter reservado. Sin embargo, no es posible consignar aquí que proporción de sesiones tendrían ese carácter, ya que ni las actas de la Cámara de Diputados ni la página web del Senado indica cuáles tienen esta característica, ni en estas comisiones ni en ninguna otra.

- Un primer factor es de carácter **institucional**, como la predominancia del poder Ejecutivo en el proceso legislativo, la estructura bicameral del Congreso, y la normativa hoy existente sobre participación de la sociedad civil.
- Un segundo factor se relaciona con las **dinámicas políticas** del proceso legislativo, específicamente respecto a la función representativa de los/as parlamentarios/as, y el carácter político partidista del Congreso como espacio de deliberación. Existe poca claridad respecto de la función del espacio de participación de los actores de la sociedad civil en el marco de una democracia representativa entre los distintos actores involucrados.
- Un tercer factor se relaciona con el **desigual acceso a recursos institucionales** con que cuentan los distintos grupos y organizaciones de la sociedad civil para participar en el proceso legislativo. Esta área incluye dos dimensiones: (a) dimensión material en términos de la estructura organizacional y los recursos involucrados y; (b) dimensión social expresada en los vínculos y relaciones sociales que se establecen con el Congreso y los/as parlamentarios/as.
- Un cuarto factor lo constituyen las **dinámicas no políticas** del proceso legislativo. En este ámbito se incluyen factores como la tecnificación de la discusión legislativa, la asimetría de información entre actores, y el uso pragmático de la participación de la sociedad civil, lo cual afecta la igualdad con que los distintos grupos pueden acceder y participar en el proceso legislativo.

Finalmente, a pesar de que existe una valoración positiva del espacio de interlocución disponible que entregan las Comisiones Permanentes, **la percepción que tienen los distintos grupos de la sociedad civil sobre su influencia en el proceso legislativo es evaluada en un nivel medio-bajo**. Lo anterior ocurre por dos elementos interrelacionados:

Por una parte, los datos muestran que **la participación de la sociedad civil en el proceso legislativo es más bien esporádica,**

focalizada en entregar una opinión concreta, y concentrada en discusiones particulares, y no como parte de un proceso constante de seguimiento y participación. Por ejemplo, en muchos casos, la frecuencia con la cual asisten y exponen las organizaciones en las comisiones no pasa de una vez en los dos años estudiados (ver Gráfico s2).

Por otro lado, la situación anterior fundamenta la opinión entre los distintos actores de la sociedad civil que su participación en el proceso legislativo es un ejercicio formal más que de carácter sustantivo. Los/as distintos/as entrevistados/as de la **sociedad civil se sienten escuchados, pero no tomados en cuenta, es decir, no saben cómo el Congreso procesa sus opiniones y comentarios al momento de la toma de decisiones.** Esto genera un desajuste de expectativas puesto que si bien se aprecia un aumento en el acceso a las comisiones se cuestiona el objetivo de esta participación. En este sentido, los datos muestran una tensión entre la representación parlamentaria y la participación de la sociedad civil que se hace preciso abordar.

Recomendaciones

A partir de los resultados de este estudio, es posible formular un conjunto de recomendaciones con el propósito de contribuir a mejorar los mecanismos de participación y fortalecer la interlocución entre el Congreso y la sociedad civil en el proceso legislativo. La intención no es solo mejorar la percepción que la ciudadanía tiene del trabajo legislativo, sino que también, perfeccionar la calidad técnica y la legitimidad del proceso en su conjunto.

Se identificaron **cuatro áreas en las cuales es posible realizar mejoras**, tomando en cuenta los resultados de este estudio y de una revisión extensiva de la experiencia internacional de buenas prácticas de participación en otros parlamentos. Estas áreas se sintetizan a continuación, y en el informe se detalla cada una de ellas.

1. Institucionalizar la participación de la sociedad civil en el proceso legislativo

La promoción de la participación de la sociedad civil en el proceso legislativo requiere establecer procedimientos claros y transparentes conocidos por todos los actores involucrados, así como definir los objetivos y alcances de los mecanismos y espacios de participación, de manera tal que se ajusten las expectativas entre las distintas partes. En este sentido, se recomienda incorporar de manera explícita en la Ley Orgánica del Congreso Nacional y en los reglamentos de ambas cámaras, el propósito de la participación de la sociedad civil, los espacios y mecanismos de participación existente, incluyendo sus objetivos y procedimientos. Lo anterior debería realizarse para todos los espacios y mecanismos, pero especialmente para el trabajo de las audiencias públicas de las comisiones de ambas cámaras. Se propone que dichas audiencias sean consideradas un requisito obligatorio para la discusión de cualquier proyecto de ley. También, se recomienda generar estrategias para mejorar la difusión de los diferentes espacios y mecanismos de participación.

2. Mejorar el acceso, los procesos y las dinámicas de las audiencias de comisiones

Se recomienda definir y publicitar los criterios para participar en las diferentes instancias, principalmente en las audiencias públicas de comisiones. Esto requiere explicitar y esclarecer los criterios de invitación, de acceso a las comisiones y revisar las dinámicas de trabajo durante las audiencias en comisión, esto permitirá mejorar la eficacia de las intervenciones o exposiciones como los tiempos estimados para exponer propuestas o comentarios, incluyendo la posibilidad de contra-preguntas y respuestas, sistematización de propuestas, entre otros. Es importante que estos criterios sean difundidos ampliamente. A la vez, se propone establecer un quorum mínimo de parlamentarios/as durante la sesión de la comisión, no solo para dar inicio a esta. Esta medida permitiría que hubiese un número mínimo de parlamentarios/as escuchando las presentaciones de la sociedad civil.

Respecto a que existe un gran número de organizaciones que no participan de manera presencial en las audiencias de comisión debido a diferentes factores (lejanía, recursos económicos y humanos, grado de representación), se recomienda potenciar las semanas distritales de manera que se institucionalice la participación ciudadana en regiones, mediante la realización de audiencias o cabildos ciudadanos. Se debe resguardar que los resultados de esas discusiones puedan ser sistematizadas e ingresadas como insumos para el proceso legislativo; ya sea la discusión de proyectos en comisiones o la elaboración de mociones.

3. Mejorar la transparencia y el acceso a la información

Para aumentar la heterogeneidad de los asistentes se recomienda crear un registro de todas las organizaciones de la sociedad civil interesadas en participar de las audiencias públicas de las Comisiones Permanentes del Congreso. Se propone que este registro sea público y en un formato único para ambas cámaras, el cual permita identificar a las organizaciones y personas individuales, temas de especialización e intereses que representan.

También se recomienda mejorar el registro que sistematice las intervenciones de quienes exponen y la de los/as parlamentarios/as durante la discusión de un proyecto de ley. Esta información sistematizada puede constituir un importante insumo para el trabajo legislativo de los/as parlamentarios/as quienes podrían revisar sus contenidos, pudiendo decidir si las incluyen o no en la formulación de un proyecto o como indicaciones posteriores, además de contribuir al seguimiento legislativo realizado por la sociedad civil.

A la vez, se recomienda mantener a disposición de la ciudadanía información oficial oportuna y completa del trabajo que se realiza en las Comisiones Permanentes del Congreso de ambas cámaras, en los mismos tiempos para todos los actores que hayan participado. Finalmente, se recomienda evaluar periódicamente (en cada legislatura, por ejemplo) las instancias de participación hoy existentes (audiencias, plataformas virtuales, jornadas temáticas, canales de TV), tanto en su eficacia como eficiencia. A lo anterior se propone realizar una evaluación de la puesta en marcha de la ley del lobby.

4. Fortalecer las capacidades de la sociedad civil para participar en el proceso legislativo

Se recomienda entregar apoyo para que las propuestas de la sociedad civil puedan ser consideradas e incorporadas en el proceso legislativo, por ejemplo, sobre: (a) cómo formular recomendaciones y comentarios y; (b) cómo hacer presentaciones más efectivas. En esta línea, se recomienda también que el Congreso genere instancias educativas acerca del proceso legislativo y el rol que cumplen el Congreso y los/as parlamentarios/as, incluyendo una mayor difusión y capacitación sobre los alcances de la ley del lobby. Para este trabajo se deberían aprovechar los medios tecnológicos e institucionales existentes y priorizar el trabajo hacia los y las jóvenes, y en las organizaciones interesadas en participar.

Asimismo, se recomienda que el Congreso fortalezca y alinee sus distintas capacidades institucionales ya existentes para apoyar a las organizaciones de la sociedad civil en formular sus demandas y comentarios en términos más adecuados para la discusión legislativa, especialmente en materia de utilización de lenguaje jurídico. Contribuir en esta materia permitiría aumentar la igualdad de acceso al proceso legislativo permitiendo que los/as parlamentarios/as puedan jugar un rol activo en mejorar los niveles de inclusión de diversos sectores de la sociedad que hoy tienen dificultades de traducir sus demandas en un lenguaje técnico.

Por último, se recomienda establecer canales de consulta formales, para que la ciudadanía pueda presentar ideas, sugerencias, propuestas y, eventualmente, proyectos de ley, para que las comisiones las revisen, y decidan incluirlas o no en la discusión.

Introducción

El presente estudio tiene como objetivo examinar la participación de la sociedad civil en el proceso legislativo que se lleva a cabo en el Congreso Nacional de Chile. Se analizan distintos espacios de participación, enfocándose en aquellos que permiten un diálogo entre los/as parlamentarios/as y la sociedad civil. En particular, este informe describe y analiza en profundidad la participación de la sociedad civil en las audiencias públicas en las distintas Comisiones Permanentes de la Cámara de Diputados y del Senado.

La participación de la sociedad civil en la toma de decisiones en el ámbito público es un elemento central para una democracia sólida e inclusiva (PNUD, 2014). Un adecuado funcionamiento de un régimen democrático requiere del involucramiento y deliberación de los distintos actores de la sociedad civil. El alcance de la participación ciudadana abarca diferentes aspectos de la organización democrática; desde la rendición de cuentas hasta la defensa y promoción de intereses individuales o grupales. Como señalan distintos reportes (PNUD/UIP, 2012; OECD, 2009), la participación ciudadana es fundamental para darle legitimidad al sistema democrático. Genera mayores niveles de confianza en las instituciones políticas; sirve para aprovechar los conocimientos y otros recursos de quienes participan; enriquece los procesos de

deliberación y el contenido de la legislación, incorporando a menudo soluciones innovadoras. A la vez, permite que la sociedad civil pueda ejercer su rol de control ciudadano respecto de instituciones y sus representantes.

El proceso legislativo es un ámbito fundamental para la participación de la sociedad civil en democracia. Hoy en día existe en el mundo un cambio en la forma en que los congresos se relacionan con la sociedad civil (PNUD/UIP, 2012). En primera instancia, se observa que actualmente los parlamentos son más abiertos y accesibles que en el pasado. En Chile, por ejemplo, entre el 2008 y el 2013 se puede apreciar un aumento en el número de invitados a las Comisiones Permanentes de la Cámara de Diputados, pasando de 913 a 2.670 (PNUD 2014, p. 358). Este cambio se produce en un contexto de transformación social donde la sociedad civil demanda un mayor grado de involucramiento y participación en la toma de decisiones (PNUD, 2015). Esta demanda produce un cambio en el entorno en que se desenvuelven los congresos.

Existen tres áreas interconectadas que expresan cómo el entorno de los poderes legislativos se ha ido transformando (PNUD/UIP, 2012). Primero, debido al aumento de la escolaridad y a la expansión de los medios de comunicación y las TICS, los/as ciudadanos/as están más informados y exigen de los parlamentos mayor transparencia. Segundo, en un contexto de fragmentación social e individualización, existe un declive en la representación colectiva de intereses. Como resultados los partidos políticos — instituciones esenciales para la representación parlamentaria — se ven desafiados en su conexión con la ciudadanía. Tercero, hay un crecimiento de nuevas formas de representación. A diferencia del pasado, hoy en día los parlamentos no monopolizan la representación de intereses, sino que conviven con distintas organizaciones y grupos de interés que emergen desde la sociedad civil.

La situación anteriormente expuesta, exige reflexionar sobre las oportunidades que otorga avanzar hacia una democracia más participativa sin perder de vista su dimensión representativa. Lo anterior requiere que el Congreso se adapte a este nuevo contexto y mejore los espacios de participación ya existentes y que además genere otras instancias. Paralelamente, se requiere avanzar en el fortalecimiento de la sociedad civil y en establecer los objetivos y

procedimientos que conllevan la participación en un proceso legislativo.

El no esclarecer los propósitos de la participación genera una tensión entre la función de representación del Congreso y las demandas de participación de la sociedad civil. Se produce un desajuste de expectativas en torno a la influencia esperada desde la participación de la sociedad civil donde se puede pretender ejercer una influencia más allá de lo establecido en las normas que rigen el sistema democrático actual. Sin embargo, la participación de la sociedad civil en el proceso legislativo en ningún caso puede reemplazar la función parlamentaria. Por el contrario, como señala el último *Informe Parlamentario Mundial* elaborado en conjunto por el PNUD y la Unión Interparlamentaria (2012), “los casos en que las nuevas formas de participación han funcionado de manera más efectiva son aquellos en donde estas complementan y refuerzan el proceso representativo en lugar de pasarlo por alto” (p. 29).

En este sentido, los congresos desempeñan funciones que ninguna otra institución puede replicar. A diferencia de las organizaciones o grupos de interés de la sociedad civil, los congresos obtienen su legitimidad debido a que son elegidos por voto popular, con el objeto de representar los intereses de la ciudadanía en su conjunto. Entonces, como señala el mismo informe, el desafío para los parlamentos radica en “la necesidad de reconocer, comprender y aprovechar estas presiones de cambio de una manera que refuerce su función de representación. Los parlamentos obtienen su autoridad del pueblo y para conservar dicha autoridad se requiere de una constante evolución y adaptación a las expectativas del público” (PNUD/UIPI, p. 25).

La capacidad de adaptación del Congreso a este entorno cambiante es fundamental en un país como Chile, ya que como lo muestran distintos estudios, hoy en día existe un déficit de participación ciudadana en la elaboración y discusión de las políticas públicas y nuevas regulaciones (PNUD 2014, Espinoza, 2004; De la Maza, 2011). Este déficit se produce por factores asociados a la sociedad civil y al Estado. Desde la sociedad civil, por ejemplo, se ha detectado que en Chile existen niveles de asociatividad bajos en comparación con otros países de la región. Además, las organizaciones de la sociedad civil han mostrado una debilidad estructural en su rol como intermediarios entre la ciudadanía y el Estado (PNUD, 2014). Desde el Estado, se aprecia que son escasos

los espacios y oportunidades de participación formal de la ciudadanía en la esfera pública - estatal, y cuando existen estos espacios, no necesariamente apuntan a una participación efectiva.

Lo anterior sucede en la relación de la sociedad civil tanto con el Ejecutivo y con el Congreso. Una evaluación de la participación ciudadana en las políticas y programas públicos realizada a partir de la Agenda Pro Participación del Ejecutivo (DOS, 2007), mostró una baja participación efectiva de la sociedad civil. El estudio detectó que a pesar que los 18 ministerios de esa época habían establecido más de 300 mecanismos de participación ciudadana solo un quinto de estos mecanismos (19%) apuntaba a una “participación empoderadora”. Este tipo de participación es aquella en la cual se le reconoce a la sociedad civil su capacidad de agencia para trabajar conjuntamente con el Ejecutivo sobre las orientaciones y formas de implementación de los programas públicos a través de consultas vinculantes, co-ejecución y supervisión de los programas, y reformulación deliberativa de los objetivos. Los restantes mecanismos (81%) eran de carácter “instrumental” -como las consultas no vinculantes o la entrega de información- o “no participativos”, como la gestión interna para mejorar la atención de usuarios (Fernández & Ordóñez, 2007).

Debido a esta situación, los/as ciudadanos/as declaran tener pocas oportunidades para participar, ser escuchados y que su opinión sea tomada en cuenta por las autoridades. Lo anterior es expresión de una paradoja que caracteriza a la democracia chilena actualmente. Por un lado, hoy en día existe una alta valoración de la democracia por parte de la población, con buenos indicadores de gobernabilidad, pero a la vez, existe un malestar con su funcionamiento. Esta brecha se puede ver reflejada en una baja confianza en las instituciones políticas -en especial en el Congreso y los partidos políticos- las cuales anotaron su mínimo histórico en agosto del 2015 en el que solo un 6% y 3% de los encuestados señaló que tenía mucha o bastante confianza en estas dos instituciones respectivamente (CEP, 2015). A la vez, existe una mala evaluación de la función de representación de los/as parlamentarios/as, donde un 70% de quienes tiene 18 años o más señalan que la probabilidad de que los/as parlamentarios/as presten atención a sus intereses es nula o muy baja (PNUD, 2014).

Consecuentemente, uno de los principales desafíos detectados por el Informe Auditoría a la Democracia (PNUD, 2014), consiste en

“fomentar una participación ciudadana efectiva y vinculante, fortaleciendo y construyendo espacios de inclusión e involucramiento en los asuntos públicos” (p. 39). En el caso del proceso legislativo, fomentar una participación ciudadana efectiva y vinculante implica buscar un equilibrio entre la función representativa de los/as parlamentarios/as y las demandas por mayor participación de la sociedad civil.

En este contexto de cambio en las relaciones entre el Congreso y la sociedad civil, resulta relevante estudiar la participación ciudadana en el proceso legislativo como forma de buscar mecanismos para mejorar la imagen del Congreso y el quehacer parlamentario, como también, para fortalecer la democracia, haciéndola más participativa e inclusiva. Este es un tema que resulta fundamental para la legitimidad del sistema político en general y para el trabajo parlamentario en particular.

En este informe se entenderá por participación ciudadana “un proceso amplio que contempla el involucramiento en los asuntos niveles de gobierno y la sociedad en su conjunto” (PNUD, 2014, p. 228). La participación de la sociedad civil en el proceso legislativo puede tomar dos formas consecutivas: una de carácter pasivo (a través de búsqueda de información); o un carácter activo (por medio de la participación en actividades y entrega de opiniones y comentarios).

A la vez, por sociedad civil entendemos a las organizaciones e instituciones colectivas que no son parte del Estado y que representan distintos intereses de diferentes sectores de la sociedad. Para el caso de este informe hemos clasificado a estas organizaciones en cinco grupos sociales o de intereses, como se presenta en el Cuadro 1:

Cuadro 1: Descripción grupos sociales sociedad civil y tipo de instituciones que los componen³

Grupos Sociales	Tipo de Instituciones / Organizaciones
1. Empresarios	Gremios empresariales, empresa privada, otras organizaciones empresariales.
2. Trabajadores	Asociaciones de trabajadores, sindicatos de instituciones públicas, sindicatos de empresas privadas.
3. Org. Sociales	ONG/Fundaciones, partidos políticos, iglesias, otras organizaciones (e.g. federaciones estudiantes universitarios, etc.)
4. Expertos	Universidades, centros de pensamiento, asociaciones de profesionales, organizaciones internacionales, expertos individuales, otros expertos.
5. Otros	Cualquier otra institución u organización no clasificable en ninguno de los cuatros grupos precedentes.

Fuente: elaboración propia

El estudio tiene un carácter exploratorio y descriptivo, se utilizan métodos cuantitativos y cualitativos a través de dos componentes sucesivos y relacionados. El primero, corresponde a un análisis cuantitativo de la participación de la sociedad civil en las Comisiones Permanentes del Congreso durante los años legislativos 2013 y 2014. Este componente se basa en el procesamiento de una base de datos que recoge la participación de la sociedad civil en todas las sesiones de las Comisiones Permanentes de la Cámara de Diputados y del Senado. Esta base de datos fue elaborada especialmente por el PNUD a partir de una codificación de la información que proporcionan ambas cámaras y que está disponible en sus respectivas páginas web.

El segundo componente, corresponde a un análisis cualitativo de la participación de la sociedad civil en el proceso legislativo. Este componente se basa en 35 entrevistas semi-estructuradas a miembros de distintas instituciones de la sociedad civil y del Congreso. Las entrevistas fueron realizadas en dos etapas. En la primera, se entrevistó a cinco informantes claves, es decir, personas con experiencia en Comisiones Permanentes desde distintos tipos de instituciones. En una segunda etapa se entrevistó a 22 miembros de instituciones y organizaciones que representan a los cuatro

³ En el Anexo 1 se presenta una descripción detallada de cada uno de estos grupos y los tipos de instituciones u organizaciones que la componen.

grupos de la sociedad civil organizada⁴, y a ocho parlamentarios/as (senadores/as y diputados/as) representantes de distintos partidos políticos y diferentes periodos de tiempo como parlamentarios. Las entrevistas se realizaron entre septiembre y noviembre del 2015, y fueron conducidas por investigadores/as del Programa de Gobernabilidad del PNUD.⁵

El informe se estructura en cuatro capítulos. En el primero, se describen los principales espacios y procedimientos de participación ciudadana en el proceso legislativo en el Congreso. En el segundo capítulo, se presentan los resultados del primer componente del estudio, en el que se analiza cuantitativamente las asistencias y exposiciones en las Comisiones Permanentes de ambas cámaras para los años legislativos 2013 y 2014. En los capítulos tres y cuatro se presentan los resultados del segundo componente del estudio: el capítulo tres describe la experiencia de participación de la sociedad civil en el proceso legislativo con foco en las audiencias públicas de las Comisiones Permanentes; y en el capítulo cuarto, se analizan los factores que determinan la participación de la sociedad civil en el proceso legislativo. Finalmente, se presentan las conclusiones y recomendaciones del estudio.

⁴ En general, se entrevistó a un/a representante de cada institución en posición directiva (e.g. presidente sindicato, gerente general de empresa, director ONG, etc.). En los casos que no fue posible entrevistar al representante y que la institución estaba dispuesta a participar, el representante designó a otra persona que pudiese responder en términos institucionales (e.g. un abogado, un asesor, etc.).

⁵ Los datos sobre los cuales se basa este informe tienen dos limitaciones: por un lado, todos/as los/as entrevistados/as de la sociedad civil son de organizaciones con sede en Santiago, por lo que la visión de regiones no está representada en este estudio. Por otro lado, la visión de quienes nunca han asistido a una audiencia pública en alguna Comisión Permanente de alguna de las dos cámaras, y que potencialmente tuviesen interés en participar, tampoco está recogida en este informe.

Capítulo 1:

Los espacios y procedimientos para la participación de la sociedad civil en el proceso legislativo en el Congreso

En el contexto de cambio del entorno que enfrentan los poderes legislativos en el mundo, caracterizado por una demanda por mayor participación de la sociedad civil, los congresos han desarrollado distintas medidas para acercarse a los y las ciudadanos/as. Según el Informe Parlamentario Mundial (PNUD/UIP, 2012), 73 parlamentos indicaron que habían promulgado alguna medida para acercar a los ciudadanos y ciudadanas e involucrarles más directamente en el proceso legislativo durante los últimos diez años.

Estas medidas se pueden clasificar según dos tipos de variables: por un lado, dependiendo de la orientación de cada medida, estas pueden orientarse a ofrecer más información y mejorar el entendimiento entre poder legislativo y la ciudadanía; o involucrar más al público en la labor del parlamento. Las disposiciones desarrolladas por los congresos encuestados en el Informe

Parlamentario Mundial se circunscriben en estos dos tipos (PNUD/UIP, 2012, p. 29). En términos de lo descrito en la introducción, el primer tipo de medidas promueve una participación de carácter pasivo desde la sociedad civil, mientras que el segundo promueve una participación de carácter más activa.

Por otra parte, las medidas se pueden clasificar dependiendo de su grado de formalidad. Esta formalidad se puede apreciar al revisar la normativa vigente que regula el trabajo de los congresos. Si las medidas forman parte de algún cuerpo legal, como los reglamentos, se puede señalar que estas tienen un carácter formal, mientras que, si no es parte de algún cuerpo legal, se puede señalar que la medida tiene un carácter informal.

Este capítulo tiene dos objetivos: realizar un análisis del grado de formalidad en que la participación de la sociedad civil se encuentra incorporada en los distintos cuerpos legislativos que regulan el trabajo del Congreso; también revisar y clasificar los distintos espacios de participación, incluyendo una descripción de cada uno de ellos. Este análisis servirá de base para contextualizar los contenidos de los próximos capítulos.

1.1. La incorporación de la participación de la sociedad civil en el proceso legislativo en la normativa que regula al Congreso

El Congreso Chileno no ha estado ajeno a transformaciones en su funcionamiento, y consecuentemente, en el último tiempo ha generado distintos espacios para aumentar la transparencia de sus acciones, así como promover la participación de la sociedad civil en el proceso legislativo. Recientemente, se ha destacado que las medidas pro transparencia y accesibilidad de información llevadas a cabo en nuestro país, lo ubican como uno de los pioneros en la región, junto con Brasil, y de avanzada a nivel mundial (Arnold, 2012).

Sin embargo, al analizar los distintos cuerpos legales que regulan el trabajo del Congreso, es posible concluir que la participación de la

sociedad civil está débilmente presente en términos normativos formales. En la Constitución Política de la República de Chile no aparece ninguna mención a la participación ciudadana en la formación de la ley. Si bien este grado de formalidad no está extendido a nivel comparado, sí es posible encontrar casos en otros países donde la participación de la sociedad civil está garantizada constitucionalmente, como, por ejemplo, los proyectos de ley de iniciativa popular en Colombia, Ecuador, Estados Unidos, entre otros.

En esta misma línea, en la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional (LOCCN) se establece que las sesiones de comisiones se realizarán sin asistencia de público, salvo acuerdo en contrario adoptado por la mayoría absoluta de sus miembros (art. 5.A). En esta misma ley se deja abierta la opción de la participación de la sociedad civil en lo referido a la “recopilación de antecedentes”, durante el estudio de un proyecto de ley. No obstante, está circunscrito a un tipo específico de personas: autoridades, funcionarios públicos, y especialistas de la sociedad civil, dejando al arbitrio de la comisión la invitación a otro tipo de actores (art. 22). Esta disposición legal es lo que sustenta las audiencias públicas en las comisiones de ambas Cámaras, pero en ningún caso constituye un requisito obligatorio para el debate legislativo.

Estas disposiciones legales se plasman de manera distinta en los reglamentos del Senado y de la Cámara de Diputados. En el reglamento del Senado sigue una línea idéntica al artículo 22 de la LOCCN (art. 38). Mientras que en la Cámara de Diputados se tiene un enfoque distinto, pues se garantiza que las comisiones realicen una audiencia pública - de a lo menos una hora de duración- para escuchar a las instituciones o entidades que tengan interés en la materia, con la excepción de los proyectos de ley que tengan urgencia calificada de discusión inmediata o de suma, o en comisiones cuyo carácter sea reservado (art. 213).

Adicionalmente, en el reglamento de la Cámara de Diputados hay distintas disposiciones respecto de las formas de difusión de las audiencias públicas (e.g. autorización de la transmisión televisiva, radial y a través de internet) y los principales alcances de los proyectos de ley en trámite (art. 214), y la disponibilidad de información sobre el trabajo legislativo (art. 219). Sin embargo, en este reglamento no se explicitan los criterios específicos de selección de invitados/as a las audiencias públicas en comisiones.

1.2 Los espacios de participación de la sociedad civil en el proceso legislativo en el Congreso

A pesar que la participación de la sociedad civil en el proceso legislativo es escasa en los distintos cuerpos legales, el Congreso ha impulsado la creación de distintos mecanismos y espacios de participación y acceso a información que apoyan el involucramiento de sociedad civil en el proceso legislativo. A continuación, se describen cada uno de estos espacios de participación presentes el Senado, la Cámara de Diputados y la Biblioteca del Congreso Nacional.

a. Audiencias Públicas en Comisiones

Las audiencias públicas de las Comisiones Permanentes son la principal instancia de participación para la sociedad civil en el proceso legislativo. Son un espacio en el cual los/as parlamentarios/as reciben durante una sesión de la comisión a diferentes representantes de la sociedad civil, del ejecutivo y de otros organismos del Estado para que expongan sus comentarios, ideas y propuestas respecto a un determinado proyecto de ley en discusión, con el objetivo de contribuir al debate y al proceso de elaboración legislativa. A pesar que la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional establece que las sesiones de comisiones se realizarán sin asistencia de público, salvo acuerdo en contrario adoptado por la mayoría absoluta de sus miembros, en general, la realización de audiencias públicas en las Comisiones Permanentes es una práctica frecuente en ambas Cámaras. Como vimos en la sección anterior, estas audiencias solo están reguladas en el reglamento de la Cámara de Diputados, garantizando al menos una audiencia por comisión por proyecto salvo en los casos excepcionales. Mientras que, en el Senado, aunque no están reguladas las audiencias, en la práctica sí participan invitados.

b. Audiencias con parlamentarios/as:

Estas audiencias están reguladas por la Ley N° 20.730 (Ley que regula el lobby y la gestión de intereses) y su reglamento respectivo (similar para ambas cámaras). Según el reglamento, las audiencias con parlamentarios/as son “el encuentro efectuado previa solicitud formal, en el cual uno o más sujetos pasivos reciben los argumentos y antecedentes que les proporcionan uno o más sujetos activos que desarrollan actividades de lobby o gestión de intereses particulares” (Art. 4 literal b) entre funcionarios, autoridades y asesores (sujetos pasivos) y actores de diversos sectores que pretenden influir en la autoridad en el marco de la adopción de decisiones (sujetos activos).

c. Jornadas Temáticas:

Estas jornadas son impulsadas por la Cámara de Diputados. Tienen como objeto desarrollar uno o varios temas de interés, y generar un espacio para que los/as diputados/as puedan interactuar con los ciudadanos/as en relación con la temática en cuestión. Las jornadas son siempre públicas. Cada Comisión Permanente puede desarrollar dos Jornadas Temáticas dentro de cada período legislativo, en coordinación con la Comisión de Régimen Interno, Administración y Reglamento (art. 224). Sin embargo, ni en el reglamento ni en el sitio web de la Cámara de Diputados, se precisa el procedimiento para participar en estas Jornadas Temáticas, aunque sí se lleva un registro de los tratados, día, lugar, expositores y presentaciones.

d. Senador Virtual:

Espacio virtual que ofrece la posibilidad a la sociedad civil conocer algunos de los principales proyectos de ley que se encuentran en tramitación en el Senado, y pronunciarse sobre ellos a través de Internet. Tiene una doble finalidad: En términos generales pretende difundir algunos conceptos básicos relativos a la tramitación de las leyes mediante su aplicación práctica; En términos específicos, procura producir una retroalimentación entre los Senadores y la ciudadanía acerca de determinados proyectos de ley. Para ello, la ciudadanía puede votar sobre dichos proyectos, sea en general o en particular, como también, formular indicaciones. Según su página

web, las votaciones e indicaciones recibidas se hacen llegar a los senadores, por medio de la comisión a la cual corresponda informar el proyecto y de los Comités Parlamentarios⁶, pero no se explica si en la práctica esto ocurre siempre, para todos los proyectos y en todas las comisiones⁷.

e. Páginas webs de ambas Cámaras

Son espacios virtuales donde la ciudadanía puede encontrar variada información y luego participar en el proceso legislativo. En estas páginas, y otras asociadas a estas corporaciones, es posible encontrar información sobre las distintas etapas del proceso legislativo.

En el caso de la Cámara de Diputados estos incluyen: hitos de la tramitación, informes, oficios, indicaciones, votaciones, entre otros. En este sitio web también existe un Formulario de Contacto: donde la ciudadanía puede opinar y realizar consultas sobre el proceso legislativo en 2.000 caracteres⁸. En el caso del Senado, se entrega información como plazos para presentar indicaciones, citaciones a las comisiones, votaciones, entre otras^{9,10}. También hay un sistema de seguimiento legislativo que es en esencia el mismo, pero que tiene una presentación y funcionamiento distinto en cada cámara.

Hay algunos elementos comunes entre ambas páginas. En ambas corporaciones la ciudadanía se puede suscribir a documentos informativos sobre el quehacer legislativo. En el Senado existe el Periódico Electrónico¹¹ y en la Cámara el Boletín de Noticias¹². A la

⁶ <http://www.senadorvirtual.cl/manual.php>

⁷ La evidencia tanto de las entrevistas realizadas como revisión de historias de ley recientes no permiten comprobar que las votaciones realizadas a través de Senador Virtual sean analizadas e incorporadas en la discusión de las respectivas comisiones.

⁸ https://www.camara.cl/camara/formulario_contacto.aspx

⁹ <http://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php>

¹⁰ El Congreso ha elaborado un Plan de Parlamento Abierto en consulta con organizaciones de sociedad civil en el marco de la iniciativa mundial de Gobierno y Parlamento Abierto (OGP). Una de las metas de ese Plan es homologar los formatos e información que está disponible en cada una de las páginas de las cámaras para así facilitar el acceso de información para la ciudadanía.

¹¹

http://www.senado.cl/prontus_senado/site/edic/2016_07_25_1/port/newsletter.html

¹² https://www.camara.cl/prensa/noticias_suscripcion.aspx

vez, ambas cámaras tienen un portal que se llama Datos Abiertos Legislativos. En este portal la ciudadanía puede acceder a los antecedentes que se producen con ocasión de la tramitación de un proyecto de ley, información de los/as parlamentarios/as y leyes ya publicadas. Estos datos pueden ser utilizados libremente por los ciudadanos, para generar sus propias aplicaciones, como producto del cruce de la información.¹³

f. Herramientas informativas de la Biblioteca del Congreso Nacional

Complementariamente, la Biblioteca del Congreso Nacional aporta información para facilitar la comprensión del proceso legislativo y las leyes aprobadas a través de los sitios web¹⁴ Historia de la Ley, Labor Parlamentaria, Ley Chile, Ley Fácil y Asesorías Parlamentarias. Respecto a los contenidos de formación de la ley, también la Biblioteca cuenta con el sitio web Formación Cívica¹⁵, que entrega información básica sobre el trabajo que hacen los/as parlamentarios/as en el Congreso Nacional para elaborar las leyes, publicación quincenal de boletines legislativos del quehacer del Poder Legislativo, además de guías de fortalecimiento de habilidades que permitan a las personas participar más activamente en la vida cívica.

g. TV Cámara y Senado

A través de un canal de cable se transmiten las sesiones de las comisiones, de la sala y programas especiales. En el caso del Senado, no todas las sesiones de comisiones son en vivo como en el caso de la Cámara de Diputados. En ambas cámaras, la TV es un recurso útil para quienes no pueden asistir al Congreso¹⁶.

¹³ <http://opendata.congreso.cl/>. A este portal también se puede acceder desde el sitio web de la Cámara de Diputados: <https://www.camara.cl/camara/opendata.aspx> y desde el del Senado: http://www.senado.cl/datos-abiertos-legislativos/prontus_senado/2012-11-27/154842.html

¹⁴ <http://www.bcn.cl/>

¹⁵ <https://www.bcn.cl/formacioncivica/>

¹⁶ <http://tv.senado.cl/> y <http://www.cdtv.cl/>

h. Academia Parlamentaria

Es una unidad interna de la Cámara de Diputados. Entre sus objetivos se encuentra contribuir al diálogo permanente de esta Corporación con la sociedad civil, respecto de su quehacer legislativo, fiscalizador y de representación, como órgano constitutivo del Congreso Nacional.

i. Centro de Extensión del Senado

Fue creado para fortalecer la formación ciudadana y difusión cultural, así como acercar a los senadores a la comunidad y a los ciudadanos al quehacer legislativo. Al igual que la Academia Parlamentaria, busca contribuir al diálogo permanente de esta Corporación con la sociedad en su conjunto.

j. Seminarios organizados por comisiones del Senado

Este es un espacio similar a las Jornadas Temáticas de la Cámara de Diputados, pero sin estar regulados en el reglamento del Senado. A diferencia de las Jornadas Temáticas, estos seminarios del

Senado no siempre están relacionados con la discusión de un proyecto de ley¹⁷. Dentro de estos seminarios, el Congreso del Futuro es uno de los espacios más visibles. Este congreso tiene como objetivo ser un espacio único de intercambio de ideas entre los chilenos y los líderes del pensamiento mundial¹⁸.

k. Evaluación ciudadana de la ley

Es un espacio que ofrece la Cámara de Diputados y que tiene como objetivos:

- Determinar el grado de cumplimiento de los objetivos esperados por el legislador
- Visualizar los impactos o efectos no previstos o no deseados al legislar

¹⁷ http://www.senado.cl/prontus_senado/site/tax/port/all/taxport_15___1.html

¹⁸ <http://www.congresodelfuturo.cl/sobre-el-congreso/congresodelfuturo/2015-10-26/175241.html>

- Identificar buenas prácticas en la elaboración y aplicación de la ley
- Conocer la percepción de la ciudadanía
- Proponer medidas correctivas

Esta evaluación es desarrollada por el Departamento de Evaluación de la Ley (creada el 2010) con la cooperación de un Comité de Evaluación de la Ley (creado el 2011) compuesto por un/a diputado/a de cada comité parlamentario. La metodología del Departamento de Evaluación de la Ley de la Cámara de Diputados otorga especial relevancia a la participación de la sociedad civil organizada como de personas individuales. Se contempla la participación ciudadana de distintos modos, como por ejemplo, a través de los **Foros Ciudadanos de Evaluación de la Ley**, donde los/as ciudadanos/as pueden expresar sus opiniones, compartir información, hacer sugerencias y plantear sus inquietudes en relación a esta. La evaluación contempla tres fases: estudio técnico de la ley, percepción ciudadana e informe final.¹⁹

Para efectos de este estudio, de las once iniciativas de participación descritas, se seleccionaron seis, ya que están directamente relacionadas con la participación de la sociedad civil en el proceso legislativo. Estos son:

1. Audiencias públicas en Comisiones Permanentes (ambas cámaras)
2. Audiencias con parlamentarios/as (ambas cámaras)
3. Jornadas Temáticas (Cámara de Diputados)
4. Senador Virtual (Senado)
5. Páginas web (ambas cámaras)
6. Transmisión de sesiones por TV (ambas cámaras)

Estos espacios se pueden clasificar utilizando las variables descritas anteriormente, es decir, según el grado de formalidad y la orientación. El grado de formalidad refiere a si el espacio está regulado por algún cuerpo legal, ley o reglamento, en este caso la mayoría de los espacios seleccionados tienen un carácter formal, a

¹⁹

http://www.evaluaciondelaley.cl/foro_ciudadano/site/edic/base/port/inicio.html

excepción del Senador Virtual. Mientras que, la orientación del espacio de participación remite a si promueve una participación activa (a través de consulta o involucramiento de la sociedad civil en el debate legislativo) o una participación pasiva (a través de entrega de información). Quienes tienen un carácter de participación activa son las audiencias públicas y las audiencias con parlamentarios/as, a diferencia de las jornadas temáticas, el senador virtual, las páginas webs y la transmisión de sesiones por TV adquieren un carácter pasivo.

Es importante señalar que el foco de este estudio se encuentra en la participación de la sociedad civil en las audiencias públicas en comisiones, por lo que, la indagación de los otros espacios seleccionados es de carácter complementario. Como veremos en el capítulo tres, el conocimiento y uso de los otros espacios/instancias es mucho menor en comparación con las audiencias públicas en comisiones.

1.3. Síntesis del capítulo

En este capítulo se han analizado, clasificado y descrito los espacios que existen en el Congreso para la participación de la sociedad civil en el proceso legislativo. En síntesis, es posible señalar que, si bien la participación ciudadana en la formación de la ley no está garantizada constitucionalmente - y aparece levemente desarrollada en la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional- en los últimos años se han generado diversos espacios para que la sociedad civil participe en el proceso legislativo. Estos lugares tienen distintos grados de formalidad y distintas orientaciones, pero en su conjunto representan un avance en la relación que establece el Congreso con la sociedad civil.

En los próximos dos capítulos se examinará en profundidad la participación de la sociedad civil en cuanto a la asistencia y exposición en las audiencias públicas (cuantitativamente), y cómo ha sido la experiencia práctica de los distintos grupos de la sociedad civil que han participado de ellas (cualitativamente). Adicionalmente, se analizará la experiencia de quienes han participado en los otros espacios, especialmente, las jornadas temáticas, las audiencias con parlamentarios/as, y así cómo se utilizan los medios virtuales (uso de páginas web, TV de ambas cámaras y Senador Virtual).

Capítulo 2: Caracterización de la participación de la sociedad civil en las Comisiones Permanentes: años legislativos 2013-2014

Este capítulo presenta una descripción cuantitativa de la participación de la sociedad civil en las Comisiones Permanentes de ambas cámaras del Congreso en los años legislativos 2013 y 2014. Específicamente, se analiza cuáles son los grupos de la sociedad civil que participan en estas comisiones, y a qué sectores de la sociedad representan. Para esto se clasifica a la sociedad civil organizada en cinco grupos: Empresarios, Trabajadores, Organizaciones Sociales, Expertos/as y Otros.

El capítulo analiza también la forma en que participan estos grupos de la sociedad civil en las Comisiones Permanentes. La participación puede tomar dos formas que constituyen indicadores distintos: la asistencia y la exposición. La asistencia se refiere a cada vez que un individuo asiste a una comisión. Las exposiciones apuntan a si quien asiste a la comisión, hace uso de la palabra para opinar o para exponer. Ambos indicadores se analizan de manera individual como agregada.

Para el análisis se utilizó una base de datos que fue construida especialmente para este estudio por el PNUD. En esta base se recogen todas las asistencias y exposiciones en ambas cámaras para los años legislativos 2013 y 2014, identificando los nombres de las instituciones y organizaciones de la sociedad civil que participaron. La base de datos se elaboró a partir de la información oficial, reportada y disponible en las páginas web del Senado y de la Cámara de Diputados.

El capítulo está organizado en siete secciones. En la primera, se presenta una descripción general de los participantes en las Comisiones Permanentes distinguiendo entre la participación del Estado y de la sociedad civil. En la segunda, se describe la participación de la sociedad civil en estas comisiones en términos de asistencia y exposiciones. En la tercera, se da cuenta de la participación de la sociedad civil en las Comisiones Permanentes, según grupos sociales. En la cuarta sección se identifica la frecuencia en que los distintos grupos de la sociedad civil asisten y exponen en las distintas comisiones y cámaras. En la quinta, se analiza específicamente la participación de la sociedad civil según tipo de Comisiones Permanente de ambas cámaras. En la sexta, se describe la participación de las mujeres en las Comisiones Permanentes. Finalmente, se presenta una síntesis con los principales resultados.

2.1. Descripción general de participantes en las Comisiones Permanentes

En los años legislativos 2013 y 2014 las distintas Comisiones Permanentes de ambas cámaras del Congreso recibieron 21.049 asistencias. Casi un 20% de éstas corresponden a miembros permanentes de cada comisión (diputados/as y senadores/as) y a funcionarios del Poder Legislativo, asesores de bancada, asesores legislativos y analistas. Estos últimos casos fueron excluidos del análisis. **Es decir, en los años legislativos 2013 y 2014 hubo 16.959 asistencias externas al Congreso**²⁰.

²⁰ En el capítulo cualquier referencia al Estado incluye al Poder Ejecutivo, Poder Judicial, FF.AA y de Orden, Organismos Autónomos, Municipalidades y Empresas Públicas. Se excluyó de la base al Poder Legislativo, el cual incluía, al Senado, la

Estas casi 17.000 asistencias corresponden a 5.769 personas, pertenecientes a 1.789 instituciones, de las cuales, 342 corresponden a instituciones del Estado (19%) y 1.447 a instituciones de la sociedad civil (81%).

En la Tabla 1 se observa que el número de personas que asiste a las comisiones es relativamente similar en ambas cámaras. En el caso de las instituciones, se aprecia que en general la Cámara de Diputados recibió casi al doble de instituciones que el Senado en los años estudiados.²¹

También se observa en la tabla 1, que entre el año legislativo 2013 y el 2014 se produce un importante incremento tanto en el número de personas como de instituciones que asisten a las comisiones en ambas cámaras, especialmente en el Senado, cercana al 50%.

Tabla 1: Número de personas e instituciones asistentes a Comisiones Permanentes según cámara y año. Sociedad civil y Estado*

	Cámara de Diputados			Senado		
	2013	2014	2014-13	2013	2014	2014-13
Nº de Individuos	1.692	2.135	26,2	1.465	2.212	51,0
Nº de Instituciones	847	1.232	45,5	407	606	48,9

Fuente: elaboración propia

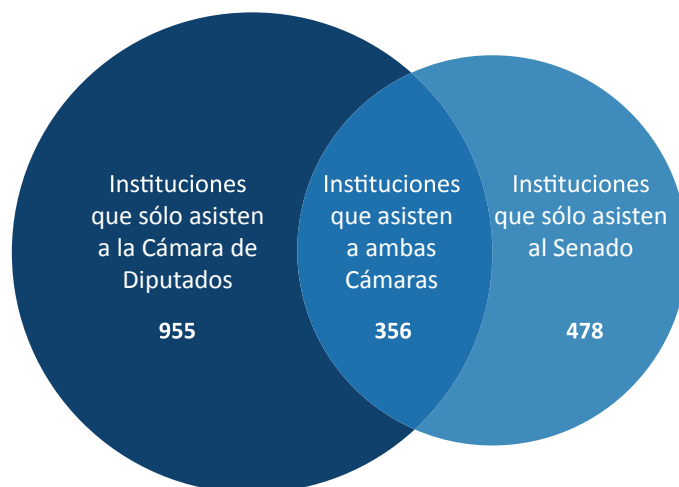
*Se excluye el Poder Legislativo

Como se muestra en la Figura 1, durante el 2013 y el 2014 la mayoría de las instituciones asistió exclusivamente a la Cámara de Diputados. Al Senado asistió la mitad de las instituciones que lo hizo en la Cámara. Un número más reducido aun de instituciones asistió a ambas cámaras en el periodo estudiado.

Cámara de Diputados y la Biblioteca del Congreso Nacional y sus respectivas oficinas y unidades, como por ejemplo Unidad de Asesoría Presupuestaria del Senado, la Oficina de Enlace del Congreso Nacional y la Vicepresidencia del Senado. Se excluyeron también las bancadas de los partidos políticos y sus asesores.

²¹ La Tabla 1 presenta números totales de personas e instituciones que asistieron a ambas cámaras en los años señalados. Debido a que una persona puede asistir a más de una cámara en más de un año, las personas e instituciones que asisten a ambas cámaras para cada año, no se suman ni entre años ni entre cámaras. De este modo, la sumatoria de los números de personas por año y cámara no da las 5,769 personas que asistieron en el período. Lo mismo sucede con las instituciones.

Figura 1: Número de instituciones asistentes por Cámara, 2013-2014



Fuente: elaboración propia

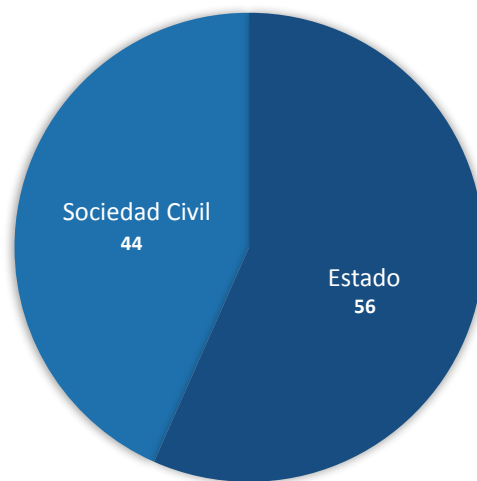
Al analizar la afiliación institucional de las personas que asisten a las Comisiones Permanentes de ambas cámaras, se aprecia que algunas de ellas asisten representando a distintos tipos de instituciones. Esta situación adquiere dos formas. En primer lugar, hay que tomar en consideración que entre el 2013 y el 2014 se produjo un cambio de gobierno. De este modo, algunos/as de quienes el primer año estuvieron en el Poder Ejecutivo, el segundo año pasaron al Poder Legislativo (principalmente como asesores) o a la sociedad civil; lo inverso ocurre para quienes no estuvieron en el Poder Ejecutivo el 2013. En segundo lugar, existen personas que cumplen funciones simultáneas en distintas instituciones. Esta situación provoca que, indistintamente del año, algunas personas asistieron a las Comisiones Permanentes del Congreso representando a más de una institución; por ejemplo, como experto universitario y asesor de una empresa. Volveremos sobre esto en el capítulo cuatro.

Debido a que una persona puede asistir más de una vez a cada una de las Comisiones Permanentes en cada cámara, para tener un panorama general es importante examinar cómo se distribuyen la totalidad de las asistencias entre el Estado y la sociedad civil para ambos años y en ambas cámaras. Esto es, contabilizando la

totalidad de asistencias y no solo en términos absolutos, es decir, a través de la distribución porcentual²².

En el Gráfico 1 se observa que los funcionarios y autoridades de Estado asisten a las Comisiones Permanentes en una mayor proporción que quienes pertenecen a la sociedad civil. En el período, las asistencias de funcionarios y autoridades del Estado superan en 12% a las de la sociedad civil. Entre aquellos que representan al Estado, quienes más asisten son quienes representan al Poder Ejecutivo. **Esto se puede relacionar con su naturaleza propia como colegislador que le otorga la Constitución al Presidente de la República.**

Gráfico 1: Distribución porcentual de las asistencias totales según sector, ambas cámaras (2013-2014)



Fuente: elaboración propia.

²² La asistencia total es un indicador relativo donde cada asistencia se contabiliza como tal, independientemente del número de personas o instituciones. Este indicador permite apreciar quienes tienen una mayor presencia en el debate legislativo en las Comisiones Permanentes.

Si se analiza cada cámara por separado, se observa que la asistencia promedio a la Cámara de Diputados es relativamente menor en comparación con el Senado, pero siempre el promedio de asistencia del Estado es mayor que el de la sociedad civil. **De esta forma, en las Comisiones Permanentes de la Cámara de Diputados se observa una asistencia promedio de once personas del Estado por cada boletín tratado, y siete de la sociedad civil. En el Senado, por su parte, esta cifra sube a trece asistentes del Estado, y diez de la sociedad civil.** Hay que notar que, asistir a una comisión no necesariamente se traduce en poder manifestar una opinión.

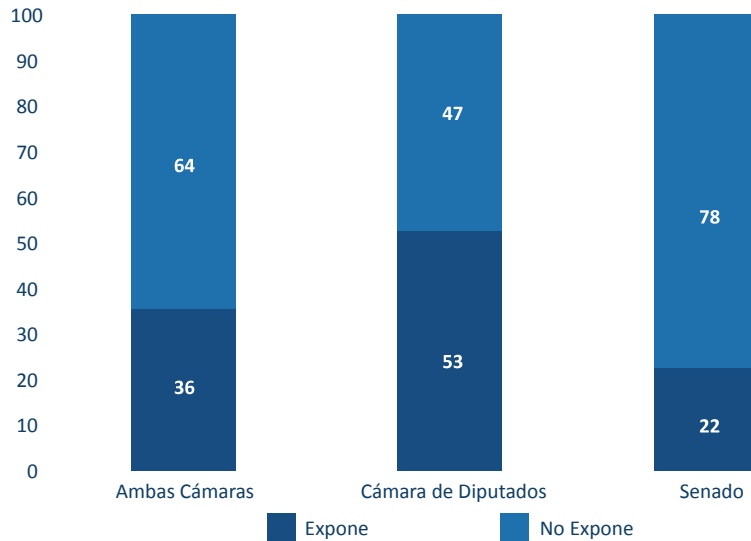
2.2. Participación de la sociedad civil en términos de asistencia y exposiciones

Resulta relevante examinar cómo se distribuyen las exposiciones, es decir, la presentación de opiniones respecto de un determinado proyecto de ley. En comparación con la asistencia, la exposición puede ser entendida como una forma más completa de participación en cuanto implica posicionarse respecto de un tema a través de una opinión y propuestas.

Al analizar las exposiciones totales²³, se observa que, en conjunto entre el Estado y la sociedad civil, **solo un tercio** de quienes asisten a las Comisiones Permanentes en ambas cámaras exponen. Esta situación presenta grandes diferencias según cada Cámara. En la Cámara de Diputados, la mitad de quienes asiste expone, mientras que en el Senado menos de un cuarto de los asistentes expone en las Comisiones Permanentes (Gráfico 2).

²³ Este también es un indicador relativo, al igual que el de las asistencias totales. Contempla el hecho que una persona o institución puede exponer más de una vez en el período.

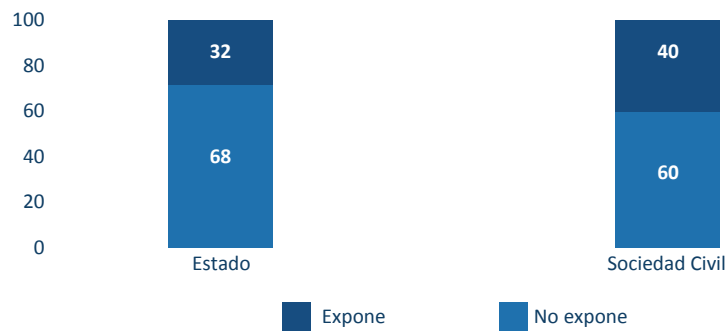
Gráfico 2: Distribución porcentual de las asistencias, según si se expone o no, total y por cámara (2013-2014)



Fuente: elaboración propia.

El Gráfico 3 presenta la distribución de las exposiciones tanto al interior del Estado y como al interior de la sociedad civil, se aprecia que las instituciones que conforman el Estado exponen en una proporción levemente menor (32%) que quienes exponen por parte de la sociedad civil (40%).

Gráfico 3: Distribución porcentual de las asistencias dentro del Estado y la sociedad civil según si expone o no expone, ambas cámaras (2013-2014)



Fuente: elaboración propia.

2.3. Participación de la sociedad civil en las Comisiones Permanentes, según grupos sociales

Para analizar la participación de la sociedad civil en el proceso legislativo en el Congreso se procedió a clasificar las distintas instituciones de la sociedad civil que asistieron y expusieron en las Comisiones Permanentes de ambas cámaras, logrando un total de 17 tipos de organizaciones divididas en cinco grupos sociales o de interés²⁴. Importante consignar que en lo que resta de este capítulo todos los cálculos y datos cuantitativos se refieren de manera exclusiva a los actores de la sociedad civil, excluyendo por tanto a todas las personas u organizaciones del Estado que asistieron a comisiones durante el periodo estudiado.

Cuadro 2: Descripción de grupos sociales de la sociedad civil y tipo de instituciones/ organizaciones que los componen.

Grupos Sociales	Tipo de Instituciones / Organizaciones
1. Empresarios	Gremios empresariales, empresa privada, otras organizaciones empresariales.
2. Trabajadores	Asociaciones de trabajadores, sindicatos de instituciones públicas, sindicatos de empresas privadas.
3. Org. Sociales	ONG/Fundaciones, partidos políticos, iglesias, otras organizaciones (e.g. federaciones estudiantes universitarios, etc.)
4. Expertos	Universidades, centros de pensamiento, asociaciones de profesionales, organizaciones internacionales, expertos individuales, otros expertos.
5. Otros	Cualquier otra institución u organización no clasificable en ninguno de los cuatros grupos precedentes.

Fuente: elaboración propia.

²⁴ En el Anexo 1 se presenta una descripción detallada de cada uno de estos grupos y los tipos de instituciones u organizaciones que la componen.

A partir de esta clasificación, el análisis de la participación de la sociedad civil se realizó en dos niveles: comparando entre grupos sociales y al interior de ellos, es decir, al nivel de los tipos de instituciones/organizaciones que componen estos grupos. Se comenzará describiendo a los y las participantes absolutos de los distintos grupos de la sociedad civil en las Comisiones Permanentes. Luego se abordarán las asistencias y las exposiciones entre quienes participan²⁵.

Al comparar entre grupos de la sociedad civil, se observa que entre el año legislativo 2013 y el 2014 hubo un incremento en el número de personas que asistieron a las distintas comisiones en todos los grupos de la sociedad civil (Tabla 2). Lo anterior sucede en ambas cámaras, aunque con algunas diferencias. Por ejemplo, en la Cámara de Diputados el grupo que más aumentó el número de personas que asistieron a las comisiones entre un año y otro fueron las Organizaciones sociales (+71%), mientras que en el Senado este fue el único grupo que disminuyó el número de personas que asistieron (-2%). A la vez, en el Senado el aumento en la asistencia de personas de los tres restantes grupos de la sociedad civil (se excluye la categoría otros) fue mayor que en la Cámara de Diputados, especialmente en el caso de los Expertos, y luego, de los Empresarios.

Tabla 2: Número de personas asistentes a Comisiones Permanentes según cámara y año, por tipo grupo sociedad civil

Grupo Sociedad Civil	Cámara de Diputados			Senado		Var % 2014-13
	2013	2014	Var % 2014-13	2013	2014	
Empresarios	266	296	11,3	231	311	34,6
Org. Sociales	216	370	71,3	325	318	-2,2
Trabajadores	370	451	21,9	196	300	53,1
Expertos	187	218	16,6	222	436	96,4
Total	1.039	1.335	28,5	974	1.365	40,1

Fuente: elaboración propia.

²⁵ Las asistencias y exposiciones totales consisten en la sumatoria de todas las asistencias y exposiciones independientemente del número de personas e instituciones que representan.

En el período hubo también un incremento en el número de instituciones que asistió a las Comisiones Permanentes (Tabla 3). A diferencia de lo que sucede a nivel de personas, el aumento es similar en ambas cámaras a nivel de instituciones. En la Tabla 3 también se observan algunas particularidades de cada cámara. Nuevamente, mientras el número de instituciones del grupo de las Organizaciones sociales es el que más aumenta su asistencia en la Cámara, en el Senado es el único grupo que disminuye. Asimismo, mientras el número de instituciones de los grupos de Empresarios y Expertos aumenta marginalmente o disminuye su asistencia en la Cámara, aumentan mayormente su asistencia en el Senado.

Tabla 3: Número de instituciones asistentes a Comisiones Permanentes según cámara y año, por tipo grupo sociedad civil

Grupo Sociedad Civil	Cámara de Diputados			Senado		Var%
	2013	2014	2014-13	2013	2014	
Empresarios	152	154	1,3	89	127	42,7
Org. Sociales	132	213	61,4	168	147	-12,5
Trabajadores	153	174	13,7	72	111	54,2
Expertos	70	69	-1,4	52	78	50,0
Total	507	610	20,3	381	463	21,5

Fuente: elaboración propia.

De este modo, en el período hay importantes fluctuaciones tanto en el número de personas como de instituciones que asisten a las comisiones de ambas cámaras. A nivel agregado se aprecia un incremento en la participación de la sociedad civil en las comisiones. Sin embargo, también se observa que el nivel de participación no es similar ni según grupos de la sociedad civil, ni por cámara.

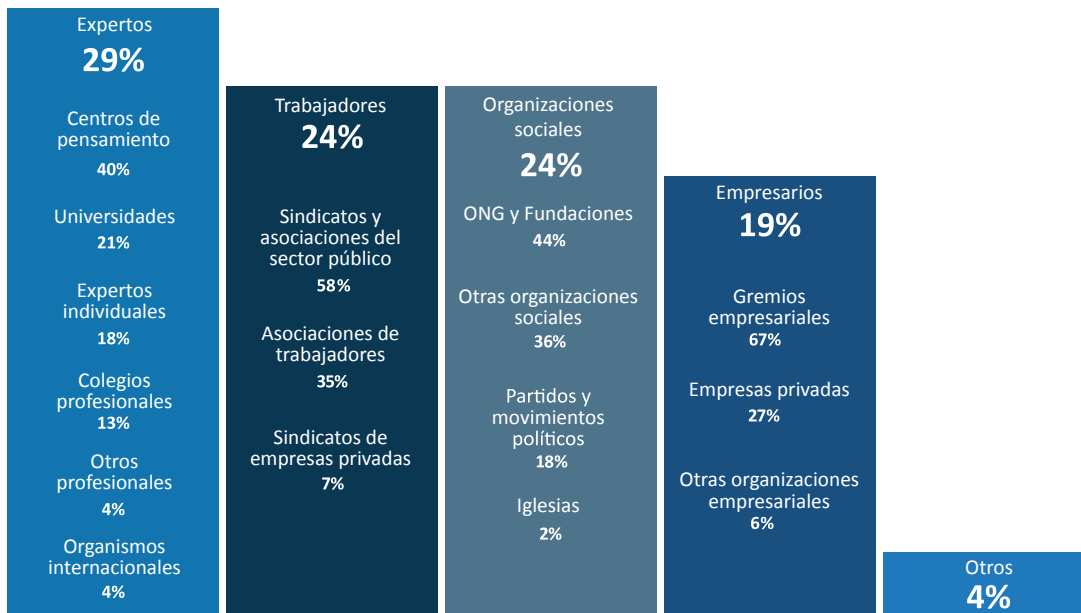
Distribución de las asistencias totales

Ahora, dado que una persona o institución puede asistir más de una vez a las Comisiones Permanentes de ambas cámaras, es relevante realizar un análisis integrado del total relativo de asistencias, más allá del número absoluto de personas o de instituciones. Esto nos

dará una idea más detallada de la participación de la sociedad civil en el proceso legislativo en el Congreso.

Desde esta perspectiva en la Figura 2 se aprecia que el grupo de la sociedad civil que más asiste a las comisiones en el período es el de los Expertos , constituyendo casi un tercio de las asistencias totales. Dentro de este grupo, los centros de pensamiento representan casi la mitad de las asistencias del grupo, el doble de lo que representan las asistencias de las Universidades.

Figura 2: Distribución porcentual de las asistencias totales a las Comisiones Permanentes según grupos sociedad civil, y al interior de cada uno de ellos, en ambas cámaras (2013-2014) *



Fuente: elaboración propia.

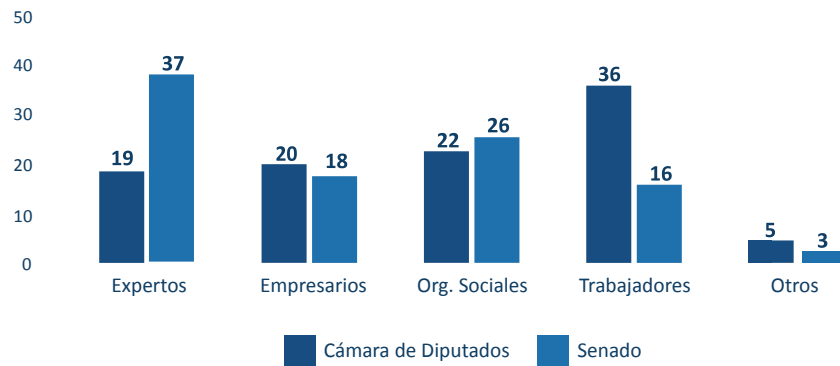
En segundo lugar, se encuentra el grupo de los Trabajadores y el grupo de las Organizaciones sociales, ambos con casi un cuarto de las asistencias. Al interior del grupo de los Trabajadores, los que más asisten son los Sindicatos y Asociaciones del sector público con

casi tres cuartos de las asistencias de este grupo. Al interior de las Organizaciones sociales quienes más asisten son las ONG / Fundaciones, con casi la mitad de las asistencias de este grupo.

En último lugar se ubica el grupo de los Empresarios, que constituye un quinto de las asistencias a las Comisiones Permanentes de ambas cámaras. Al interior de estos, son los Gremios Empresariales quienes concentran una mayor asistencia constituyendo alrededor de dos tercios del total del grupo. Finalmente, la categoría Otros, representa alrededor de un 4% del total de asistencias de la sociedad civil (Figura 2).

Existen importantes diferencias en la distribución de las asistencias totales entre grupos de la sociedad civil según cámaras. En el Gráfico 4 se observa que, por ejemplo, en la Cámara de Diputados el grupo de los Expertos constituye casi un quinto de las asistencias de la sociedad civil, mientras que en el Senado aumenta al doble. A la inversa, el grupo de los Trabajadores constituye más de un tercio de las asistencias totales de la sociedad civil en la Cámara de Diputados, disminuyendo su peso relativo en casi la mitad en el Senado.

Gráfico 4: Distribución porcentual de las asistencias totales según grupo de la sociedad civil por cámara (2013 y 2014)

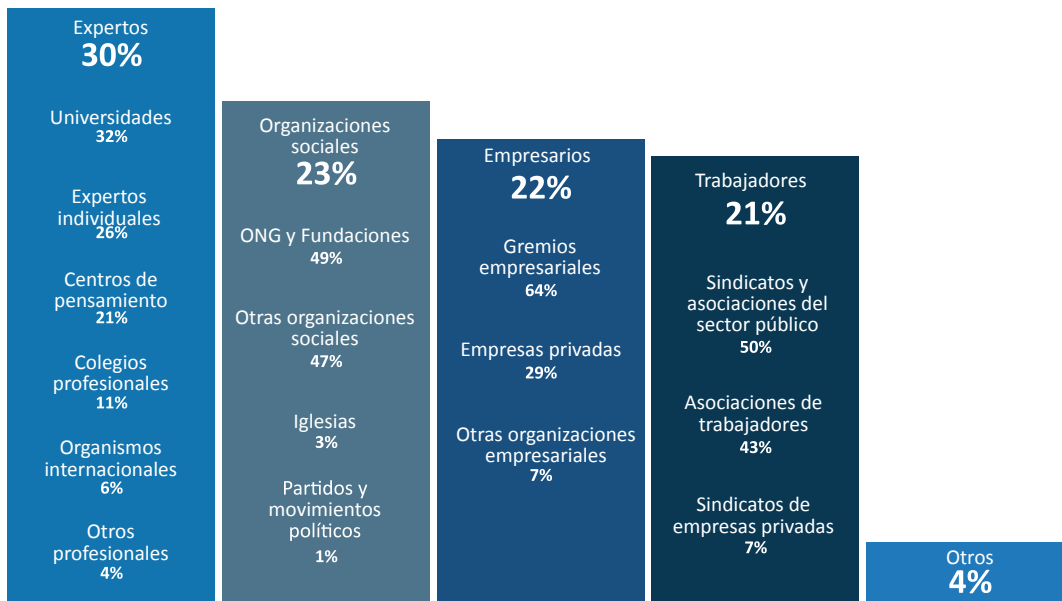


Fuente: elaboración propia.

Distribución de las exposiciones

Es relevante analizar cómo se distribuyen las exposiciones entre los distintos grupos de la sociedad civil. En la Figura 3, se observa que, en comparación con las asistencias. El **grupo de los Expertos no solo es el grupo de la sociedad civil que más asiste (29%), sino que también, el que más expone (30%) en las Comisiones Permanentes.**

Figura 3: Distribución porcentual de las exposiciones totales a las Comisiones Permanentes, según grupos sociedad civil, y al interior de cada uno de ellos, ambas cámaras (2013-2014)*.



Fuente: elaboración propia.

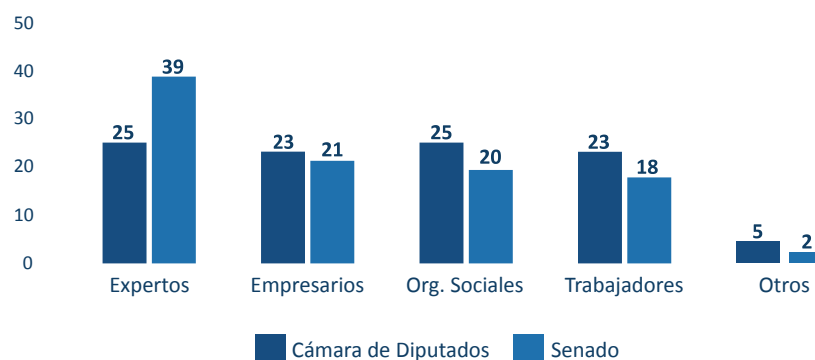
Al examinar la distribución de las exposiciones totales al interior de cada grupo de la sociedad civil (Figura 3) se observan algunos cambios respecto de la distribución de las asistencias totales (Figura 2). El principal cambio se produce al interior del grupo de los Expertos donde los centros de pensamiento disminuyen su peso relativo dentro del grupo a la mitad (del 40% al 21%), pasando del primer lugar de asistencias totales al tercer lugar de exposiciones totales dentro del grupo. Lo inverso sucede con las Universidades y

los Expertos individuales, que aumentan su peso relativo dentro del grupo, pasando al primer y segundo lugar respectivamente, del 21% de las asistencias al 32% de las exposiciones (Universidades) y del 18% al 26% (Expertos individuales).

En los otros grupos de la sociedad civil no se producen cambios en la posición relativa entre las instituciones /organizaciones de cada grupo. Donde sí se producen cambios es en el peso relativo de cada institución /organización dentro de su respectivo grupo. Por ejemplo, en el grupo de las Organizaciones sociales los Partidos /movimientos políticos disminuyen su peso relativo en las exposiciones 18 veces en comparación con las asistencias, mientras que las ONG/Fundaciones y Otras organizaciones sociales aumentan su peso relativo dentro del grupo.

Al igual que en el caso de las asistencias totales, las exposiciones totales de la sociedad civil se distribuyen de manera diferente según cada cámara (Gráfico 5), manteniéndose la tendencia a que el grupo de los Expertos tenga un peso mayor en el Senado. Sin embargo, también se observa que el grupo de los Trabajadores disminuye considerablemente su peso relativo en la Cámara de Diputados, lo cual se relaciona con un aumento en el peso relativo de todos los otros grupos en esta corporación, especialmente, el de los Expertos.

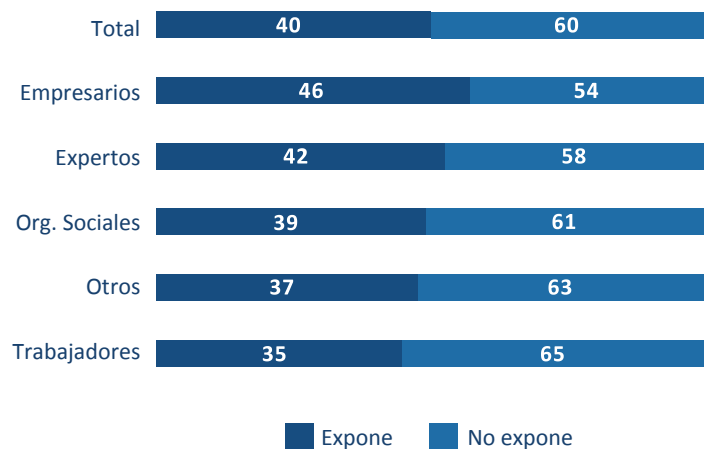
Gráfico 5: Distribución porcentual de las exposiciones totales según grupo de la sociedad civil por cámara (2013 y 2014)



Fuente: elaboración propia.

Estas diferencias reflejan que, como es esperable, no todos/as quienes asisten a las Comisiones Permanentes, exponen (Gráfico 6). En su conjunto, solo el 40% de los asistentes totales de la sociedad civil a las Comisiones Permanentes, exponen. Existen algunas diferencias según grupos de la sociedad civil puesto que, en algunos grupos, quienes asisten a las comisiones lo hacen principalmente porque van a exponer, mientras que en otros grupos la participación consiste en solo estar presentes. En este sentido, casi la mitad de los representantes del grupo de los Empresarios expone cuando asiste a una comisión, mientras que entre los/as asistentes del grupo de los Trabajadores, quienes exponen constituyen un poco más de un tercio de los/as asistentes. Es decir, es más probable que cuando un representante el grupo de los Empresarios vaya a una Comisión Permanente lo haga para exponer, en comparación con un representante el grupo de los Trabajadores.

Gráfico 6: Distribución porcentual de las asistencias según si exponen o no exponen en las Comisiones Permanentes de ambas cámaras. Totales y por grupos de la sociedad civil (2013-2014)



Fuente: elaboración propia.

Al interior de los distintos grupos de la sociedad civil también existen diferencias entre quienes exponen y los que no exponen. Estas diferencias son más acentuadas en la Cámara de Diputados. Por ejemplo, entre el 60% y el 80% de quienes asisten a las Comisiones Permanentes de la Cámara representando a Gremios empresariales, Empresas Privadas, ONG/Fundaciones, Organismos internacionales, Universidades y Expertos Individuales, expone. A la inversa, solo entre un 27% y un 33% de quienes asisten en representación de Sindicatos de Empresas Privadas o Asociaciones del Sector público, expone.

2.4. Frecuencia de las asistencias y las exposiciones

La frecuencia con que los distintos grupos de la sociedad civil asisten y exponen en las Comisiones Permanentes, otorga un indicador del grado de involucramiento de la sociedad civil en el proceso legislativo. En efecto, no es lo mismo asistir o exponer una sola vez en el período que hacerlo con una mayor frecuencia. Mientras el primer caso expresa una práctica aislada, el segundo implica un mayor grado de interés, y potencialmente, de injerencia en el proceso legislativo.

En términos totales, se podría decir que en promedio cada persona asiste a las Comisiones Permanentes casi tres veces en el período para ambas cámaras. Sin embargo, existe una gran dispersión en el número de asistencias.

La persona que más asistió en el período, contando ambas cámaras, fue 122 veces (Poder Ejecutivo), seguida de una persona con 81 asistencias (Centro de Pensamiento)²⁶. Sin embargo, la gran mayoría de personas asistió solo una vez a las Comisiones Permanentes en el período estudiado.

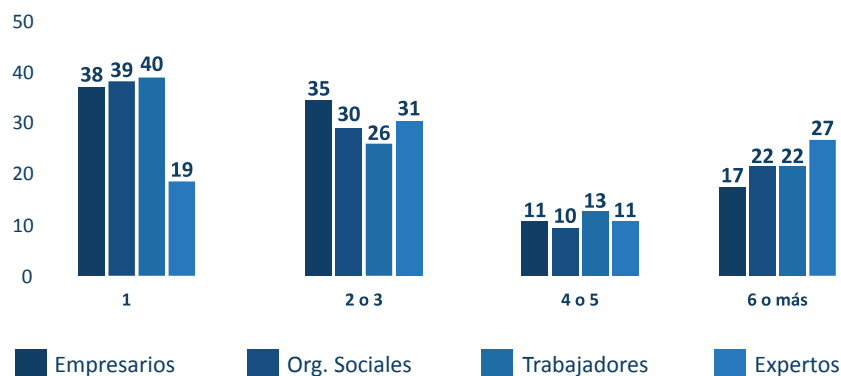
²⁶ En el Anexo 2 se presenta el listado de personas e instituciones de la sociedad civil que más asisten y exponen en audiencia de comisiones en ambas cámaras, durante el periodo 2013-2014.

A nivel institucional, **los datos muestran que un 71% de las instituciones de la sociedad civil asistió entre una y tres veces entre el 2013 y el 2014, mientras que menos de un quinto de ellas asistió seis o más veces.** Al analizar los máximos de asistencia, se aprecia que de las 1.447 instituciones de la sociedad civil que asistieron a las comisiones de ambas cámaras en el período, la que lo hizo con una mayor frecuencia fue 212 veces (más de una persona). De las diez instituciones que más asistieron, cinco son centros de pensamientos ligados a partidos políticos (incluidas las tres primeras asistencias), dos son comisiones políticas de partidos, dos son universidades del CRUCH y una es una Asociación Profesional (ver Anexo 2).

Desagregando la información al interior de la sociedad civil, se observa que en general la frecuencia de asistencia es similar entre los distintos grupos, con la excepción del grupo de los Expertos que asiste en general más de una vez, y que en una mayor proporción asisten seis o más veces (Gráfico 7). Es precisamente dentro de este grupo de la sociedad civil que se registra la mayor frecuencia de asistencias. Considerando el formato de registro de asistencia, y la ausencia de normas sobre esta materia, existe la posibilidad de que algunas de las personas categorizadas como Expertos sean, a la vez, asesores parlamentarios. Hoy no existe una prohibición expresa para que asesores parlamentarios realicen otras funciones (remuneradas o no) y participen del debate legislativo en comisiones como expertos o incluso representantes de centros de pensamiento, partidos, universidades, gremios u otras entidades.²⁷

²⁷ Con la información disponible podemos constatar que esta doble identificación está claramente consignada por lo menos 10 veces en el año 2013 y 22 veces en 2014. Sin embargo, este no es un dato exhaustivo, ya que personas que asisten o exponen ante comisiones como expertos o en representación de alguna organización podrían desempeñarse como asesores en el Congreso sin que esta información sea requerida o consignada en los actuales registros.

Gráfico 7: Distribución porcentual de la frecuencia de las asistencias a ambas cámaras según grupo de la sociedad civil (2013-2014)*



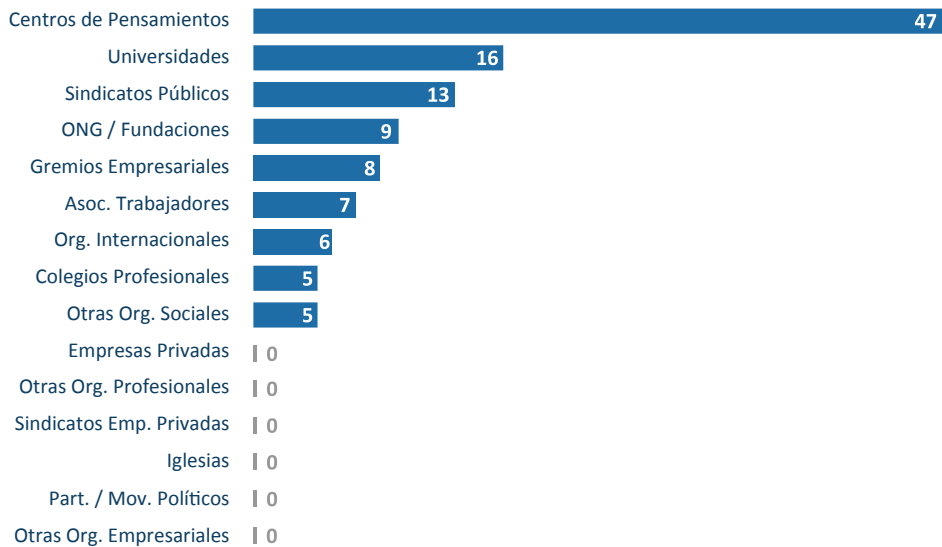
Fuente: elaboración propia.

*La categoría “expertos individuales” no ha sido incluida en esta Tabla, pues contabiliza personas y no instituciones.

Dentro de alguno de los cuatro grupos de la sociedad civil existen algunas instituciones que exponen frecuentemente. Es el caso de los centros de pensamiento: casi el 50% de estos expuso seis o más veces en el período. Con la misma alta frecuencia lo siguen muy por detrás las universidades (16%) y los sindicatos públicos (13%). Más atrás aún, vienen las ONG/Fundaciones (9%) y los gremios empresariales (8%). Existen algunas instituciones que nunca exponen con esta frecuencia a pesar de haber asistido a las Comisiones Permanentes, como, por ejemplo, los sindicatos de empresas privadas (Gráfico 8).

Dentro de las 10 instituciones de la sociedad civil que más expusieron en ambas cámaras entre el 2013 y el 2014, hay dos universidades del CRUCH y una privada no CRUCH, tres centros de pensamiento ligados a partidos políticos, tres organizaciones de trabajadores y una asociación profesional. A nivel individual, la persona de la sociedad civil que más expuso en comisiones fue un integrante de un centro de pensamiento ligado a partidos políticos (ver Anexo 2).

Gráfico 8: Porcentaje de instituciones de la sociedad civil que expuso en las Comisiones Permanentes seis o más veces, ambas cámaras (2013-2014)



Fuente: elaboración propia.

En esta misma línea, hay una gran dispersión entre las instituciones de los grupos de la sociedad civil que exponen más frecuentemente. Así, mientras la institución del grupo de los Expertos que más expuso en el período, lo hizo 72 veces; mientras que la institución que más expuso del grupo de los Trabajadores, lo hizo 18 veces; la del grupo de los Empresarios lo hizo 14 veces; y la del grupo de las Organizaciones sociales lo hizo 13 veces.

Finalmente, al comparar entre cámaras donde se expone, se observa que ocurre lo contrario que en el caso de las asistencias. De este modo, el Senado concentra en una mayor proporción las instituciones que exponen una sola vez, y la Cámara aquellas que exponen seis o más veces. En el caso del grupo de los “Expertos” no hay mayores diferencias entre una cámara y otra.

Ahora, existen algunos casos donde hay algunos cambios. Por ejemplo, si el 9% de los sindicatos públicos expone seis o más veces en la Cámara de Diputados, este porcentaje baja a 2% en el Senado. A la inversa, si el 30% de los centros de pensamiento

expone seis o más veces en la Cámara de Diputados, 54% lo hace con la misma frecuencia en el Senado.

En definitiva, la frecuencia de asistencias y exposiciones se asocia al tipo de institución/organización de la sociedad civil, especialmente, en el Senado.

2.5. Participación de la sociedad civil según Comisiones Permanentes

Hasta ahora se ha analizado la participación de la sociedad civil en las Comisiones Permanentes en términos generales, distinguiendo únicamente por cámara y examinando las diferencias entre el Estado y la sociedad civil, y al interior de esta última. Debido a que cada comisión tiene distintas dinámicas de funcionamiento, discutiendo materias diferentes y donde existen distintos intereses en juego, en esta sección se examinará cómo varían las asistencias y exposiciones de la sociedad civil en las comisiones de cada cámara.

En los años 2013 y 2014 hubo asistencia de grupos de la sociedad civil a todas las Comisiones Permanentes en ambas cámaras. Sin embargo, existe una gran dispersión por cámara y comisión. **Así, en la Cámara de Diputados en el período señalado, la asistencia de la sociedad civil a las Comisiones Permanentes fluctuó entre 18% en la Comisión de Seguridad Ciudadana y 70% en la de Ciencias y Tecnología. Mientras que, en el caso del Senado, si bien el rango de fluctuación es menor, el porcentaje de asistencia también es menor: entre 15% en la Comisión de Relaciones Exteriores y 59% en la de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía²⁸.**

Sin embargo, el porcentaje de asistencias no permite observar cuántas personas asisten efectivamente a cada comisión en cada cámara. Para esto necesitamos examinar el promedio de asistentes por cada boletín discutido en los años 2013 y 2014²⁹. El análisis

²⁸ La diferencia en estas proporciones la constituyen las asistencias del Estado, excluyendo al Poder Legislativo.

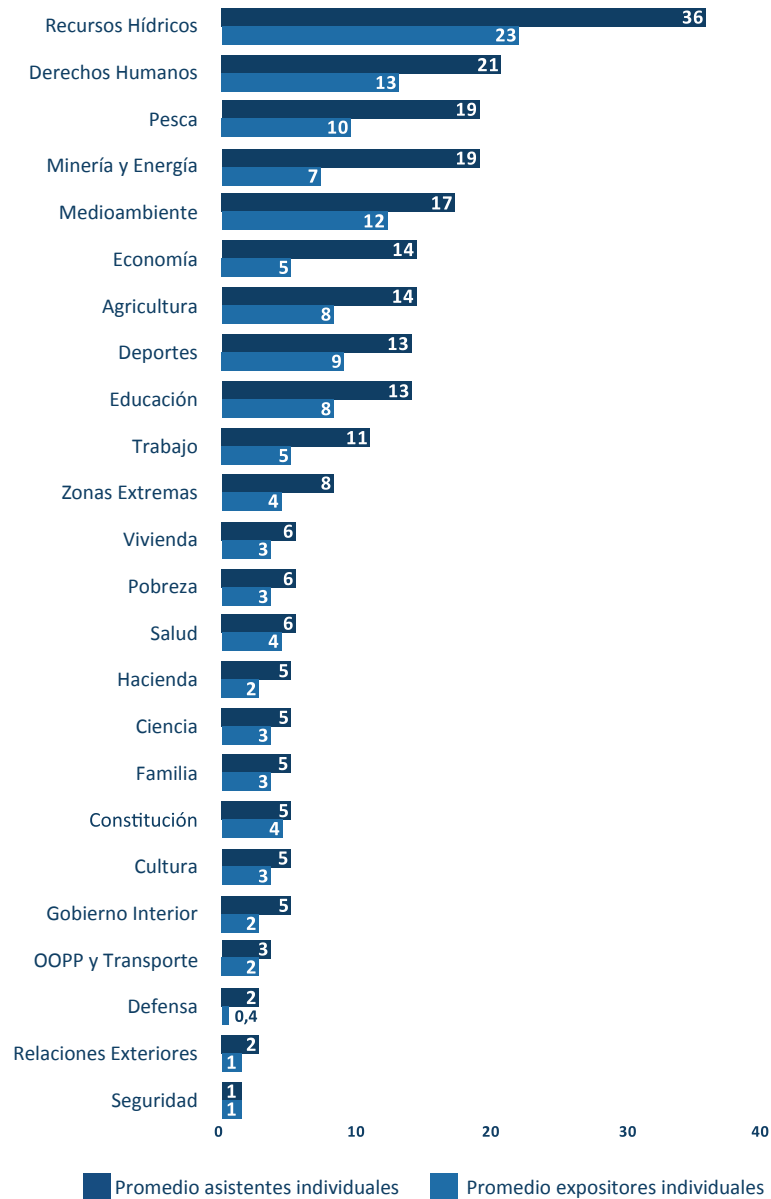
²⁹ Este análisis se realizó calculando el promedio de asistentes que se recibió en cada cámara por cada boletín revisado. Es por esto que, a pesar de que el Senado tenga menos asistentes, al haber revisado menos boletines que la Cámara en el período estudiado, recibió, en promedio, más asistentes.

muestra que existen diferencias importantes entre comisiones y entre cámaras.

En el caso de la Cámara de Diputados (Gráfico 9a), las comisiones que reciben en promedio más asistencias de personas de la sociedad civil son las de Recursos Hídricos y Desertificación, la de Derechos Humanos y Pueblos Originarios, y la de Pesca, Acuicultura e Intereses Marítimos. Al contrario, las Comisiones Permanentes que reciben menos asistencias en promedio son las de Defensa Nacional, la de Relaciones Exteriores, Asuntos Interparlamentarios e Integración Latinoamericana, y la de Seguridad Ciudadana. En el caso de las instituciones, aquellas comisiones que reciben más asistencias y exposiciones son las de Recursos Hídricos, Pesca y Medioambiente; mientras que las comisiones que reciben menos asistencias y exposiciones son la de Defensa, la de Seguridad, y la de OOPP y Transporte (Gráfico 9b).

En el Senado (Gráfico 10a), las comisiones que más asistencias de individuos de la sociedad civil reciben son las de Intereses Marítimos, Pesca y Acuicultura, la de Medio Ambiente y Bienes Nacionales, y la de Educación y Cultura. Por el contrario, las comisiones que menos asistencias de la sociedad civil reciben en promedio, son las comisiones de Transportes y Telecomunicaciones, la de Gobierno, Descentralización y Regionalización, y la de Relaciones Exteriores. Esta última no alcanza siquiera a un asistente promedio por boletín tratado en el período. La situación es similar en el caso de las instituciones, aquellas que reciben más asistentes institucionales son la comisión de Pesca; Medioambiente y Minería, mientras que aquellas que reciben menos son las de Gobierno y Relaciones Exteriores (Gráfico 10b).

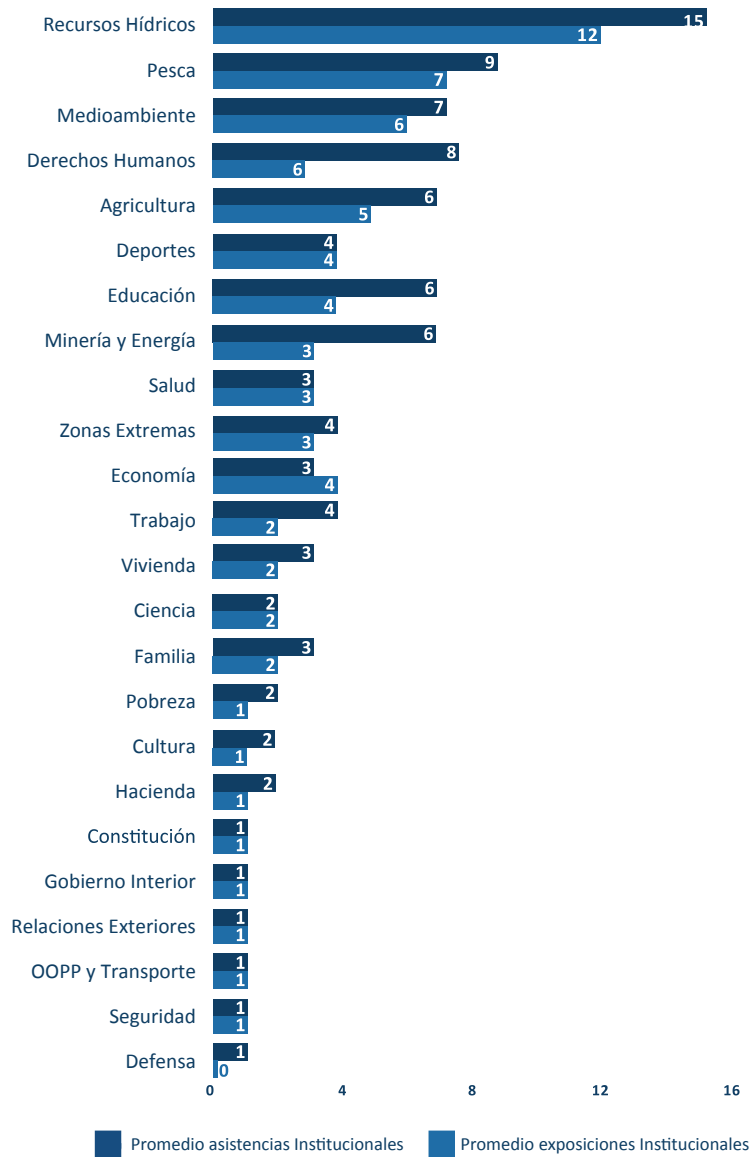
Gráfico 9a: Cámara de Diputados: Promedio asistentes y expositores individuales de la sociedad civil por boletín según Comisión Permanente (2013-2014)³⁰



Fuente: elaboración propia.

³⁰ Es posible que el bajo número de asistencias y exposiciones en las comisiones de Defensa, Relaciones Exteriores y Seguridad se deba a que algunas de estas sesiones de comisión son de carácter reservado. Sin embargo, no es posible consignar aquí que proporción de sesiones tendrían ese carácter, ya que ni las actas de la Cámara de Diputados ni la página web del Senado indica cuáles tienen esta característica ni en estas comisiones ni en ninguna otra.

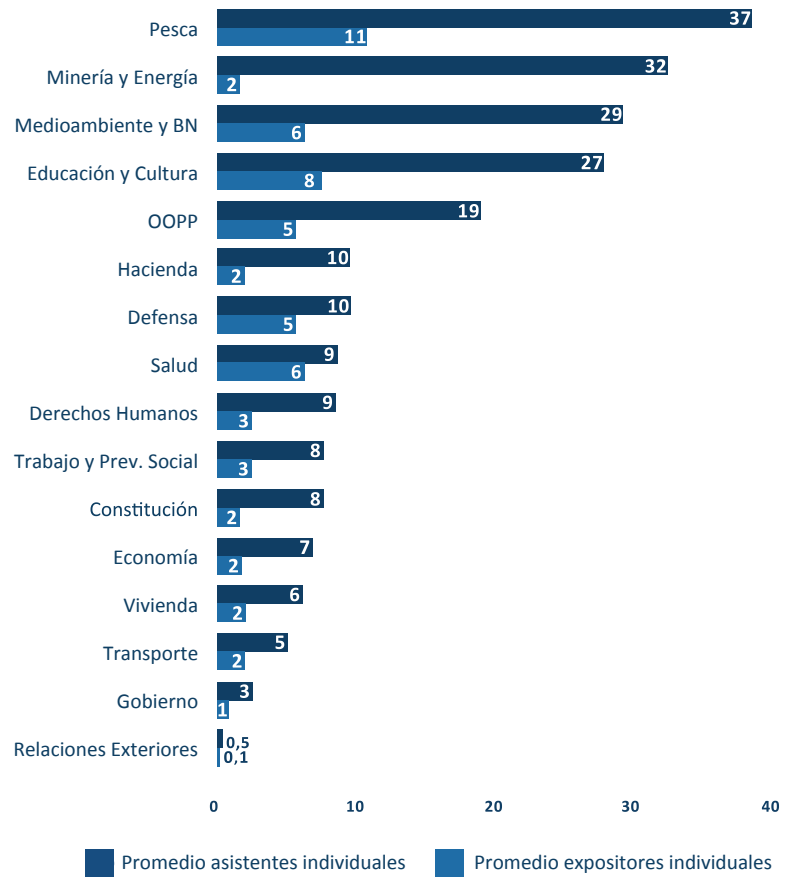
Gráfico 9b: Cámara de Diputados: Promedio asistentes y expositores institucionales de la sociedad civil por boletín según Comisión Permanente (2013-2014)³¹



Fuente: elaboración propia.

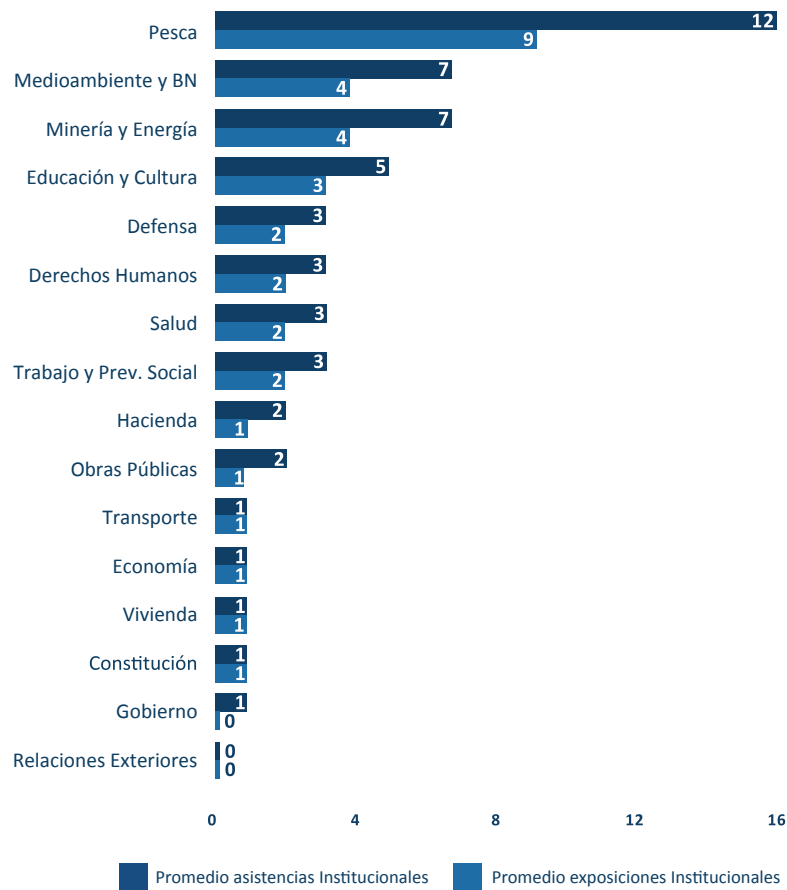
³¹ Es posible que el bajo número de asistencias y exposiciones en las comisiones de Defensa, Relaciones Exteriores y Seguridad se deba a que algunas de estas sesiones de comisión son de carácter reservado. Sin embargo, no es posible consignar aquí que proporción de sesiones tendrían ese carácter, ya que ni las actas de la Cámara de Diputados ni la página web del Senado indica cuáles tienen esta característica ni en estas comisiones ni en ninguna otra.

Gráfico 10a: Senado: Promedio asistentes y expositores individuales de la sociedad civil por boletín según Comisión Permanente (2013-2014)



Fuente: elaboración propia.

Gráfico 10b: Senado: Promedio asistentes y expositores institucionales de la sociedad civil por boletín según Comisión Permanente (2013-2014)



Fuente: elaboración propia.

En el caso de las exposiciones, los distintos grupos de la sociedad civil se manifestaron en todas las comisiones en el período estudiado en ambas cámaras. Al igual que en el caso de las asistencias, existe una gran dispersión por cámara y comisión, observándose un patrón similar: existe una menor proporción de exposiciones de la sociedad civil en aquellas comisiones relacionadas a la seguridad, a la defensa y a las relaciones internacionales, y una mayor proporción de expositores en aquellas de carácter “social” o “coyuntural”.

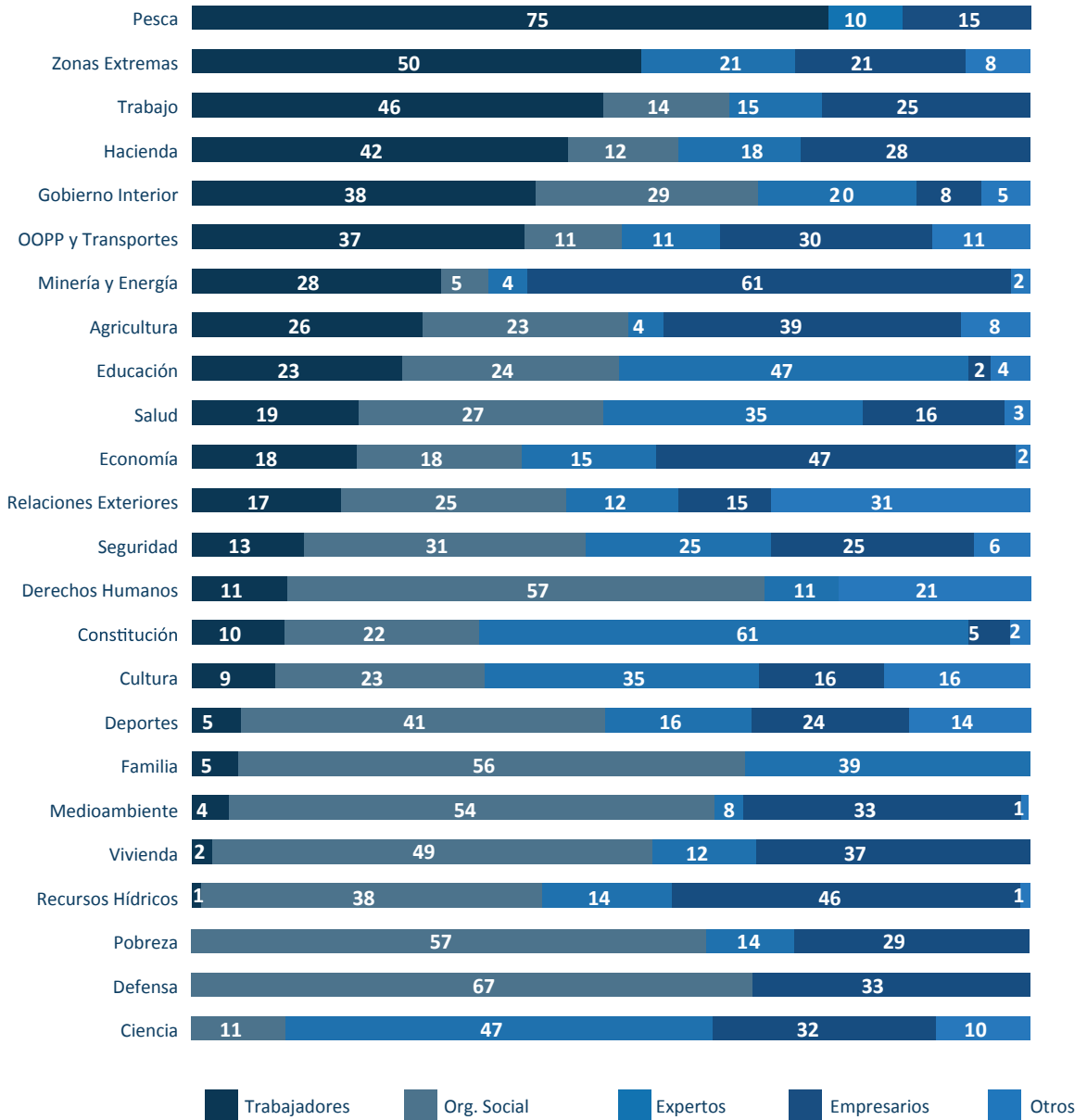
De esta forma, **en la Cámara de Diputados la proporción en que la sociedad civil expuso en las comisiones fluctuó entre un 13% en la Comisión de Defensa Nacional y un 64% en la Comisión de Educación. En el Senado, a diferencia de lo que ocurría con las asistencias, el rango es aún mayor: entre 9% en la Comisión de Defensa Nacional y un 83% en la Comisión de Trabajo.**

Las exposiciones de la sociedad civil no se producen de manera homogénea entre grupos de la sociedad civil en ninguna de las cámaras. Por el contrario, existe variabilidad según las comisiones y los temas de los boletines que se estén tratando. Existen temas donde algunos grupos concentran una mayor proporción de las exposiciones en el período, mientras otros grupos exponen en una proporción mucho menor.

Algunos casos ilustrativos (Gráficos 11a/b y 12a/b): **En las comisiones de Pesca de la Cámara y del Senado en el período en que se discutía la Ley de Pesca, el grupo de los Trabajadores concentra el 75% y el 93% de las exposiciones de la sociedad civil, tanto a nivel institucional como individual. El grupo de los Empresarios representa solo el 15% y 7% respectivamente.** A la vez, en las comisiones de Minería y Energía el grupo de los Empresarios concentra el 61% de las exposiciones en la Cámara y el 64% en el Senado, mientras que el grupo de los Trabajadores solo el 28% y 9%. A su vez, en el Senado los Empresarios concentran el 66% de las exposiciones en la Comisión de Transporte, mientras que el grupo de las Organizaciones sociales solo el 11%. El grupo de los Expertos concentra el 61% y el 64% de las exposiciones de la sociedad civil en las comisiones de Constitución de Cámara y en el Senado respectivamente, mientras que las exposiciones del grupo de los Trabajadores es igual o menor al 10%. El grupo de los Expertos tiene también una alta

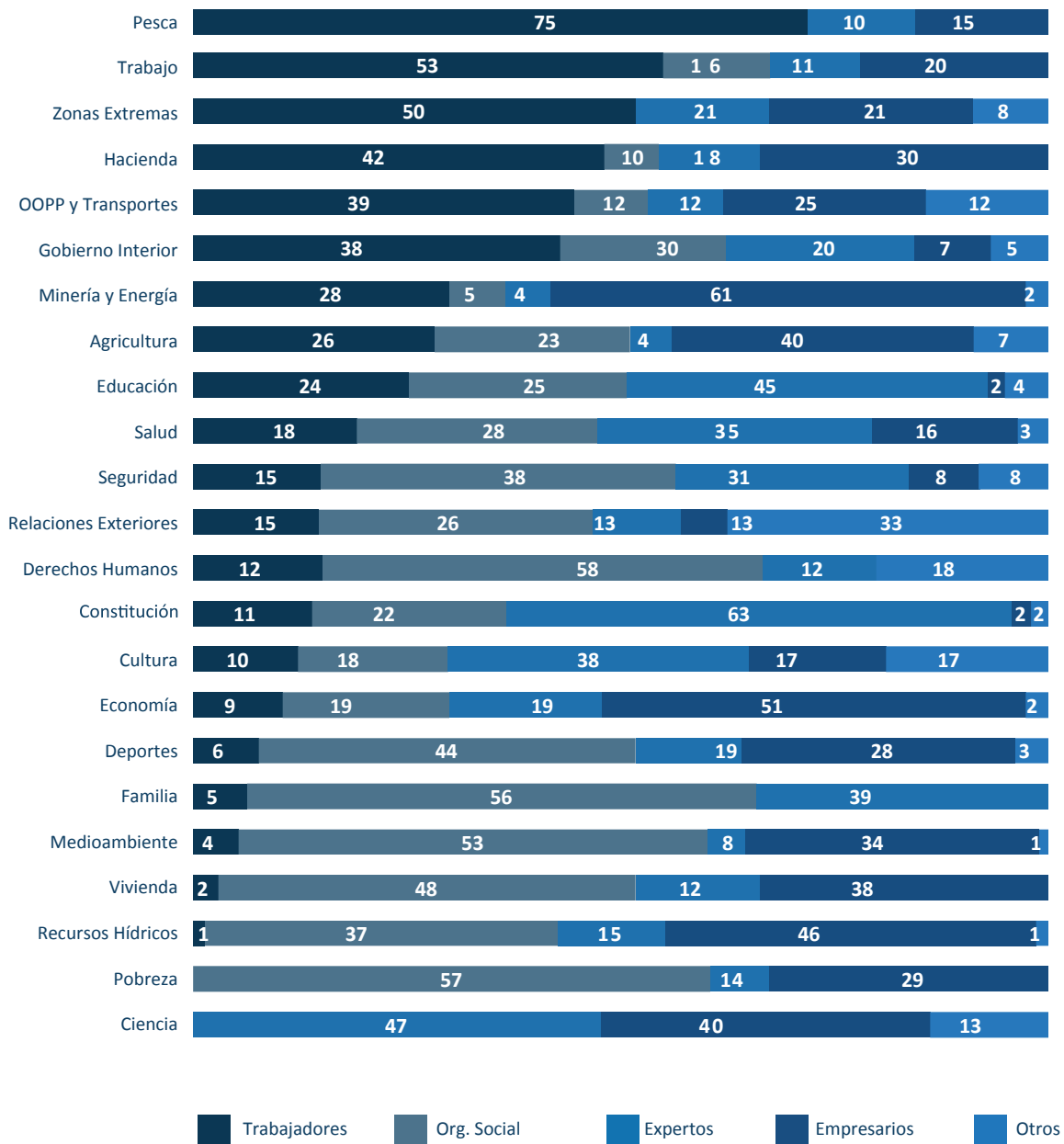
proporción de las exposiciones en las comisiones de Educación (65%) y de Vivienda (70%) del Senado. En el caso de la Comisión de Educación, el grupo de las Organizaciones sociales, donde se encuentran las organizaciones estudiantiles, concentra solo el 20% de las exposiciones. El grupo de las Organizaciones sociales concentra una mayor proporción de exposiciones en las comisiones de Derechos Humanos de ambas cámaras, y en las comisiones de Familia y la de Medioambiente en la Cámara de Diputados.

Gráfico 11a: Cámara de Diputados: Distribución porcentual de las exposiciones individuales entre grupos de la sociedad civil, según Comisiones Permanentes (2013-2014)



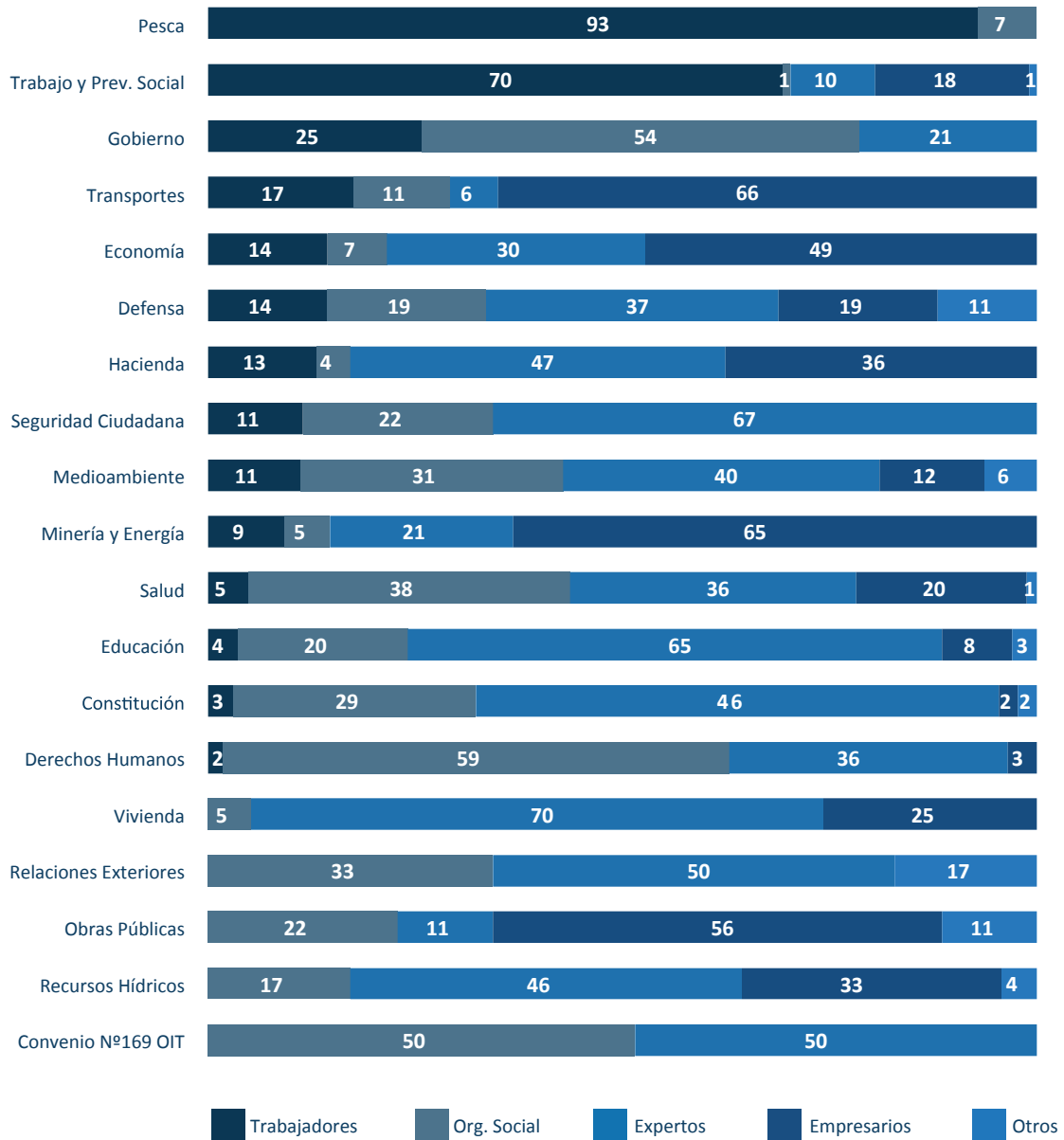
Fuente: elaboración propia.

Gráfico 11b: Cámara de Diputados: Distribución porcentual de las exposiciones institucionales entre grupos de la sociedad civil, según comisiones permanentes (2013-2014)



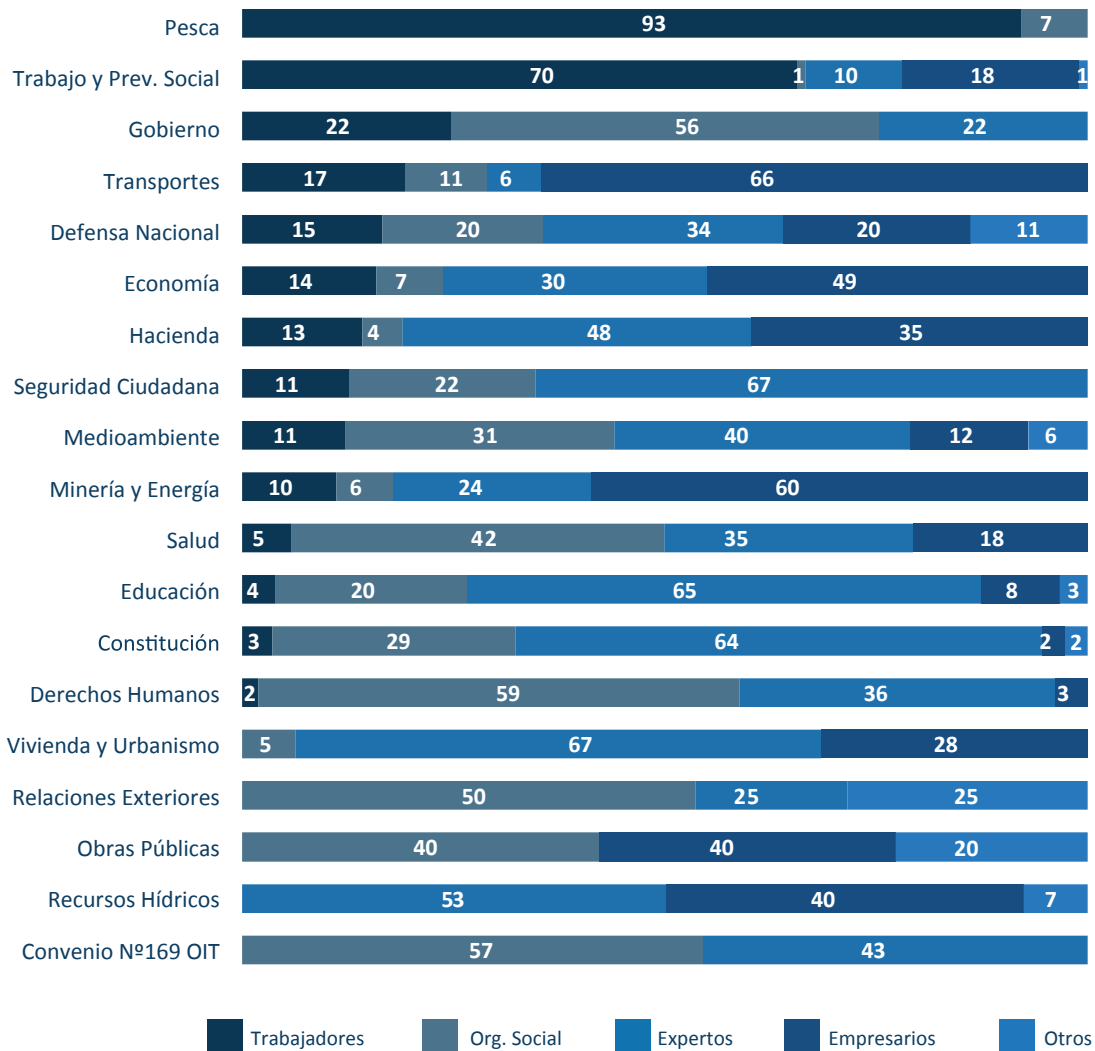
Fuente: elaboración propia.

Gráfico 12a: Senado: Distribución porcentual de las exposiciones individuales entre grupos de la sociedad civil, según Comisiones Permanentes. (2013-2014)



Fuente: elaboración propia.

Gráfico 12b: Senado: Distribución porcentual de las exposiciones institucionales entre grupos de la sociedad civil, según Comisiones Permanentes. (2013-2014)

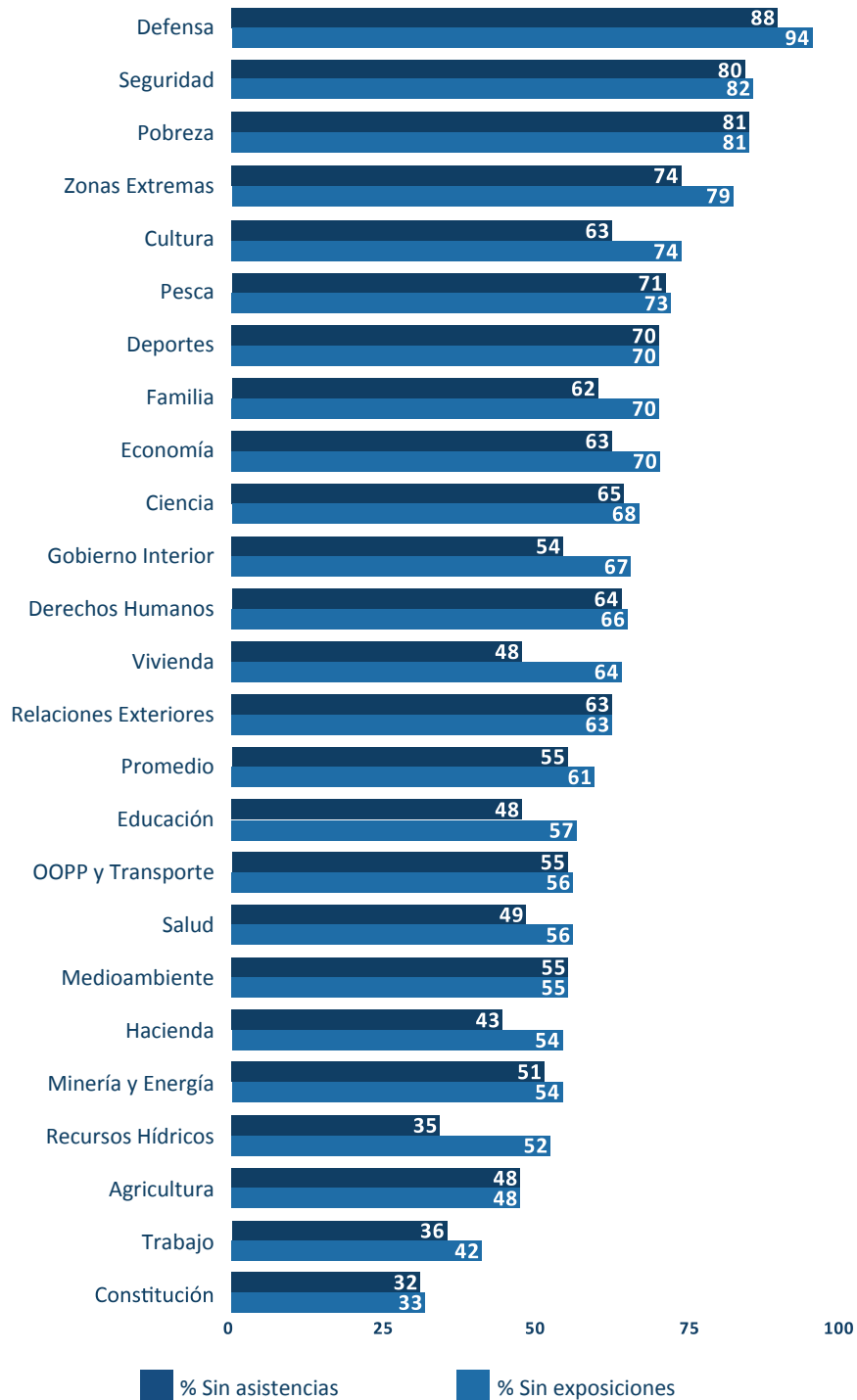


Fuente: elaboración propia.

Finalmente, es relevante indagar las sesiones de las Comisiones Permanentes donde no hubo asistentes y/o expositores de la sociedad civil en el período. En el Gráfico 13, se observa que, **en el caso de la Cámara de Diputados, en promedio, en casi seis de cada diez sesiones no hubo asistentes de la sociedad civil, existiendo una proporción similar de sesiones sin expositores de ningún grupo de la sociedad civil**³². Al analizar lo que ocurre a nivel de las Comisiones Permanentes de esta cámara, se observa que existe gran variabilidad según comisión. Por ejemplo, y consistente con lo señalado más arriba, las comisiones que en una mayor proporción sesionaron sin asistentes o sin expositores de la sociedad civil, se encuentran las comisiones de Defensa y la Seguridad. A la inversa, las comisiones de esta cámara que en una menor proporción no sesionaron con asistentes o sin expositores de la sociedad civil fueron las de Trabajo y la de Constitución.

³² Este ejercicio no se pudo realizar para el Senado debido a que información no se registra.

Gráfico 13: Cámara de Diputados: Porcentaje de sesiones en Comisiones Permanentes sin asistentes o expositores de la sociedad civil, (2013-2014).



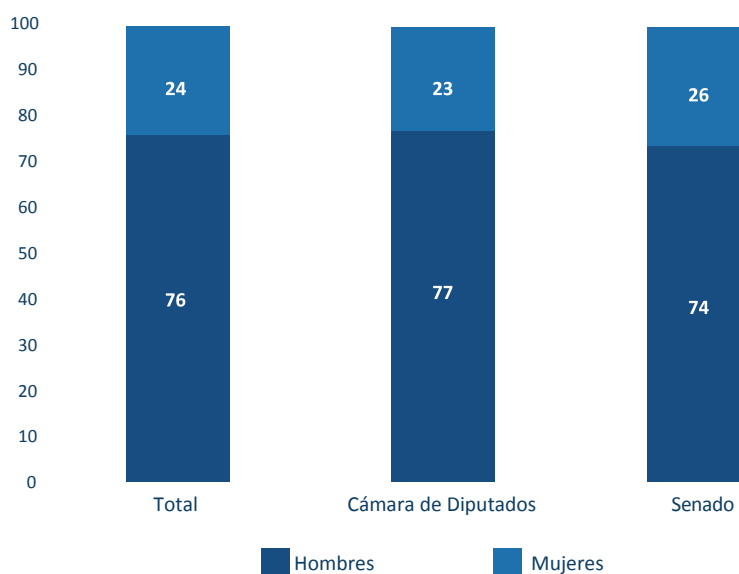
Fuente: elaboración propia.

2.6. Participación de las mujeres en las Comisiones Permanentes de ambas cámaras

En términos de género, los datos muestran que en los años 2013 y 2014 las mujeres constituyen menos de un tercio (28%) de quienes acuden a las Comisiones Permanentes de ambas cámaras, asistiendo levemente en una mayor proporción en el Senado en comparación con la Cámara de Diputados (31% y 26% respectivamente). No existen mayores diferencias ni entre años ni en el caso que las mujeres representen al Estado o a la sociedad civil.

Consiguientemente con su baja asistencia, las mujeres constituyen solamente un cuarto (24%) de quienes exponen en las Comisiones Permanentes de ambas cámaras, proporción que aumenta levemente en el Senado (Gráfico 14).

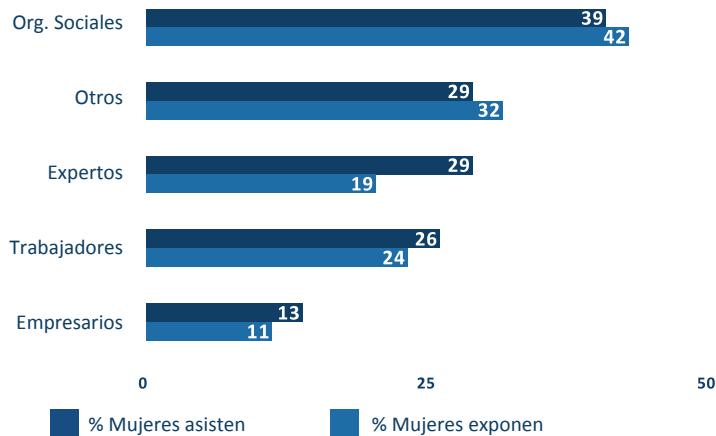
Gráfico 14: Distribución porcentual de las exposiciones, según sexo y cámara (2013-2014)



Fuente: elaboración propia.

La participación de las mujeres en las Comisiones Permanentes varía según al grupo de la sociedad civil al que pertenezcan. En el Gráfico 15 se observa que las mujeres asisten y exponen más en estas comisiones si provienen del grupo de las Organizaciones sociales, mientras que participan menos si provienen del grupo de los Empresarios. Es interesante destacar que en el único grupo de la sociedad civil donde la proporción de mujeres que expone es sustantivamente menor de la que asiste es en el caso de los Expertos.

Gráfico 15: Porcentaje de mujeres que asisten y exponen en Comisiones Permanentes de ambas cámaras, según grupos de la sociedad civil (2013-2014).

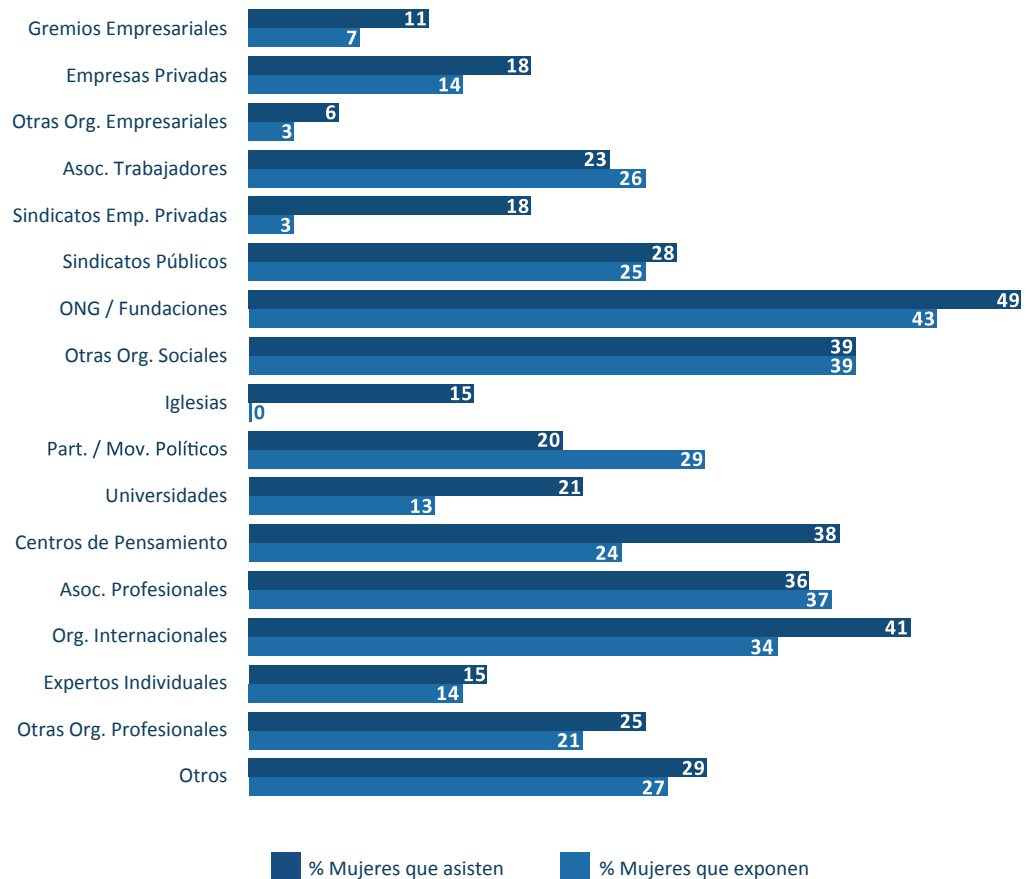


Fuente: elaboración propia.

Existen importantes diferencias en la participación de las mujeres al interior de cada grupo de la sociedad civil (Gráfico 16). De esta forma, entre los Empresarios hay una mayor participación de mujeres en las Empresas privadas. En el grupo de los Trabajadores una mayor proporción de mujeres participa si provienen de los Sindicatos públicos y asociaciones de trabajadores por sobre los Sindicatos privados. En el grupo de las Organizaciones sociales la participación de las mujeres es mayor en las ONG/ Fundaciones y Otras organizaciones sociales por sobre la Iglesia y los partidos/ movimientos políticos. Finalmente, en el grupo de los Expertos la participación de las mujeres es mayor si ellas representan a

Organismos internacionales, a Asociaciones profesionales, y en menor medida, centros de pensamiento, por sobre los Expertos individuales y las Universidades

Gráfico 16: Proporción de mujeres que asisten y exponen en Comisiones Permanentes según tipo de instituciones de la sociedad civil. Ambas cámaras (2013-2014)



Fuente: elaboración propia.

Esta estructura de participación según grupos sociales refleja la situación de las mujeres en cada uno de ellos. No es casual que la participación de las mujeres sea mayor en el grupo de las Organizaciones sociales, puesto que en este ámbito es donde las mujeres han alcanzado un mayor acceso a cargos directivos en comparación, por ejemplo, con lo que sucede en el mundo empresarial donde la presencia de mujeres en cargos directivos es bastante reducida (PNUD, 2010).

2.7. Síntesis del capítulo

En este capítulo se ha presentado una caracterización cuantitativa de la participación de la sociedad civil en el proceso legislativo en las Comisiones Permanentes de ambas cámaras en los años 2013 y 2014. Entre los principales resultados presentados destaca que la sociedad civil encuentra en estas comisiones un espacio de participación, para asistir a estas comisiones, o en menor medida, para exponer. Sin embargo, la participación de la sociedad civil es más baja que la del Estado, en términos de asistencia. Dentro del Estado, el Poder Ejecutivo es el que más asiste y expone en las Comisiones Permanentes.

A la vez, se ha mostrado que al interior de la sociedad civil existe una participación heterogénea entre sus distintos grupos. En este sentido, el grupo de la sociedad civil que más participa es el de los Expertos, tanto en asistencias a comisiones como en exposiciones en ellas. Quien lo sigue en asistencia es el grupo de Trabajadores, no obstante, es el que menos expone.

Se puede señalar también que la participación de la sociedad civil en el proceso legislativo es de carácter esporádico y focalizada en entregar una opinión concreta, en cuanto la frecuencia en la cual asisten y exponen en muchos casos no pasa de una vez en los dos años estudiados. El grupo de los Expertos constituye, de cierta manera, una excepción. Sin embargo, al interior de los grupos de la sociedad civil existen diferencias importantes según los distintos tipos de instituciones y organizaciones.

La participación de la sociedad civil varía considerablemente según la cámara. Si bien la Cámara de Diputados es un espacio que recibe más asistentes y expositores que el Senado, esta situación varía en algunos casos según tipo de institución/organización de la sociedad civil y el tema que trate la comisión.

En efecto, existe gran variabilidad en la participación de la sociedad civil en las comisiones según la materia legislativa que ellas aborden. Con algunas excepciones, aquellas de carácter social o que apelan a la contingencia, como las de Pesca en el período estudiado, reciben a más miembros de la sociedad civil; mientras que otras, como las relacionadas con temas de Defensa, Seguridad, Relaciones Internacionales, entre otras, reciben y escuchan a muy pocas

personas e instituciones de la sociedad civil. **En la Cámara de Diputados, en promedio en los años estudiados, más de la mitad de las sesiones se realizaron sin asistentes o sin expositores de la sociedad civil, especialmente, aquellas que reciben y escuchan a menos personas e instituciones de la sociedad civil.**

Finalmente, es preciso señalar que la participación en el proceso legislativo es predominantemente masculina. La sociedad civil no está ajena a este fenómeno. Los grupos de la sociedad civil donde las mujeres tienen una mayor participación son aquellos donde las mujeres han podido acceder a mayores puestos de liderazgo, como en el grupo de las Organizaciones sociales.

Capítulo 3:

Experiencias y prácticas de participación de la sociedad civil en el proceso legislativo en el Congreso

Este capítulo describe y analiza la experiencia práctica de la participación de la sociedad civil en el proceso legislativo en el Congreso, con especial foco en lo que sucede en las audiencias públicas en las Comisiones Permanentes de ambas cámaras. Adicionalmente se incluyen otros espacios de entrega de información como son las audiencias individuales con parlamentarios/as, las jornadas temáticas y la participación virtual (e.g. página web, TV Congreso y Senador Virtual). Se incluye además una discusión de las semanas distritales y el trabajo en terreno de los/as parlamentarios/as que es mencionado por los representantes como otro mecanismo de diálogo y escucha de sus electores. Lo anterior no representa un mecanismo formal de participación de la sociedad civil en el proceso legislativo propiamente tal.

En efecto, como vimos en el capítulo uno, estos espacios de participación no agotan la totalidad de instancias que ha

establecido el Congreso para relacionarse con la sociedad civil. Sin embargo, estos son los espacios formales más conocidos e institucionalizados, y por tanto significativos en el proceso legislativo. En su conjunto, estos espacios permiten que la sociedad civil presente sus comentarios, ideas y propuestas sobre proyectos de ley, se mantenga informada y pueda realizar seguimiento al avance del proceso legislativo.

El capítulo se basa en 35 entrevistas semi-estructuradas con informantes claves, con representantes de distintas instituciones de la sociedad civil y con diputados/as y senadores/as de distintas bancadas. Los entrevistados de la sociedad civil representan a cuatro grupos de interés distintos: Empresarios, Trabajadores, Organizaciones Sociales y Expertos. Por cada uno de estos grupos se entrevistó al menos a cinco representantes, todos ellos de Santiago y con experiencia de participación en el proceso legislativo³³.

El análisis se centra en las opiniones y percepciones de los/as entrevistados a partir de su experiencia práctica. En el caso de los/as representantes de los distintos grupos de la sociedad civil, se trata de personas que han asistido al menos una vez a las audiencias públicas en las comisiones permanentes ya sea en la Cámara de Diputados o en el Senado. En algunos casos, los entrevistados han asistido en varias ocasiones a estas audiencias, y a más de una cámara.

El capítulo se estructura en tres grandes secciones: en la primera se describe y analiza la experiencia práctica de participación en las audiencias públicas en las comisiones; en la segunda sección se analizan las audiencias individuales con los parlamentarios y parlamentarias; y en la tercera se describe y analiza la experiencia práctica de participación en otros espacios formales. El capítulo cierra con un breve resumen de los principales hallazgos encontrados.

³³ La muestra no incluyó a organizaciones fuera de Santiago o que no hayan participado en las Comisiones Permanentes.

3.1. Descripción Audiencias Públicas en Comisiones Permanentes

Como ya se ha señalado, las audiencias públicas de comisión son instancias en que los/as parlamentarios/as reciben durante una sesión a diferentes representantes de la sociedad civil, del ejecutivo y de otros organismos del Estado para que expongan sus comentarios, ideas y propuestas respecto a un determinado proyecto en discusión, a modo de contribuir al debate y al proceso de elaboración legislativa. A pesar que la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional establece que las sesiones de comisiones se realizarán sin asistencia de público, salvo acuerdo en contrario adoptado por la mayoría absoluta de sus miembros (art. 5.A.), en general, la realización de audiencias públicas en las Comisiones Permanentes es una práctica más o menos extendida en ambas cámaras³⁴.

En el reglamento de la Cámara de Diputados se explicita que

“En el caso de proyectos de ley que no tengan urgencia calificada de discusión inmediata o de suma, las comisiones deberán realizar una audiencia de una hora de duración, a lo menos, para escuchar a las instituciones o entidades que tengan interés en la materia a que se refiere el proyecto. Esta audiencia se hará hasta antes de la votación en general del proyecto, por inscripción en la secretaría de la comisión y por el tiempo que para el solicitante se fije. Ni aún por consentimiento unánime se podrá alterar esta regla” (art. 213).

³⁴ Cabe señalar que, en el proyecto para la reforma de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional presentado durante el 2016, se establece que ambas Cámara “deberán contar con mecanismos de audiencias públicas y participación ciudadana, que propendan a un debate amplio, informado y transversal, procurando que sean compatibles con el asunto de que se trate y la urgencia con que esté calificado”. (art. N Boletín N° 10.264-07)

Sin embargo, como veremos más adelante, el hecho que un proyecto tenga urgencia no necesariamente provoca que no se invite a la sociedad civil a las comisiones, sino que el número de invitados/as de la sociedad civil es menor.

A partir de la visión de los entrevistados, esta sección indaga sobre las formas de acceso a las comisiones y los elementos que la facilitan, los criterios de selección de los invitados, los obstáculos que la sociedad civil debe sortear para participar en las comisiones, como también, las dinámicas que se dan al interior de las Comisiones Permanentes.

a. El acceso a las audiencias públicas de las Comisiones Permanentes

Existen dos formas a través de las cuales los distintos grupos de la sociedad civil pueden acceder a las audiencias públicas de las comisiones: invitación y solicitud de invitación. En general los/as entrevistados/as de la sociedad civil señalan que han asistido a las comisiones utilizando ambas vías. Hay un matiz en esta situación: los/as entrevistados/as de los grupos de los empresarios, de los trabajadores y de los expertos generalmente son invitados/as y rara vez solicitan invitación. Mientras que, las organizaciones sociales, sobre todo las más pequeñas y las más nuevas, muchas veces deben solicitar ser invitadas para poder participar en el debate legislativo.

Quienes solicitan ser invitados señalan que es expedito hacerlo. Esta solicitud se realiza mediante un llamado telefónico o correo electrónico dirigido al secretario/a de la comisión. El/la secretario/a le presenta al presidente de la comisión el listado de invitados. Generalmente, en la primera sesión de la comisión se presenta el listado para que todos los integrantes puedan votar a quienes invitan. Aunque formalmente es él o la presidente/a de la comisión quien da la aprobación, en la práctica es una decisión consensuada entre los distintos parlamentarios/as que componen la comisión.

En general, la gran mayoría de los/as entrevistados/as de la sociedad civil señala no haber tenido problemas para acceder a las audiencias públicas cuando lo ha solicitado. Fue común encontrar opiniones como “siempre que hemos solicitado, nos han invitado”, o “todas las veces que yo he pedido que nos inviten a ver un proyecto nunca me han dicho que no”, o “nunca he visto que

alguien se oponga a una invitación”. Solo en un par de casos se describió algunas situaciones en las cuales se había negado el acceso a una comisión, pero fueron situaciones excepcionales y que en ningún caso son generalizables. En su mayoría, la impresión de los entrevistados es que en las audiencias públicas se recibe a todos quienes están interesados en participar.

En el relato de las personas entrevistadas es posible distinguir tres aspectos que facilitan el acceso: el conocimiento que se tenga de una organización/institución; la colaboración entre organizaciones similares; y principalmente, el vínculo que una organización o persona de la sociedad civil pueda establecer con los/as parlamentarios/as. El conocimiento de una organización de la sociedad civil por parte de los/as parlamentarios/as se relaciona tanto con el tamaño y antigüedad de las organizaciones/instituciones como por su experiencia específica en algunos temas. De este modo, no es casual que las organizaciones sociales más nuevas sean las que en su mayoría deben pedir ser invitadas. Esta es una situación que se revierte una vez que ya han asistido. Por ejemplo, las organizaciones sociales pequeñas aprovechan su primera intervención en las audiencias públicas para presentarse y argumentar su interés en participar.

Las organizaciones sociales más pequeñas, generalmente, en sus inicios tuvieron la colaboración de otras organizaciones sociales quienes los orientaron en el procedimiento que hay que seguir para acceder a las comisiones. Estas orientaciones, se enmarcan en un proceso de colaboración mayor entre organizaciones sociales. Una integrante de una de estas organizaciones señala que:

Nosotras el año pasado lo primero que hicimos, fue pedir asesoría a una organización con más experiencia, quienes nos dijeron cómo se hacía incidencia. Entonces nosotras participamos en talleres y, nosotras hicimos nuestra primera solicitud de audiencia, para averiguar cómo se hacía. La abogada se dio cuenta que tenía que hacer un seguimiento de cómo se iban moviendo los proyectos de ley.

El vínculo que los integrantes de la sociedad civil pueden establecer con los legisladores también es clave para poder acceder a las audiencias públicas en las Comisiones Permanentes. Varios entrevistados manifiestan que ellos/as o sus instituciones tienen

algún tipo de cercanía con alguna bancada o parlamentario/a -o también con sus asesores- situación que facilita el acceso a participar en las audiencias públicas en cuanto los/as parlamentarios/as pueden interceder por ellos para que los inviten. Un dirigente empresarial explica la situación de su gremio:

Como nos conocen, es más rápido y expedito. Además, que tenemos algunos padrinos. Aquí hay directores que tienen parientes, familiares o amigos que son congresistas.

Los vínculos que se establecen entre los/as parlamentarios/as y la sociedad civil se originan por distintas fuentes. Las redes familiares y personales son las más excepcionales en el relato de los/as entrevistados/as. En general, el vínculo se produce debido a la asistencia a una audiencia pública previamente, por el trabajo en conjunto en la discusión de proyectos de ley, o el interés que despierta un tema en un/a parlamentario/a. Respecto a este último caso, una integrante de una organización social señaló:

Cuando comenzamos a trabajar en temas de incidencia hace unos años atrás no conocíamos a ningún parlamentario, y tampoco nadie nos conocía. Visitamos el sitio web del Congreso y nos dimos cuenta que estaban los correos electrónicos de los parlamentarios; les mandamos correo a todos. Solo un diputado nos contestó y, porque le interesaba el tema nos propuso hacer una campaña, además nos ayudó presentándonos a otros parlamentarios.

En algunos casos, la vinculación que las distintas organizaciones de la sociedad civil logran establecer con los/as parlamentarios/as puede generar una diferencia en el acceso al Congreso y a las diferentes comisiones. Quienes tienen acceso a credenciales del tipo “asesores externos” o “asesores temporales”, marca una diferencia en el acceso. Por ejemplo, los centros de pensamiento - que son asesores de algunas bancadas parlamentarias- son quienes acceden a las primeras de estas credenciales. Esto produce una situación de desventaja para quienes no pueden acceder a estas

credenciales. Como señala críticamente una representante de un Centro de Pensamiento que no está inscrito como asesor externo:

Es muy distinta la relación que tienen ellos, que la que puede tener una organización que no es asesor externo. Los centros de pensamiento [de vinculación política] tienen una facilidad para entrar al Congreso que uno no tiene. Ellos tienen una credencial y ellos se pueden pasear por todo el Congreso. Yo para entrar necesito que alguien me autorice. Ellos [los centros de pensamiento], no se acreditan como yo. Yo todos los días me tengo que ir a acreditar y dejar mi carnet de identidad en portería.

Del mismo modo, algunas organizaciones acceden a credenciales como “asesores temporales”, las cuales permiten acceder a las sesiones de las comisiones sin necesidad de ser invitado/a formalmente, ya que los asesores temporales no necesitan inscribirse. En el extremo, puede ser vista como un recurso en caso excepcional que no se les permita el ingreso a la comisión, como fue el caso de asesor de un dirigente sindical:

El diputado [apellido diputado]³⁵ no quería que estuviéramos presentes. Entonces ahí lo que nosotros hicimos fue que algunos parlamentarios nos invitaron. O sea, nos dieron esta credencial de asesor temporal, en el fondo, para que nosotros pudiéramos entrar, así como asesor parlamentario a escuchar.

En síntesis, representantes de la sociedad civil coinciden en señalar que el acceso a las audiencias públicas se realiza a través de invitaciones de parte de las respectivas Comisiones Permanentes, o a través de enviar una solicitud para asistir y/o exponer en las comisiones. Existen distintos elementos que facilitan el acceso, destacando el vínculo que los integrantes de la sociedad civil pueden establecer con los/as parlamentarios/as, esto último es lo

³⁵ En la cita no se incluye en apellido del diputado para reservar su identidad.

que genera mayores diferencias en el ingreso de manera más regular a las comisiones y el Congreso.

b. Criterios de invitación a las audiencias públicas de las Comisiones Permanentes

Al analizar las opiniones de los/as distintos/as entrevistados/as, es posible concluir que no existe un único criterio para invitar a asistir y/o exponer a las distintas instituciones / organizaciones de la sociedad civil. En palabras de un parlamentario, lo que ocurre es un “consenso dentro de la comisión” para decidir a quiénes invitan a cada sesión. Respecto a los representantes de la sociedad civil que solicitan ser invitados por la vía formal, son los propios parlamentarios/as quienes proponen a qué organización o persona se invita. La lista final debe ser aprobada por el presidente de la comisión, es decir, “queda al criterio de los diputados y decide el presidente”, como señala un parlamentario entrevistado.

En conjunto, es posible distinguir tres criterios para ser invitado a una comisión:

Primero, el equilibrio de posturas y visiones diversas. Se espera que en las audiencias de comisiones estén presentes expositores/as que representen los intereses e ideas de los distintos sectores de la sociedad, pero especialmente, distintas posturas políticas presentes en el Congreso. Al respecto, un parlamentario explica este criterio:

Como en la Comisión se expresan las distintas orientaciones políticas lo que hacemos es que cada parlamentario, o núcleo parlamentario proponemos nombres de gente que entendemos reconoce más nuestro punto de vista. El partido también aporta con nombres, entonces el elenco que se constituye, tiene que ver más bien con un cierto respeto a esa diversidad.

El segundo criterio de invitación son los conocimientos técnicos específicos. Es reconocida por los entrevistados, especialmente por los propios legisladores, la importancia de contar con invitados que sepan de ciertos temas y contribuyan a la discusión de los proyectos

de ley. Este criterio se relaciona con las disposiciones de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional (LOCCN), en tanto que las comisiones acuerden invitar a personas ajenas a la comisión, estas deben corresponder a un perfil específico. De este modo, las comisiones pueden “solicitar de las autoridades correspondientes la comparecencia de aquellos funcionarios que estén en situación de ilustrar sus debates, de conformidad con lo señalado en los artículos 9° y 9° A, hacerse asesorar por cualquier especialista en la materia respectiva y solicitar informes u oír a las instituciones y personas que estimen conveniente” (art. 22).

Principalmente este criterio beneficia la participación de personas y organizaciones del grupo de los expertos, principalmente académicos y miembros de centros de pensamientos, como vimos en el capítulo anterior. Como explica un parlamentario, “no hay proyecto donde no se piense inmediatamente cuál es el perfil del profesor que tú quieres invitar”. Pero este criterio incluye también a quienes se han ganado un espacio por el trabajo realizado, por su trayectoria, o por el tipo de instituciones que representan, por ejemplo, si se está discutiendo la reforma laboral tienen que estar presente la CUT o la CPC.

Un tercer criterio para extender las invitaciones a exponer en las Comisiones Permanentes, es que las organizaciones de la sociedad civil tengan representación nacional, o como lo manifestó un parlamentario, “que representen grandes intereses”. Lo que se trata es evitar la representación de un sector de carácter local. Algunos parlamentarios/as plantean que este criterio responde a la eficiencia del trabajo en comisión, ya que sería imposible recibir a todas las organizaciones. Asimismo, se señala que la labor de recoger lo específico de lo local como una tarea propia de los/as parlamentarios/as es dentro de la semana distrital. Como lo señala un parlamentario:

Por ejemplo, que no vaya el director de una escuela de tal parte, sino que ojalá vayan los representantes de los directores de escuela de la Asociación Chilena de Municipalidades. Porque si no, no podríamos discriminar, tendríamos que recibirlos a todos. Entonces es un criterio más bien de justicia/eficiencia. Pero tratamos de hacer eso: de fortalecer las representaciones más nacionales, de poder dar cuenta obviamente de la diversidad y delegamos más en la

tarea de los representantes en que puedan explicitar las particularidades de cómo una ley puede afectar en un contexto distinto. Lo hemos conversado, y hemos llegado a consensos casi siempre en eso, que es la labor parlamentaria en la semana distrital, recoger aquellos aspectos que pueden tener una particularidad en lo territorial y expresarlo en la comisión.

Algunos miembros de la sociedad civil fueron bastante críticos respecto a los criterios de invitación. Por un lado, se plantea que son poco claros y que no son conocidos por todos. Como señala un experto, “la cosa de invitación a las comisiones es muy poco estructurado, no hay como una lógica muy clara”. Por otro lado, se les critica que siempre se invitan a los mismos. Un integrante de un Centro de Pensamiento independiente señala que:

El listado de personas que han expuesto en ciertos tipos de proyectos, siempre son los mismos, entonces creo que pasa mucho eso que terminamos siendo como los sospechosos de siempre.

Esto es corroborado por un parlamentario que indica que “hay un elenco de profesores y académicos que son más o menos frecuentes”. Esta situación produce que exista una percepción que las invitaciones son “elitistas”, que no se relacionan solo con las trayectorias y conocimientos, sino que también, con “los contactos personales”. La evidencia cuantitativa entregada en el capítulo anterior tiende a reafirmar esta percepción. Existen algunas personas consideradas como expertos que son invitados permanentes a las discusiones legislativas.

c. Dificultades para el acceso a Comisiones Permanentes

En el relato de algunos entrevistados se identifica una serie de obstáculos que dificultan un acceso fluido de la sociedad civil al proceso legislativo en general, y a las comisiones, en particular, más allá de ser invitados o no. Es posible distinguir dificultades que son propias de la sociedad civil, y otras que son propias de la forma de

funcionamiento del Congreso y/o relativas al Congreso en términos más amplios.

Las dificultades que provienen de la sociedad civil se relacionan con la falta de recursos humanos y económicos. En términos humanos, muchas veces las organizaciones no cuentan con miembros que realicen el trabajo legislativo de manera constante, asistiendo a las comisiones y/o haciendo el seguimiento de los proyectos. Del mismo modo, los entrevistados, todos de Santiago, también mencionaron, directa e indirectamente, el costo que les genera a las organizaciones que el Congreso se encuentre en Valparaíso. El traslado significa un gasto de dinero y de tiempo. Es un inconveniente en mayor medida para las organizaciones sociales o de trabajadores más pequeñas.

En este sentido, que el Congreso esté en Valparaíso implica una “complejidad logística”, para muchas organizaciones de Santiago donde, para bien o para mal, también están concentradas la mayoría de organismos no gubernamentales y sociales dedicados a promover temas públicos a nivel nacional. Evidentemente, esta dificultad no afecta a todos por igual, como señala un dirigente sindical del sector público, “nosotros somos una organización que tiene medios como para poder resolverlo, pero no todas las organizaciones logran resolverlo”.

El traslado implica un costo económico y de tiempo. Incluso, a veces las sesiones se suspenden por distintos motivos, como señala un integrante de un Centro de Pensamiento: “a mí me ha pasado, y he escuchado a otra gente que le ha pasado, que uno llega allá y no hay quórum, y se cambió. Es un plantón”. Esta situación no es aislada, también es un problema para los empresarios, como plantea un alto ejecutivo de una empresa privada:

Yo para ir a hacer una presentación a una comisión tengo que pegarme el viaje a Viña. Tengo que esperar una hora. Varias veces se han cancelado las cosas. O sea, uno espera una hora y de repente “sabe que se acabó el tiempo así que reprogramamos”. Y se perdió un día entero en un viaje a Valparaíso.

Aunque no se entrevistó a ninguna organización de regiones, es evidente que el costo de participación para estas es incluso más grande, especialmente, para quienes residen en zonas extremas o de difícil acceso. Como señala una parlamentaria, “esas barreras son para los de regiones porque para los de Santiago, no tanto”. De este modo, como explica la misma legisladora, si un parlamentario/a está interesado en que asista a una comisión una organización específica de una región, él o ella tiene que financiar ese viaje.

En esta línea, algunos/as parlamentarios/as señalaron que se debería pensar una forma de incluir de manera más fluida a la sociedad civil de regiones en el proceso legislativo. Como señala una parlamentaria:

Yo creo que nosotros deberíamos asumir de forma más activa el facilitar, el recoger otras miradas, o las distintas miradas frente a una iniciativa o un proyecto. Eso también implica, por ejemplo, realizar sesiones en las distintas regiones, por temas específicos que tengan que ver con los territorios.

Sin embargo, la propuesta que las Comisiones Permanentes sesionen en regiones no tiene un consenso entre todos los/as parlamentarios/as entrevistados. Se argumenta que, si bien no es una mala idea, hay que tener cuidado de no generar expectativas desmedidas entre la sociedad civil local³⁶.

Otra dificultad para que la sociedad civil acceda a las Comisiones Permanentes, la constituye la falta de información que tienen algunas organizaciones en relación al proceso legislativo en general y al funcionamiento de las comisiones en particular. En este sentido, los entrevistados de la sociedad civil con más experiencias señalaron que, en muchos casos, existe un desconocimiento entre las organizaciones con menos trayectoria sobre la posibilidad de pedir ser invitados a exponer a las audiencias públicas de las Comisiones Permanentes de ambas cámaras.

³⁶ La precaución es que una sesión en regiones no termine con reclamos de demandas locales que nada tienen que ver con el proyecto de ley en discusión.

A la vez, según los legisladores, y en menor medida de algunas personas de la sociedad civil, hoy en día existiría un gran desconocimiento acerca del trabajo de los/as parlamentarios/as, del cómo se elabora una ley, cuáles son sus etapas, como la ciudadanía puede participar, etc. En palabras de un parlamentario hay un déficit de “desarrollo cívico” en la sociedad. Como profundiza otro legislador en relación a la ciudadanía en general:

La gente tiene muy poca información, y no hay educación cívica. La gente cree que los parlamentarios pueden presentar leyes de cualquier naturaleza, y eso no es así. La gente confunde el rol de un alcalde con el de un diputado, el de un concejal con el de alcalde. Hay también un desconocimiento muy grande de cómo funciona el Congreso. Es una tremenda barrera de acceso. La gente no sabe cómo funciona la comisión, no sabe cómo pedir una audiencia a una comisión, no sabe a quién tiene que dirigirse.

En este sentido, algunos/as parlamentarios/as entrevistados señalaron que ellos/as también cumplían una función de orientar a estas organizaciones más pequeñas o con menos experiencia para acceder a una comisión.

Estas dificultades no afectan por igual a todas las organizaciones de la sociedad civil, sino que están mediadas por las capacidades que están instaladas en estas organizaciones y su nivel de experiencia en el proceso legislativo. También se relaciona, como ya se señaló anteriormente, con el hecho de que la información no es de fácil acceso para todos.

En segundo lugar, las dificultades que provienen del Congreso también se pueden agrupar en dos. El primer grupo, se vincula con el tiempo efectivo para poder participar en las comisiones y su relación con las urgencias legislativa que determina el Ejecutivo. Esto se transforma en una barrera en cuanto las urgencias determinan no solo si se invita a la sociedad civil, sino que también en el número de invitados que se puede recibir. En este sentido, la cantidad de audiencias que se pueden realizar, y la selección de los invitados a exponer, van a estar limitadas por el tiempo que se destine a la discusión.

Según algunos entrevistados, esto ha sido especialmente visible en este periodo legislativo en cuanto “en este Congreso solo legisla

cosas que tienen discusión inmediata o suma urgencia”. Esta situación ha sido experimentada por distintos entrevistados, como indica un dirigente de un sindicato del sector público:

En la comisión de Hacienda, quisimos participar y no nos invitaron. La sensación que nos quedó era que ese proyecto como que recibieron a muy pocas organizaciones, que querían aprobarlo tal cual. Como que estaban recibiendo a las organizaciones, pero en el fondo la orden era aprobarlo tal cual. El trámite fue súper rápido. Entonces, tengo dudas si recibieron a alguien, es mi sensación es como que no recibieron a nadie, lo aprobaron tal cual.

Por otro lado, existe la opinión entre los entrevistados de la sociedad civil y entre algunos legisladores, que la insuficiencia de información sobre el proceso legislativo y el funcionamiento de las comisiones es responsabilidad del Congreso. De esta forma, la dificultad para acceder a la información, la carencia de difusión y la falta de capacitación a la sociedad civil por parte del Congreso, se ve como otra dificultad para el acceso a las comisiones. En este sentido, se indica que no ha habido una adecuada difusión de los canales y las formas para solicitar acceso a las comisiones, ni mucho menos acerca de la función de las comisiones en el proceso legislativo.

d. El formato y las dinámicas en las Comisiones Permanentes

Entre representantes de la sociedad civil existe una valoración positiva de las audiencias como una buena oportunidad para que las organizaciones presenten sus ideas y estas sean escuchadas. Sin embargo, en muchos casos, se considera que el formato y las dinámicas de las audiencias públicas son perfectibles, y que su mejora incidiría en una mayor calidad del proceso legislativo.

En este sentido, las comisiones tienen un formato que es descrito como complejo y solemne. Es un formato donde impera la necesidad de orden más que la participación. En este sentido, existen distintas condiciones que limitan el poder expresarse libremente. De hecho, son los legisladores quienes hacen las

preguntas y los invitados en general no pueden contra preguntar a otros invitados.

Un ex miembro de un Centro de Pensamiento que ha asistido a múltiples comisiones relata su experiencia, discutiendo elementos del formato y las dinámicas de las comisiones, como también, del espacio físico donde se desarrollan:

El formato es complejo. Primero, hay una formalidad que en sí misma impide una expresión un poquito más libre de los puntos de vista. Está lleno de un cierto boato: que hay que dirigirse a través del presidente, que no le puede uno contestar directamente a un parlamentario. Yo creo que esas solemnidades que existen inhiben una correcta y una normal exposición. Segundo, yo creo que de pronto es muy poco el tiempo que se destina al trabajo de escuchar. Hay otras cosas que no estimulan la participación. Hay un problema de espacio, o sea, las salas de comisiones son minúsculas. Más encima con este tema de la transparencia y como los parlamentarios quieren que se escuche y que se sepa todo lo que están haciendo, está lleno de luces. Porque están todas las sesiones transmitiéndose por su canal de televisión [en la Cámara de Diputados]. Entonces con luces, con calor. Es poco agradable estar sentado dos horas, tres horas en una sala repleta de gente, con mucho calor, con poco oxígeno. Entonces, todo eso son condiciones que no ayudan mucho a la expresión.

En general, las sesiones de las comisiones destinan a lo menos una hora de audiencia para las exposiciones de los distintos actores involucrados. Aproximadamente cada organización tiene alrededor de quince a veinte minutos de exposición, y pueden o no haber preguntas. Existen dos variaciones a este modelo general de las audiencias.

Por un lado, algunos/as entrevistados/as manifiestan que el diálogo que se produce en las comisiones es escaso. Como señala una integrante de una organización social: “nosotros vemos que el modelo que hay, en que cada cual expone, hay muy pocas oportunidades de confrontar ideas”. En esta variante, es posible que parlamentarios/as realicen preguntas, pero es muy rara la

interacción entre la sociedad civil y los/as parlamentarios/as, mucho más rara es la interacción entre invitados/as. Un ejecutivo de una empresa privada describe su experiencia personal de la siguiente manera:

Hay un orden de la sesión. Uno tiene que presentar en cierto momento. Presenta y no le interrumpe nadie. Recibes preguntas. Contestas esa pregunta y se acabó. Además, presentan los otros invitados para ese día. No hay interacción cruzada, no hay derecho a réplica tampoco.

Si bien, la falta de interacción cruzada puede ocurrir, no necesariamente es la regla. Las dinámicas de las audiencias públicas varían de comisión en comisión y de sesión en sesión. De este modo, no es habitual la falta de diálogo entre participantes, pero cuando ocurre, produce que algunos/as entrevistados/as perciban que la audiencia fue “un trámite”, como hacerle un *checklist* a la participación de la sociedad civil en el Congreso.

En contraste, existe una segunda variante, expresada en la experiencia de otros/as entrevistados/as que señalan que han presentado sus propuestas con bastante tiempo, recibiendo distintas preguntas que han permitido un diálogo entre los/as participantes. Hay un par de experiencias entre los/as entrevistados/as donde ellos fueron las únicas organizaciones presentes durante la sesión para discutir un boletín largamente. Aunque pareciera no ser común, esta situación es consistente con los datos presentados en el capítulo anterior que daban cuenta de una gran dispersión en el número de asistentes y expositores entre grupos de la sociedad civil en las Comisiones Permanentes.

Un miembro de un importante gremio empresarial resume estas dos variantes de las dinámicas de las comisiones, y su funcionamiento, a partir de su propia experiencia personal:

El formato, normalmente, es que tú vas y expones. Normalmente hay más invitados. Personalmente a mí ese esquema no me gusta porque tú expones, después expone otro, después expone otro, y finalmente, el espacio para contrastar puntos de vista se reduce a un par de preguntas, si

es que te da el tiempo. Entonces queda la sensación de que tú fuiste, pusiste play en una presentación. Ahora, suele pasar, no siempre, que estamos solos. Entonces se da una conversación de una hora, una hora y media, en que tú expones y después quedas a disposición de los/as parlamentarios/as para que te hagan las preguntas y se hagan los contrastes de puntos de vista. A mí me gusta mucho más este formato. O sea, yo llamo por teléfono antes a los/as secretarios/as de las comisiones y les digo '¿cuántos van?' porque si yo voy solo, me preparo para ir dos horas. Cuando es un esquema en que vamos diez invitados, la verdad es que se puede hacer bien poco.

Desde el Congreso, uno de los motivos que se aduce para el tiempo asignado a las presentaciones es que hoy en día participan muchas personas en una sesión de audiencia pública, reduciéndose así los tiempos de exposición y de preguntas. En algunos casos, como señala un/a funcionario/a del Congreso, se ha debido limitar el número de expositores para facilitar el diálogo: “nosotros le damos espacio hasta tres, cuatro personas, la idea es que vengan no más de tres”.

Por último, como se señaló no existe una forma única de registro de los/as participantes externos/s en las Comisiones Permanentes. En este sentido, este registro se puede hacer al inicio o al término de las sesiones. Hay comisiones en que el o la secretario/a anota a los asistentes, y en otras comisiones en las cuales se utiliza el autoregistro. A la vez, hay comisiones donde se registra a todas las personas que están presentes en la audiencia y en otras en las que se registra solo a las personas que exponen. De este modo, el registro de los asistentes y de los expositores varía dependiendo de los/as secretarios, y entre cámaras.

e. Actitud de algunos/as parlamentarios/as durante las audiencias públicas

Existe una opinión generalizada entre los entrevistados de la sociedad civil que la actitud de algunos/as parlamentarios/as no es la más adecuada al momento de las exposiciones. Esta situación es reconocida también por los propios legisladores entrevistados. En el mejor de los casos esta actitud es calificada como indiferencia,

pero otros directamente hablan de “mala educación” y “desinterés”. Para los entrevistados de la sociedad civil esta actitud no se condice con el carácter formal y solemne en el que se desarrollan las audiencias de comisión.

Existen distintas actitudes de los/as parlamentarios/as que contribuyen a generar esta percepción entre actores de la sociedad civil. Por un lado, prevalece una percepción que en general “la asistencia es súper baja, cuatro a seis diputados en comisiones de trece”. A la vez, es frecuente que, de los parlamentarios presentes, muchos salgan y entren mientras alguien está exponiendo. En estas situaciones, se señala que “los parlamentarios empiezan a desaparecer de las comisiones”, y en consecuencia, quienes están exponiendo se quedan “hablando solos, con uno o dos”. Una integrante de un Centro de Pensamiento independiente señala, que jamás ha ido “a una comisión donde estén todos los integrantes”. También se critica que mientras se expone, algunos parlamentarios están “más pendientes de sus teléfonos celulares” que de lo que se está diciendo.

Una integrante de una organización social relata su impresión sobre la primera vez que fue a una comisión, la cual describe como un *shock*:

Cuando hemos ido a la discusión en sala, en las comisiones, son muy poco respetuosas. Tú te das cuenta que todos están conversando, se paran. O sea, para nosotros primero fue un shock ver cómo funcionaban ellos. Porque nunca habíamos ido. Entonces, ver cómo es la discusión en la comisión, ver cómo votan en sala, cómo discuten. Todos conversan, alguien está hablando y nadie está escuchando. Entonces después van a votar... hay unos que paran así el dedo y hay otros que dicen ‘ah ya como está’, y votan así y no saben lo que están votando.

A pesar de lo anterior, también existen algunos relatos, especialmente entre empresarios y expertos, que en su experiencia han sido escuchados con respeto por los/as parlamentarios/as. Sin embargo, estos relatos se producen con menor frecuencia e

intensidad de aquellos que critican esta actitud de indiferencia de legisladores. En esta misma línea, prevalece una percepción -más extendida entre los mismos sectores- que el Senado posee una mayor capacidad de escucha en comparación con la Cámara de Diputados.

3.2. Audiencias individuales con parlamentarios y parlamentarias

Las audiencias individuales son el segundo espacio para la participación de la sociedad civil en el proceso legislativo sobre el cual se indagó en el estudio. Las audiencias individuales con parlamentarios/as son un encuentro programado por solicitud formal de un sujeto activo (personas naturales o jurídicas) el cual puede realizar lobby (actividad remunerada) o gestión de intereses particulares (actividad no remunerada)³⁷. Estos encuentros deben ser registrados en términos de los participantes y del contenido de las materias tratadas en la audiencia, independientemente del lugar donde se desarrollen. Estas audiencias están reguladas por la ley 20.730 que apunta a fortalecer la transparencia y probidad en las relaciones entre intereses particulares y los órganos del Estado.

En esta sección se presenta la experiencia práctica y opinión general de los/as entrevistados/as en el contexto de su participación en el proceso legislativo. En ningún caso se pretende avanzar en una evaluación de esta ley, lo cual va más allá de los objetivos de este estudio. En efecto, entre los entrevistados existe una opinión extendida que, por ser una ley nueva (promulgada en marzo del 2014), aún hay desconocimiento de su existencia y de su uso. Es decir, que la ley “está en rodaje”, y por lo tanto, hay que esperar para hacer una evaluación.

³⁷ Tanto el lobby como la gestión de intereses tienen por objeto promover, defender o representar cualquier interés particular, para influir en las decisiones que, en el ejercicio de sus funciones, deban adoptar los sujetos pasivos (funcionarios públicos de alto nivel jerárquico o de responsabilidad, incluidos los/as Diputados/as y Senadores/as)

En general, del relato de los entrevistados se desprende que este es un instrumento que aún es poco utilizado, al menos, en los términos que estipula la ley y es considerado un espacio mucho menos utilizado en comparación con las audiencias públicas. Además, existe bastante dispersión en el uso de las audiencias individuales entre los distintos grupos de la sociedad civil. Entre quienes se entrevistó son, principalmente, los actores del grupo de los empresarios quienes señalan utilizar en mayor medida este tipo de instancias. Consecuentemente, la mayoría de los entrevistados/as del sector empresarial estaban inscrito como gestores de intereses.

En el grupo de los empresarios se valora que esta ley promueve la transparencia, observan que este tipo de gestiones no deben ser entendidas como algo “oscuro y negro”, como señala un ejecutivo de una empresa privada:

El término lobby en Chile tiene una connotación negativa. Yo considero que es una cuestión súper necesaria y positiva. O sea, lobby para mí significa ir a informar a un legislador respecto de los temas que pueden ser problemas, dificultades, necesidades respecto de un determinado cuerpo legal. Yo no voy para allá para tratar de influir con algún interés o pagar, o qué se yo. Yo soy representante de intereses de una empresa.

Otro de los elementos positivos destacados por el grupo de empresarios es que a través de las audiencias individuales vía ley de lobby se ordena y formaliza la relación con los/as parlamentarios/as. Por ejemplo, existen plazos de respuesta ante una solicitud y hay claridad respecto de dónde serán las reuniones. Como señala un ejecutivo de un gremio empresarial:

Se ordena la cosa. El que tengan un plazo para contestarte sí o no, también es bueno. Porque muchas veces pedíamos audiencia y nos contestaban cuatro meses después cuando el proyecto ya estaba aprobado. Nos ha servido mucho para el desarrollo del trabajo con parlamentarios en regiones. Antes pedíamos la audiencia acá y el parlamentario te decía ‘ya, pero ¿es en Santiago o es en Pucón?, ¿es en Villarrica?,

¿dónde es la reunión?’ Entonces ahora tú le pones en la solicitud: ‘la reunión será llevada a cabo en la sede regional de Antofagasta por ejemplo’. Entonces no hay ninguna duda de lo que tú estás pidiendo, es una relación mucho más formal.

A la inversa, las audiencias individuales a través de la ley de lobby son menos utilizados por los/as entrevistados/as de los otros grupos de la sociedad civil, especialmente, los trabajadores y las organizaciones sociales. En este sentido, los entrevistados de estos grupos sociales consideran que la ley de lobby no debería regular de la misma forma a ellos y a los empresarios. Esta postura fue compartida también por algunos/as parlamentarios/as entrevistados/as.

Entre los grupos de los trabajadores y de las organizaciones sociales, se hace una distinción entre lo que sería el “lobby económico” y el “lobby genérico”. Mientras el primero se asocia al interés económico de unos pocos, el segundo tendría un carácter social en cuanto se relacionaría con el bien común. De esta forma, algunos llaman a este tipo de gestiones con los/as parlamentarios/as “lobby social” o “lobby de buenas intenciones” o “lobby de apoyo al sector”. En la práctica consiste en, por ejemplo, organizar almuerzos y comidas con parlamentarios/as. Aunque sin este nombre, este tipo de actividades también son realizadas por el grupo de empresarios.

No obstante, entre los/as entrevistados de los grupos de trabajadores, y de organizaciones sociales, también existe una valoración positiva de ciertos aspectos similares a los expresados por los empresarios. Por ejemplo, que es una instancia de incidencia, ya que puede entregar su opinión, proponer proyectos de ley y, en algunos casos, trabajar en detalle las indicaciones de los boletines. A la vez, también se señala que la ley ha permitido transparentar con quiénes se reúnen los/as parlamentarios/as y el propósito de esos encuentros.

Otro elemento positivo que se desprende de las entrevistas es que a partir de la promulgación de la ley de lobby se ha reducido la informalidad en el proceso legislativo, en términos de algunas distorsiones negativas e inequidades que se producían anteriormente. Para algunos/as entrevistados/as esto ha hecho su

trabajo más lento, como señala un ejecutivo de un gremio empresarial:

Imagínate que yo antes me paseaba en un día por todas las comisiones de la Cámara de Diputados y del Senado, hablando con los abogados. Me topaba en el pasillo con los parlamentarios. En un segundo, en un pasillo con un parlamentario tú lograbas mucho más que en una reunión formal por ley de lobby.

Los distintos aspectos positivos señalados en las entrevistas, se contrasta con ciertas dimensiones que pueden ser mejoradas. Un primer elemento consiste en que la ley actual no regula el lobby, sino que solo transparenta la agenda de los/as parlamentarios/as. En este sentido, sería deseable avanzar en la regulación del lobby propiamente tal, como señalan distintos/as entrevistados/as. Un segundo elemento, consiste en que continuarían existiendo audiencias individuales sin registro. Esto se expresaría en la existencia de “lobby encubierto” como señala una integrante de una empresa dedicada al lobby.

Por parte de los/as parlamentarios/as, la mayoría de ellos tienen una visión positiva de las audiencias individuales vía ley de lobby; algunos hacen una vinculación entre las audiencias individuales y las audiencias públicas en las Comisiones Permanentes. En este sentido, un entrevistado manifiesta que:

Es muy común que esas reuniones estén vinculadas a proyectos de ley, y que después ellos mismos puedan participar en las comisiones, que es el espacio más natural para discutir y escuchar.

Sin embargo, algunos/as parlamentarios/as señalan que la ley de lobby ha inhibido la capacidad de reunirse con algunos grupos de la sociedad civil, puesto que perciben que algunas reuniones, especialmente con empresarios, pueden ser cuestionadas o mal vistas por la ciudadanía. De este modo, deciden no otorgar audiencias individuales. Una de las estrategias que utiliza un

parlamentario, por ejemplo, es tratar de agendar la menor cantidad de audiencias individuales y derivarlas a audiencias de comisión:

Lo primero que uno tiende es decirles que sería mucho más interesante que vayan a la comisión. Entonces ahí me libero de varias. Como somos mirados bajo sospecha por todo, por el ambiente que hay, y uno no quiere eso, sobre todo cuando uno se esfuerza por ser lo más cuidadoso y transparente posible. A eso le agregas que tú no puedes decir que no en forma injustificada. Si un sector te pide una reunión, tú te preocupas de darle mucha publicidad para que, ojalá, y cruzas los dedos, el otro lado de la mesa, los otros interesados, también te piden una reunión.

En esta línea, otro parlamentario señala que la ley perjudica a las personas “honestas”, en vez de inhibir a las personas “deshonestas”. En este sentido, plantea entonces que si un/a parlamentario/a sostiene una reunión que puede ser cuestionada, ese tipo de reuniones no las va a registrar, en cambio se acordará otro tipo de encuentros:

La gente funciona sobre la base de la mala fe. Por lo tanto, si alguien va a tener una reunión comprometedora, o va a recibir como autoridad algún favor o alguna cuestión que es ilegal, o que es inmoral, no la declara, se junta con él en un café.

3.3. Otros espacios para la interacción de la sociedad civil en el proceso legislativo

En el estudio se indagó también en otros espacios disponibles para la participación de la sociedad civil en el proceso legislativo. Estos fueron: la semana distrital y el trabajo en terreno de los/as parlamentarios/as, las Jornadas Temáticas organizadas por Comisiones Permanentes de la Cámara de Diputados, y los espacios

virtuales de participación que ofrece el Congreso como el Senador Virtual, los sitios webs y los canales de televisión de ambas cámaras.

Entre estos espacios se puede distinguir dos niveles de participación. En las Jornadas Temáticas y la Semana Distrital predomina una participación de carácter dialógico donde se produce una interacción entre la ciudadanía y el Congreso. En cambio, los espacios virtuales, especialmente, la TV y las páginas web, son un espacio de carácter unidireccional, donde la ciudadanía es más bien receptora de información.

En términos generales, los/as entrevistados/as de la sociedad civil señalan utilizar estas instancias bastante menos en comparación con la participación de las audiencias públicas en comisión, y en menor medida. Como se comenta, existe un desconocimiento por parte de la sociedad civil de la existencia de estos espacios, señalando que se requiere mayor difusión de estas instancias. Sin embargo, el valor que se les asigna es que constituyen un complemento a la labor que se realiza en las audiencias.

A continuación, se presentan los resultados obtenidos para cada uno de estos espacios de información.

a. Semana distrital y trabajo en terreno

La semana distrital es el principal espacio que identifican los/as parlamentarios/as entrevistados para la participación de la ciudadanía en el proceso legislativo. Hay que destacar que fue nombrado espontáneamente por ellos/as. En contraste, ninguno de los/as entrevistados/de la sociedad civil nombró esta instancia cuando se les pregunto por su participación en el proceso legislativo. Lo anterior se puede explicar en parte porque la totalidad de los/as entrevistados/as eran de Santiago, mientras que dos tercios de los/as parlamentarios/as entrevistados/as eran representantes de regiones³⁸.

³⁸ De este modo, esta es la única subsección que se basa solo en opiniones de los/as parlamentarios/as entrevistados/as.

Al mismo tiempo, el tipo de organizaciones con que se relacionan los/as parlamentarios/as en la semana distrital corresponden a un perfil distinto de las que se incluyeron en el estudio. Son reuniones principalmente con organizaciones de carácter local o de base, como señala un parlamentario “juntas de vecinos, clubes de adulto mayor, clubes deportivos, entre otras”. Es decir, es un público que es distinto del que asiste a las audiencias públicas en el Congreso. En este sentido, a partir del relato de los/as parlamentarios/as, esta sección da cuenta de la experiencia de aquellas organizaciones que no pudieron ser incluidas en este estudio.

La vinculación con este tipo de organizaciones de la sociedad civil en la semana distrital toma dos formas. Por un lado, las visitas que se realizan en terreno. Estas visitas son a las dependencias de estas organizaciones locales / comunitarias. Por otro lado, las reuniones en las oficinas que los/as parlamentarios/as mantienen en los territorios que representan. Como señala un parlamentario, en estas oficinas se recibe tanto a “personas individuales como a organizaciones”.

La participación de la sociedad civil en el proceso legislativo en el territorio local durante las semanas distritales puede tomar tres modalidades:

a) La primera consiste en informar a los/as integrantes de estas organizaciones sobre el proceso legislativo. Se busca no solo dar a conocer el trabajo que el/la parlamentario/a realiza, sino que también, “intentar explicar”, como señala un parlamentario, cuáles son sus posturas frente a determinados temas, especialmente, aquellos más “polémicos”. Es la forma primaria de participación donde no necesariamente hay un diálogo.

b) Una segunda manera de participación es la de aprovechar el contacto en terreno con estas organizaciones de la sociedad civil para levantar ideas para la elaboración de proyectos de ley. Es un modo más elaborada de concebir la participación de la sociedad civil en el proceso legislativo. Se produce un proceso de abajo hacia arriba en la formulación de leyes, distinto al proceso anterior que toma una forma de arriba hacia abajo. En general, los/as parlamentarios/as valoran esta dinámica. Como señala una parlamentaria:

Yo siempre estoy preocupada de recoger opiniones. Y muchas veces salen muy buenas ideas de proyectos de ley desde las opiniones de la gente. A mí me dan muy buenas ideas. Yo tomo nota de todo, así es que tenemos buen feedback en eso.

c) Una tercera forma que toma la participación de la sociedad civil durante las semanas distritales, se refiere a la instancia en que los/as parlamentarios/as piden la opinión a los integrantes de estas organizaciones locales sobre un proyecto de ley. En esta variante lo que algunos legisladores buscan es discutir contenidos de algún proyecto de ley específico. También, y como forma de complementar el criterio de invitación que se centra en organizaciones de carácter nacional que observamos anteriormente, algunos/as parlamentarios/as buscan recoger particularidades de los territorios locales de manera de poder expresarlas en la discusión legislativa que se da en el Congreso.

Finalmente, es relevante nombrar otros dos espacios complementarios que fueron señalados por un par de parlamentarios/as entrevistados/as como parte de su trabajo en terreno. El primero, es la asistencia a distintos tipos de eventos. En algunos casos estos eventos son organizados por los/as mismos/as parlamentarios/as. Se busca “generar un diálogo entre distintos actores sociales”, generalmente con visiones opuestas, en el contexto de la tramitación de un proyecto de ley. En otros casos, es la asistencia a “eventos corporativos”, como lo llama un parlamentario, donde organizadores pueden buscar “ejercer cierta influencia sobre el tomador de decisión”.

El segundo espacio complementario en el trabajo en terreno de los/as parlamentarios/as, es de carácter virtual. En este espacio los/as parlamentarios/as recogen inquietudes y sugerencias a partir de correos electrónicos, comentarios o sugerencias que les dejan en sus respectivas páginas web. Una de las parlamentarias entrevistadas, con una alta comunicación de este tipo con la ciudadanía, señala tener una estrategia donde se buscaba “elaborar por lo menos un par de proyectos de ley” a partir de este tipo de herramientas comunicacionales.

Finalmente, hay que destacar que un par de parlamentarios/as señalaron tener un sistema de “seguimiento de los compromisos

que mutuamente se adquieren” con personas y organizaciones de la sociedad civil a su trabajo en terreno. Incluso se señaló tener una evaluación semestral del grado de cumplimiento de esos compromisos.

b. Jornadas Temáticas

Son una instancia de participación exclusiva de la Cámara de Diputados. Tiene por objetivo tratar diferentes temas de interés e interactuar con los/as ciudadanos/as relacionados con la temática que cada Comisión Permanente este discutiendo. El reglamento de la Cámara establece que cada comisión puede realizar dos jornadas dentro de cada período legislativo en coordinación con la Comisión de Régimen Interno, Administración y Reglamento (art. 224). Estas jornadas son siempre públicas (art. 214).

Para la mayoría de los entrevistados/as, las Jornadas Temáticas son desconocidas, tanto entre los/as entrevistados/as de la sociedad civil como de los/as parlamentarios/as. En algunos casos, directamente no se sabe qué son estas jornadas, y en otros casos, son confundidas con otro tipo de actividades, como los seminarios.

Quienes sí han participado en ellas, valoraron la instancia como un espacio de intercambio de ideas y debate, donde se pueden escuchar distintas opiniones. Sin embargo, se señala que no es un espacio para incidir en el proceso legislativo. Existe una excepción a lo anterior: una integrante de una organización social que opina que la incidencia que se puede lograr en las Jornadas Temáticas es mucho mayor que en una audiencia de comisión, ya que en esta instancia en la cual pudo participar, contó con la presencia de actores importantes, como parlamentarios/as y un ministro. Sin embargo, este caso fue excepcional, por lo que uno de los elementos que se considera que hay que mejorar es asegurar una mayor presencia de parlamentarios/as en estas jornadas. De lo contrario, es un diálogo entre organizaciones de la sociedad civil lo que le cambia el sentido a este espacio de participación.

En otros casos se señala que el debate que se genera entre los participantes es mejor que el que se da en una audiencia de comisión, como indica un empresario: “Las jornadas temáticas son mucho más enriquecedoras para el diálogo, que una sesión de comisión, se produce un debate técnico de mejor nivel.” En esta

misma línea, los/as entrevistados/as también valoran que participen personas y organizaciones que tienen, en general, conocimientos específicos y prácticos sobre el tema en discusión.

En las entrevistas también aparecen algunos elementos que sería importante mejorar para que las Jornadas Temáticas fueran de mayor utilidad en el proceso legislativo. Junto con la presencia de parlamentarios/as en todas las jornadas, los/as entrevistados/as señalan que se debería mejorar la difusión de estas jornadas, especialmente, en la convocatoria, con el objeto que una mayor cantidad de personas y organizaciones puedan participar. Otro elemento a mejorar, es que la mayoría de los/as entrevistados/as desconocen los resultados de las jornadas y como estos se utilizan en el proceso legislativo.

c. Participación virtual en el proceso legislativo

La participación virtual comprende el uso de los sitios web y los canales de televisión de ambas cámaras, junto con el uso de la plataforma Senador Virtual, en la que puede participar la sociedad civil. Como se señaló anteriormente, hay que tener en cuenta que los espacios virtuales, espacialmente la TV y las páginas web, son espacios de carácter unidireccional, o de entrega de información desde el Congreso a la ciudadanía, donde la sociedad civil es más bien receptora de información.

c.i. Páginas web de la Cámara de Diputados y del Senado

Las páginas web de ambas cámaras son usadas como espacios de consulta y seguimiento al proceso legislativo. De esta forma, algunos/as entrevistados/as utilizan estos sitios de internet para informarse del proceso legislativo en general o para buscar las presentaciones de los/as expositores/as que presentaron en las Comisiones Permanentes. También se les ocupa para hacer seguimiento a los proyectos de ley, examinando el estado de avance y de discusión en las Comisiones Permanentes. Otros hacen seguimiento a las votaciones de los/as parlamentarios/as en los proyectos de su interés.

En general, existe variabilidad en el uso de los sitios web, variando según el tipo de grupo de la sociedad civil y tipo de institución /

organización. Por ejemplo, son las organizaciones más grandes y con mayor trayectoria las que hacen un uso más intensivo de estos espacios, aprovechando al máximo sus potencialidades. Por el contrario, nos encontramos con instituciones pequeñas, especialmente en el grupo de los trabajadores, donde el entrevistado no había entrado nunca a ninguna de las dos páginas web, mucho menos sabía cómo buscar un proyecto de ley para hacerle seguimiento. Al mismo tiempo, dentro de las organizaciones más grandes, especialmente, las empresariales, son los equipos técnicos encargados de hacer el apoyo al trabajo legislativo los que usan estas plataformas en línea.

Entre quienes han usado las páginas web, la valoración general es positiva. Se destaca que es un muy buen complemento a la asistencia a las Comisiones Permanentes, y que permite hacer un seguimiento de los proyectos en caso que no se pueda asistir a las sesiones de las Comisiones Permanentes. Es posible encontrar las siguientes opiniones: “es rápido para acceder a la información”, “me parece bien, está la información”, “es fácil de navegar”.

Sin embargo, algunos/as entrevistados/as también explicitaron algunos aspectos en los cuales es posible realizar mejoras. Por un lado, se señala en las entrevistas que en varios casos la información que aparece en la página web es incompleta y que esta desactualizada. Esto constituye un problema importante para muchos/as entrevistados/s en cuanto dificulta realizar un seguimiento detallado de los proyectos de ley. En algunos casos se señala que existe cierta demora en que los informes de las comisiones aparezcan en la página web por lo que si no se pudo asistir a la sesión anterior es difícil formarse una opinión para la sesión siguiente.

Asimismo, hay quienes señalan que no es fácil navegar y encontrar la información en estas páginas web. En este sentido se destaca que el formato de las páginas web es antiguo y que esto dificulta el acceso a lo que se está buscando. Por ejemplo, se plantea que el acceso a la información no es directo, por lo que hay que pasar por varios *links* antes de encontrar lo que se busca. En algunos casos, se manifiesta que en la página del Senado “es más difícil encontrar lo que uno busca” en comparación con la Cámara de Diputados, pero este no fue una opinión generalizada.

Estos aspectos se acentúan para quienes acceden por primera vez, como señala un entrevistado, “necesitas un cierto nivel de

experticia, tienes que darte vueltas, unas tres o cuatro veces hasta que encuentras las cosas”.

De este modo, los/as entrevistados/as si quieren revisar el formato de las páginas web y la forma en que la información está organizada de manera de hacerla más amigable y fácil de utilizar por todo tipo de usuarios.

c.ii. Canales de TV de la Cámara de Diputados y del Senado

Los usos que se le da a los canales de televisión de ambas cámaras son similares que los que se les da a sus páginas web, es decir, búsqueda de información y seguimiento legislativo. Adicionalmente, es utilizado por varios/as entrevistados/as como una forma de participación en el proceso legislativo cuando no pueden asistir a las Comisiones Permanentes. Para quienes tienen más experiencia, observar la discusión de las comisiones que son transmitidos por estos canales se complementa con la información que aparece disponible en las páginas web.

Transversalmente existe una valoración positiva de los canales de televisión de ambas cámaras, principalmente, porque transparentan el debate y las distintas posturas. También se los valora positivamente porque es una forma de democratizar el acceso al debate legislativo.

El único aspecto a mejorar, también señalado de manera transversal, es que el canal del Senado no transmite en vivo todas las sesiones de las Comisiones Permanentes. En este sentido, se valora positivamente que la Cámara de Diputadas sí lo haga. De esta forma, como señala el reglamento de la Cámara, las comisiones pueden autorizar la transmisión televisiva del trámite de las audiencias públicas por mayoría simple (art. 214), no existiendo disposición similar para el caso del Senado.

Entonces, es una demanda generalizada que el Senado transmita todas las sesiones de sus Comisiones Permanentes en vivo, y no solo algunas, puesto que es una excelente alternativa para el seguimiento legislativo para quienes no pueden viajar a Valparaíso.

c.iii. Senador Virtual

El Senador Virtual es un espacio de participación para la sociedad civil en el proceso legislativo, que fue creado por el Senado en el 2003. Previa inscripción en línea, permite a los/as ciudadanos/as conocer los principales proyectos de ley que se encuentran en estudio en el Senado. Quienes participan tienen la oportunidad de votar en general o en particular, formular indicaciones a los proyectos e informarse del proceso de discusión de los proyectos de su interés.

Como señala el Informe Auditoría a la democracia, “si bien su uso sigue siendo restringido, la cantidad de inscritos/as y el número de votaciones y visitas que recibe el sitio ha ido en aumento paulatinamente desde que se le diera inicio” (PNUD, 2014, p. 358). En este sentido, esta iniciativa fue destacada en el Informe Parlamentario Mundial 2012, elaborado por la Unión Interparlamentaria y el PNUD (PNUD/UIP, 2012).

Entre los/as entrevistados/as de la sociedad civil, existe un desconocimiento transversal de este espacio de participación en el proceso legislativo. Sin embargo, cuando se les explicaba a los/as entrevistados/as en qué consistía, también transversalmente, se señalaba que es una muy buena iniciativa que debería difundirse ampliamente. Este desconocimiento se da también entre algunos/as parlamentarios/as entrevistados/as.

Al igual que en el caso de las Jornadas Temáticas, se desconoce si los resultados son considerados por los/as parlamentarios/as en la discusión de las Comisiones Permanentes o al momento en que ellos votan los proyectos de ley. Además, los/as pocos/as entrevistados/as que han participado señalaron que nunca hubo una devolución de los resultados en términos de cuáles fueron las indicaciones que se hicieron o cuál fue el resultado de la votación entre quienes participaron de la sociedad civil. Para ellos esta situación desincentiva seguir utilizando este espacio por la ausencia de una retroalimentación.

3.4. Síntesis del capítulo

En este capítulo se ha descrito y analizado la experiencia práctica de la participación de la sociedad civil en el proceso legislativo en el Congreso, con especial foco en lo que sucede en las audiencias públicas en las Comisiones Permanentes de ambas cámaras. Además, se consideraron otros espacios de participación como son las audiencias individuales con parlamentarios/as, las semanas distritales y el trabajo en terreno de los/as parlamentarios/as, las jornadas temáticas y la participación virtual (página web, TV Congreso y Senador Virtual).

En general, entre los/as entrevistados/as de la sociedad civil existe una valoración positiva de estos espacios de participación en el proceso legislativo, en cuanto permiten entregar puntos de vista y opiniones. La participación se concentra principalmente en las audiencias públicas de las Comisiones Permanentes de ambas cámaras en comparación con los otros espacios.

En relación a las audiencias públicas, no se señalan mayores inconvenientes para el acceso más allá de los problemas de recursos que implica el traslado a Valparaíso y la desinformación que existe en las organizaciones más pequeñas y nuevas. Donde sí se da cuenta de críticas, es respecto a los criterios de invitación para exponer, los cuales implican que participen “siempre los mismos”, es decir, personas con un perfil técnico-político y de Santiago (además de hombres, como se señaló en el capítulo anterior).

Respecto a las audiencias individuales con parlamentarios/as vía ley de lobby, hay una opinión extendida que, por ser una ley nueva (promulgada en marzo del 2014), aún hay desconocimiento de su existencia y de su uso. Es decir, que la ley está en rodaje, y por lo tanto, hay que esperar para hacer una evaluación. Se valora que esta ley haya formalizado y ordenado la relación con los/as parlamentarios/as, pero se identifican problemas en el registro de las audiencias y que finalmente se termina transparentando la agenda de los/as parlamentarios/as más que regulando el lobby.

Para los/as parlamentarios/as la semana distrital y el trabajo en terreno constituye el principal espacio de interacción con la sociedad civil. El perfil de las organizaciones con que se reúnen es distinto del que asiste a las Comisiones Permanentes, siendo de carácter local o de base (juntas de vecinos, por ejemplo). La relación

que establecen con la sociedad civil en este contexto se produce en tres niveles progresivos de participación: información, consulta y discusión de contenidos.

Los otros espacios de participación son bastante menos conocidos y utilizados por los/as entrevistados/as, existiendo dispersión entre los distintos grupos y organizaciones de la sociedad civil. Hay una valoración positiva de las páginas web y de los canales de televisión de ambas cámaras, en cuanto permite mantenerse informados y hacerle seguimiento legislativo, especialmente si no se ha podido asistir a las comisiones. Se sugiere disponer de la información de manera más oportuna y mejorar el formato de las páginas para que sea más fácil acceder a los contenidos. En relación al canal del Senado, transversalmente se solicita que la totalidad de las sesiones de las comisiones de esta cámara sean transmitidas.

Las Jornadas Temáticas y el sitio Senador Virtual son instancias que muy poco/as entrevistados/as señalaron conocer o haber utilizado. Se las valora como muy buenas iniciativas, pero surge la pregunta de si los/as parlamentarios/as toman en cuenta esta información en el proceso legislativo, especialmente a la hora de votar los distintos proyectos de ley.

Capítulo 4: Factores que inciden en la participación de la sociedad civil en el proceso legislativo en el Congreso

Este capítulo examina los factores que inciden en la participación de la sociedad civil organizada en el proceso legislativo en el Congreso, especialmente en relación a las audiencias públicas en las Comisiones Permanentes. De esta forma, el capítulo analiza los elementos que permiten una participación efectiva de la sociedad civil; es decir, una participación que es considerada en la formulación de leyes.

En el capítulo dos, se vio que la participación de la sociedad civil en el proceso legislativo es heterogénea entre los distintos grupos y organizaciones ciudadanas. En general, esta participación tiene un carácter esporádico, estando focalizada en entregar una opinión concreta, más que en participar de manera permanente en un proceso. Finalmente, se mostró que existen diferencias importantes en la participación de las discusiones en la Cámara y el Senado.

En el caso de las audiencias públicas, en el capítulo tres, se dio cuenta de que existe una valoración positiva de este espacio en cuanto permiten a la sociedad civil entregar puntos de vista y opiniones. Aunque no se señalan mayores inconvenientes para el acceso a las

Comisiones Permanentes, hay una crítica a los criterios de invitación para ir a exponer, ya que en la práctica implica que participen siempre los mismos, es decir, principalmente hombres, con un perfil técnico-político y de Santiago.

Los factores que inciden en la participación de la sociedad civil en el proceso legislativo se pueden reunir en cuatro grandes grupos. El primer grupo contiene factores de carácter normativo institucional. Aquí se encuentran la relación entre el ejecutivo y el legislativo, en particular el desequilibrio de poder en favor del primero, la estructura bicameral del Congreso, y las reglas existentes sobre participación de la sociedad civil en el proceso legislativo.

Un segundo grupo de factores refiere a las dinámicas políticas del proceso legislativo. Aquí se incluye la función representativa de los/as parlamentarios/as, y el carácter político partidista del Congreso como espacio deliberativo.

Un tercer grupo, lo constituyen los recursos organizacionales con que cuentan las distintas asociaciones y organizaciones de la sociedad civil para participar en el proceso legislativo. Estos factores incluyen dos dimensiones: una dimensión material en términos de la estructura organizacional, recursos humanos y financieros involucrados; y una dimensión social expresada en los vínculos y relaciones sociales que se establecen con el Congreso.

Un cuarto grupo se relaciona con las dinámicas no políticas del proceso legislativo. En esta área se incluyen factores que no son predominantemente políticos como la tecnificación de la discusión, la asimetría de información entre actores, y el uso pragmático de la participación de la sociedad civil.

Al igual que el capítulo anterior, este también se basa en 35 entrevistas semi-estructuradas con informantes claves, con representantes de distintas instituciones de la sociedad civil y con diputados/as y senadores/as de distintas bancadas.

El capítulo se estructura en seis secciones. Las primeras cuatro describen cada una de las áreas de en las cuales se pueden agrupar los factores. Una quinta sección describe y analiza la percepción subjetiva de influencia, en cuanto efectividad interna, que tiene la sociedad civil organizada respecto de su participación en el proceso legislativo, especialmente en relación a su participación en Comisiones Permanentes. Finaliza el capítulo con una síntesis de los resultados más destacables.

4.1. Factores normativo-institucionales

Los factores de carácter normativo e institucionales son aquellos que estructuran las reglas del juego democrático no solo al interior del Congreso, o entre este y la sociedad civil, sino que también, entre el Congreso y el Ejecutivo³⁹. Estos factores se pueden dividir en tres:

a. La predominancia del Ejecutivo en el proceso legislativo

Normativamente, existe una predominancia del Poder Ejecutivo en el proceso legislativo en el país. Como lo señala el informe *Auditoría a la Democracia* (PNUD, 2014), el Ejecutivo cuenta con prerrogativas que le permiten definir los contenidos y ritmo de tramitación de la agenda legislativa para negociar los proyectos que le interesa. Además, cuenta con atribuciones respecto a la definición de las materias que se legislan, en particular las iniciativas exclusivas de ley, más aun, el/la presidente/a tiene poder de veto para bloquear legislación con la que no está de acuerdo (pp. 341-343).

Por su parte, por lo menos en términos estrictamente formales, el Congreso tiene atribuciones más limitadas al momento de legislar, sin poder fijar la agenda, urgencias y teniendo vetada la posibilidad de presentar legislación en ciertas áreas. Entre ellas, se encuentran todas las materias referidas al artículo 65 de la Constitución, como por ejemplo, lo que se refiera a la organización del Estado, la división política o administrativa del país, el gasto público, la modificación del sistema de seguridad social, entre otros.

El peso del ejecutivo en el proceso legislativo se aprecia al examinar la producción y eficacia legislativa. Por ejemplo, entre 1990 y el 2013, de los 9.070 proyectos ingresados al Congreso, 79,5% correspondió a mociones parlamentarias y solo 20,5% mensajes del ejecutivo. Sin embargo, el ejecutivo fue más efectivo que el legislativo ya que de 2.399 iniciativas que se convirtieron en ley en

³⁹ Para un análisis en profundidad de cómo funciona el Congreso, facultades de cada una de las cámaras en proceso legislativo y otras materias ver Informe del PNUD (2014) *Auditoría a la Democracia. Más y mejor democracia para un Chile inclusivo*, específicamente capítulo 3.2 sobre el rol del Congreso en democracia.

el período la gran mayoría fueron presentadas por el Ejecutivo: 76,8% mensajes, y solo 23,2% mociones (PNUD, 2014, pp. 346-347).

Entre los/as entrevistados/as de la sociedad civil, especialmente aquellos/as con mayor experiencia en el proceso legislativo, existe plena conciencia de esta situación. En palabras de un dirigente de un sindicato público “el legislador principal es el ejecutivo” o como dice un integrante de un Centro de Pensamiento, “el dueño de la pelota es el ejecutivo”. Esta percepción se sustenta en dos aspectos.

Primero, en el hecho que el ejecutivo maneja la agenda legislativa al controlar los tiempos de discusión a través de las urgencias. Esto tiene distintas implicancias. Por un lado, incide en los temas que se priorizan, como señala un dirigente sindical, “lo que no tiene urgencia pasa a pérdida”. Por otro lado, incide en la magnitud de la participación de la sociedad civil, como explica un parlamentario, “si es que no hay urgencia la gente va y va sin criterios de exclusión [...] Cuando hay urgencias y se acota el tiempo y hay que elegir y discriminar”.

Segundo, en el hecho que el Ejecutivo puede presentar indicaciones sustitutivas. En la práctica, esta atribución implica que el ejecutivo le puede cambiar completamente el sentido a un proyecto de ley en relación al que los/as parlamentarios/as le hayan podido imprimir después de interactuar con la sociedad civil.

El panorama anterior, incentiva a que actores de la sociedad civil busquen relacionarse directamente con el ejecutivo en el proceso legislativo, debilitando el rol de representación que deben tener los legisladores y el papel central del Congreso en materia de representación y deliberación democrática. De este modo, muchas organizaciones de los distintos grupos de la sociedad civil señalaron que presentan propuestas de proyectos o negocian con el Ejecutivo directamente las indicaciones. Esto es más notorio aún en el caso de las temáticas que son materias exclusivas de ley de la Presidencia.

Finalmente, es importante señalar que algunos/as entrevistados/as, principalmente entre empresarios y trabajadores, tienen la impresión de que es más fácil ser tomados en cuenta por el Ejecutivo que por el Congreso, por lo que concentran ahí su trabajo. No obstante, los/as entrevistados/as de todos los grupos sociales señalaron que relacionarse con el Ejecutivo no significaba de ningún modo abandonar la discusión con el Congreso.

b. Estructura del Congreso

Junto con la predominancia del Ejecutivo en el proceso legislativo, la existencia de dos cámaras en el Congreso (Diputados y Senado) también es un factor que afecta la participación de la sociedad civil en el proceso legislativo. El Bicameralismo hace que el proceso legislativo sea mucho más difícil de comprender y aprender, incluso para especialistas y los propios parlamentarios/as. Un parlamentario señala que:

Me he convencido de que esto de tener un sistema bicameral influye muchísimo en esto. Porque la gente ve una ley que entra y después se pierde completamente. Nos perdemos nosotros también. Pero la sociedad civil se pierde mucho más porque: que primer informe, que segundo informe, que pasa a una cámara, que después vuelve, que el tercer informe. Todo el proceso es muy engorroso, muy poco moderno, muy poco transparente.

De este modo, la estructura actual del Congreso, con dos cámaras, hace más lento y complejo el proceso legislativo. En esta línea, algunos actores de la sociedad civil relativizan el carácter de “cámara revisora” del Senado y son críticos a que sean vistos como “dioses”. Un asesor de una confederación de trabajadores señala:

Después que haces todo el trabajo pre legislativo, donde salió un proyecto que no era el mejor, viene todo un segundo trabajo legislativo para que las indicaciones que entren, modifiquen el proyecto, lo arreglen. Y después otro trabajo para ver qué van a votar. Cuando ya lo tienes medio arreglado en la Cámara de Diputados, otra vez al Senado. Y en el Senado te lo vuelven a desarmar, tienes que volver a ver qué indicaciones vas a meter.

El bicameralismo, entonces, dificulta el proceso legislativo en dos áreas. Por un lado, complejiza de sobre manera el proceso legislativo haciendo que sea difícil su seguimiento. Por otro, dificulta la relación entre el Congreso y la sociedad civil.

c. Normativa sobre participación de la sociedad civil

Entre los/as entrevistados/as de la sociedad civil que son más críticos, existe la percepción que la misma normativa que regula al Congreso no permite una participación más amplia de la sociedad civil en el proceso legislativo. En este sentido, existe una demanda para avanzar en garantizar esta participación en cuanto derecho social, como forma de profundizar la democracia. Así lo explica una abogada de una organización social:

En diez años uno ve que se ha ido ampliando el espectro de las organizaciones inicialmente consideradas. Pero lo que seguimos constatando con preocupación es que no está en discusión, y no es parte de la agenda, que sea un derecho de la ciudadanía intervenir en el proceso legislativo. Que no sea un derecho participar es un asunto que nosotras consideramos grave en un Estado democrático de derecho. Es discrecional a quienes invita, y cuánto tiempo de la discusión legislativa se va a destinar a escuchar a la sociedad civil. Además, no hay una definición de qué es lo que es la sociedad civil. Antes de la regulación tú requieres un debate, por ésto no está en el debate.

En este sentido, a pesar de que exista una percepción que la participación de la sociedad civil en el proceso legislativo se ha incrementado en la última década, existe una demanda por ampliar y formalizar esta participación. Esto requiere un debate al interior del Congreso, y con la sociedad civil. Este debate se debe plasmar en una nueva normativa ya que ni las sucesivas reformas a los reglamentos de ambas cámaras ni la Ley de Participación Ciudadana han abordado el tema adecuadamente. Se requiere entonces discutir sobre el sentido que se le dará a la participación de la sociedad civil en el proceso legislativo, en términos de cuál será su estatus, cuáles son los objetivos de esta participación y cómo se hará seguimiento de los resultados de esta participación.

Otro problema sustancial que se aprecia en aspectos normativos, es qué es lo que se va a entender por sociedad civil. Al respecto, y reafirmando la falta de formalización de la participación de la sociedad civil en el proceso legislativo, una parlamentaria propone

crear algo básico como un registro de organizaciones de la sociedad civil:

Uno podría tener un registro de organizaciones, así como tenemos un registro de asesores externos. Tú haces un registro de organizaciones para que la gente sienta pertenencia con esto, es decir, estoy validada como organización. Y que les llegue información de la tabla, que sientan que nos pueden proponer iniciativas.

En definitiva, realizar cambios en la normativa que regula la participación de la sociedad civil puede ser un proceso virtuoso que mejore la calidad de la formulación de leyes. Además, puede contribuir a aumentar la legitimidad del proceso legislativo, ya que, al igual que en el caso de los criterios para exponer en las audiencias públicas (Capítulo tres), distintos/as entrevistados/as de la sociedad civil señalan que las reglas del juego para la participación de la sociedad civil en el proceso legislativo no están del todo claras.

4.2. Dinámicas políticas del proceso legislativo

Un segundo grupo de factores refiere a las dinámicas políticas del proceso legislativo. Estos factores se pueden dividir en dos: el carácter político partidista del Congreso como espacio deliberativo, y la función representativa de los/as parlamentarios/as.

a. El Congreso como espacio político partidario

El carácter político del Congreso es uno de los elementos centrales de su actividad cotidiana. Sin embargo, este elemento produce que la sociedad civil perciba que su participación en el proceso legislativo es menos efectiva. Lo anterior se relaciona con la percepción de que los/as parlamentarios/as muchas veces votan con un criterio de carácter político, más que mediante otros tipos de criterios. En este sentido, como señala una directiva de un Centro

de Pensamiento, senadores/as y diputados/as votan teniendo en cuenta una lógica de “maximización de votos” para su propia reelección. Un parlamentario explica:

Yo diría que las cosas que más influyen a los parlamentarios en su votación son, primero, la cosa más obvia, si es que eres oposición u oficialismo; dependiendo de esto como que hay un resguardo en solamente escuchar las opiniones que favorecen y las otras como que no, o difícilmente te van a escuchar. La segunda, que es súper importante, es cómo te afecta para ser o no reelecto. Si es que tú vas y le dices, ‘señor diputado según este proyecto en su región tal cosa va a pasar’, tiembla. De repente un partido toma la decisión de hacer tal cosa y la gente se ordena a ese objetivo.⁴⁰

Frente a esta situación del predominio de la política, se producen dos tipos de reacciones desde los/as entrevistados/as de la sociedad civil. Por un lado, existe un reconocimiento que esta es una actividad política, donde la negociación de carácter político es fundamental. Como señala un asesor de una Asociación de Trabajadores, “el proceso legislativo es un tira y afloja”. En este sentido, los más experimentados saben que siempre existe un “voto político”.

Sin embargo, esta negociación de carácter político presenta desafíos para la participación. Una de ella es la desfiguración de los proyectos de ley, donde a través de la negociación política estos pueden llegar a perder su sentido original. Esta característica del proceso legislativo da pie a una segunda reacción que se relaciona con una percepción que la participación de la sociedad civil es una formalidad, más que un momento para escuchar argumentos y votar en relación a estos argumentos, y no en relación a elementos que están más allá. Esta situación confunde y frustra.

⁴⁰ Algunos entrevistados/as complementaron esta visión señalando que también puede prevalecer el propio interés de los/as parlamentarios/as. Es decir, no todo es “maximización de votos” sino que también hay una agenda temática que se desprende de sus intereses y de sus trayectorias.

En este sentido, hay distintos relatos de experiencias de organizaciones de la sociedad civil donde describen un cambio repentino e injustificado de opinión en los/as parlamentarios/as. En algunos casos, señalan que luego de haber discutido y consensuado un artículo o una indicación con un/a parlamentario/a, al momento de la votación éstos/as votaron de manera diferente. En otros casos, cuando en la comisión los/as parlamentarios/as presentan indicaciones sobre temas que no habían aparecido en las exposiciones de ninguno de los/as invitados/as de la sociedad civil, sin que exista mayor justificación al respecto. Por último, también describen experiencias de haber trabajado con parlamentarios/as y el Ejecutivo distintas indicaciones, pero que después estas no se presentan. Estas experiencias aparecen mencionadas transversalmente en los cuatro grupos de la sociedad civil estudiados.

Una de las causantes de esta impresión puede estar en el hecho que muchas veces los proyectos de ley y las indicaciones se negocian entre los asesores de los/as parlamentarios/as y asesores del gobierno. Una integrante de un Centro de Pensamiento sugiere:

Si de verdad se quisiera ampliar las conversaciones, deberían de invitar [a estas negociaciones entre asesores] a las organizaciones que están haciéndole seguimiento y que en el fondo están pendientes de estos proyectos. No necesariamente para tomar su opinión, pero sí para no llevarnos sorpresas. Porque después ingresa el proyecto de una determinada manera y uno tiene pocas maneras de influir porque ya se pusieron de acuerdo.

El punto que reclaman los/as entrevistados/as de la sociedad civil no es el cambio legítimo de opinión de los/as parlamentarios/as, sino que este cambio se debió a una presión política y no a un argumento conocido por quienes participan del debate legislativo. En este sentido, no es que la sociedad civil quiera sustituir al Congreso, pero quiere conocer los criterios con que se toman las decisiones, especialmente, si han sido invitados a participar en el debate legislativo y a exponer sus opiniones en las Comisiones Permanentes. La sociedad civil quiere que su participación sea efectiva, y no solo una formalidad. Esta situación expresa una

tensión entre la participación de la sociedad civil y el carácter representativo de los/as parlamentarios/as.

b. La función representativa de los parlamentarios y parlamentarias

Contrastando la demanda de la sociedad civil por una participación efectiva en el proceso legislativo, aparece en los relatos de los/as parlamentarios/as y de algunos expertos - principalmente ligados a centros de pensamiento - el hecho que los/as parlamentarios/as son elegidos como representantes de la población. Como señala un parlamentario:

Yo creo en la democracia representativa y la democracia representativa en democracia se mide con los votos que uno representa, así de simple. Entonces, ¿cómo la traduzco en esto? Yo tengo que ver, me gusta escuchar a todo el mundo, no tengo ningún problema, pero las decisiones de lo que hay que hacer tiene que ver con mi representación. Yo cada cuatro años me someto y si le parece a mí ciudadanía que no cumplí con el rol, elegirán a otro. Yo en eso soy súper celoso. Yo entiendo que la sociedad civil organizada es un mundo que se tiene que preservar, pero son menos de los 63 mil que están en mi distrito. Uno representa algo, yo puedo demostrar quién me eligió.

Si bien esta opinión se ubica en un extremo dentro de las narrativas de los/as parlamentarios/as, refleja un sentimiento común: la participación de la sociedad civil tendría un límite, el cual está dado por su función representativa. En el fondo de este argumento hay un intento por resguardar la institucionalidad existente, en vez de cuestionarse si esta institucionalidad es la más adecuada para los tiempos actuales. Como señala una experta, existiría una concepción “restringida” de la participación de la sociedad civil, donde bastaría “delegar” en los/as parlamentarios/as.

Para algunos pocos, la participación de la sociedad civil en el proceso legislativo podría generar una amenaza para la democracia. Como dice una investigadora de un Centro de Pensamiento:

Uno debiera respetar que la institucionalidad genere espacios de escucha y que la convicción sea completa. El objetivo no es que todos opinen porqué ahí hay un problema de democracia.

La función representativa de los/as parlamentarios/as como límite a la participación genera que se enfatice la idea de la escucha por sobre el diálogo con la sociedad civil, limitando que su participación sea efectiva. En varios casos, las opiniones de la sociedad civil son consideradas como un input, como mera “información” para la toma de decisiones. Como señala un integrante de otro Centro de Pensamiento:

La verdadera discusión no es la que se da con los actores de la sociedad civil, a ellos se les escucha. Yo diría que se suministra la información para que la comisión discuta y decida.

Sin lugar a dudas, es un elemento central en el proceso legislativo. Como manifiesta una parlamentaria, permite “entender” los argumentos, apelando a la capacidad y al criterio de los/as propios/as parlamentarios/as. La escucha expresa la reflexividad de diputados/as y senadores/as, como sostiene otro legislador:

Muchas veces no estoy de acuerdo con lo que piensan las organizaciones [de la sociedad civil], pero obviamente es un punto de vista que considero en la forma en que yo reflexiono el tema. Muchas veces no estoy de acuerdo ya sea porque discrepo de los elementos de análisis que están usando o cosas más globales, pero creo que es tremendamente rica esa interacción.

Desde la sociedad civil, especialmente de los más experimentados, existe claridad que los/as parlamentarios/as no tienen que aceptar todo lo que escuchan, pero señalan que lo preocupante es que no se hagan cargo justificando porqué se acepta o no un argumento como vimos en la sección anterior. A la vez, algunos/as entrevistados/as creen que los/as parlamentarios/as tienen temor a que su rol de representación sea sustituido por la sociedad civil. Una

integrante de una organización social ejemplifica con la discusión de la iniciativa ciudadana de ley en el parlamento el 2007:

Lo que tú escuchabas ahí era el temor de los parlamentarios, de que su rol de representación fuera reemplazado, sustituido, por la sociedad civil. No entendiendo qué es lo que significa la necesidad, no entendiendo la demanda social y de profundización democrática que hay detrás de una iniciativa ciudadana de ley.

Desde una perspectiva un poco más matizada, y enfatizando la dimensión colaborativa del proceso legislativo, una parlamentaria apela a la complementariedad entre actores como elemento clave:

La organización de la sociedad civil puede tener una muy buena idea, pero si no tienen quien la presente acá, que la lidere, que sea capaz de negociarla, para instalarla en el buen sentido, queda ahí solo como idea.

En este sentido, la defensa de la democracia representativa y la crítica a la representatividad de las organizaciones de la sociedad civil, en ningún caso quiere decir que no se valore su participación en el proceso legislativo. Al contrario, todos los/as parlamentarios/as entrevistados/as destacaron el aporte de la sociedad civil. Como señala una legisladora: “me cuesta entender el trabajo legislativo si no es relacionado a la sociedad civil, es un trabajo común”.

Como vimos en la Introducción, la tensión entre la función representativa del Congreso y la participación de la sociedad civil es fenómeno extendido a nivel mundial. Para resolver esta tensión es necesario encontrar un equilibrio de manera que no se produzca un desajuste de expectativas entre el tipo de participación que espera la sociedad civil y la función parlamentaria establecida en el sistema democrático actual.

4.3. Recursos institucionales: formas de organización y vínculos sociales

Un tercer grupo de factores que determinan la participación de la sociedad civil en el proceso legislativo se relaciona con elementos propios de las organizaciones/instituciones, en especial, por los recursos que éstas tienen disponibles. En los relatos de los/as entrevistados/as aparecen dos tipos de recursos como esenciales: las formas de organización y los vínculos sociales.

a. Orgánica interna de las organizaciones/instituciones sociales

La forma en que la sociedad civil organiza el trabajo para participar en el proceso legislativo es diversa y abarca al menos dos dimensiones. Por un lado, el acceso a recursos (humanos o financieros, por ejemplo), y por otra, la experiencia acumulada. Es la combinación de ambos elementos lo que permite una participación más efectiva. Sin embargo, en muy contados casos – como algunos gremios empresariales- nos encontramos con organizaciones que cumplan a cabalidad con ambos elementos.

Los cuatro grupos de la sociedad civil muestran tres formas de organización, cada una de ellas con distintos matices. El grupo de los empresarios presenta la forma más elaborada de organización. En general, es el grupo social que cuenta con el mayor respaldo técnico, propio o externalizado. Por ejemplo, uno de los gremios entrevistados, tiene una gerencia de estudios que actúa como “soporte técnico” para la mesa directiva [directorio], que es la que lleva la interlocución con el Congreso y valida las propuestas técnicas. Esta gerencia:

Elabora los documentos, es la que hace los análisis sobre un determinado proyecto de ley, cuáles son los alcances para el gremio de un proyecto, y hace propuestas de posición [del gremio] sobre ese proyecto de ley. La gerencia de estudios son un montón de economistas, un montón de ingenieros y de abogados. Es un pull de profesionales que deben ser unas veinte personas en total.

Adicionalmente, hay un trabajo en el nivel ejecutivo del gremio. Todas las semanas se juntan “todos los abogados con la mesa ejecutiva [gerentes]”. De cada reunión se emite un documento de análisis del marco regulatorio con la estrategia parlamentaria para la semana siguiente. También tienen un abogado que hace seguimiento legislativo a diario a través de las páginas web de la Cámara y del Senado. Para este seguimiento, adicionalmente, piden los informes directamente a las comisiones. Toda esta maquinaria los lleva a señalar que “no se mueve ningún proyecto de ley en el Congreso sin que nosotros lo sepamos”.

En otros gremios entrevistados la situación es diversa. En algunos casos, pueden tener un *staff* de abogados y conformar comisiones internas por temas. En otras ocasiones, la organización es más precaria y existe solo un abogado a cargo. También se apoyan en sus asociados para debatir asuntos específicos o para el seguimiento legislativo.

En este grupo social también existe la posibilidad de externalizar algunos apoyos, principalmente en las empresas privadas. Por ejemplo, un ejecutivo de una de estas entidades, señala que ellos contratan a expertos universitarios para que les realicen informes en áreas específicas. A la vez, algunas de estas empresas también financian a centros de pensamiento de todas las tendencias políticas. Un ejecutivo se refiere a ellos como “socios”, señalando que su rol “es esencial” para el proceso legislativo. Estos centros son “uno de los caminos utilizados para hacer llegar cierta información los legisladores”.

Otra forma de externalización es la contratación de empresas que realizan lobby. Como señala una ejecutiva de una de estas empresas, los servicios que ofrecen son variados: *tracking* legislativo, mapa de actores, el seguimiento legislativo y análisis de leyes, entre otros. Además, estas empresas de lobby interceden por sus clientes para que sean recibidos por los/as parlamentarios/as, para lo cual también asesoran a sus clientes a través de un coaching. En otros casos, principalmente de empresas multinacionales sin ejecutivos en el país, van a “audiencias oficiales” con

parlamentarios/as en representación de sus clientes, ya sea reuniones individuales o vía comisiones⁴¹.

Un segundo tipo de organización de la sociedad civil para la participación en el proceso legislativo es el grupo de los expertos. Aquí encontramos dos sub-grupos. Un primer sub-grupo lo constituyen los centros de pensamiento ligados a un partido político, cuyo tipo de organización se asemeja al de algunos gremios empresariales en términos de los recursos disponibles. Sin embargo, a diferencia de estos gremios, estos centros de pensamiento tienen una participación más constante en el proceso legislativo, y un dominio técnico de una mayor cantidad de temas y mayores conexiones políticas. Como señala una integrante de un Centro de Pensamiento no ligado a un partido político, “se ve un desequilibrio entre los centros de estudios ligados a los partidos, por ejemplo, que siempre tienen asiento en las comisiones”. Esta situación se acrecienta en cuanto a que algunos de estos centros también son asesores de parlamentarios/as; finalmente, algunos de estos centros incluso están instalados formalmente en el Congreso, “con oficinas, salas de reuniones y escritorios”.

En un segundo sub-grupo se encuentran los colegios profesionales y los/as expertos/as universitarios. Aquí también existe un respaldo, aunque bastante menor que en el caso de los empresarios y con una presencia bastante menor en el proceso legislativo que los centros de pensamiento. La situación también es variable, dependiendo del tipo de asociación profesional y el tipo de experto. Por ejemplo, un directivo de un Colegio Profesional entrevistado señala tener un equipo jurídico, donde uno de los abogados revisa la tramitación de las leyes e informan todas las semanas a la mesa directiva. A la vez, tienen una fundación de asistencia legal que los apoya con el seguimiento de algunos temas, y a una persona que asiste regularmente a la comisión. En otros casos, donde hay menos acceso a recursos, el trabajo de seguimiento legislativo se realiza en conjunto con otras instituciones o profesionales asociados. Por su parte, los expertos universitarios, algunas veces cuentan a su disposición el capital humano de las propias universidades, lo cual

⁴¹ En general, como vimos en el capítulo anterior, los gremios empresariales señalan que no contratan lobbistas y que ellos están inscritos como gestores de intereses.

les permite involucrarse con mayor profundidad en la tramitación de leyes específicas.

Un tercer tipo de organización de la sociedad civil para la participación en el proceso legislativo lo conforman el grupo de las organizaciones sociales y el grupo de los trabajadores. Acá la situación organizacional es totalmente distinta a los otros dos grupos. Se relatan estructuras organizacionales mucho menos complejas y más precarias en términos de la falta de recursos económicos y humanos. En el caso de este tipo de organizaciones, la práctica cotidiana en el proceso legislativo se basa en un aprendizaje, puesto que, como señala una directiva de una organización social, “esto es un oficio”. Aquí también existe un apoyo entre organizaciones y un trabajo en red, del cual se benefician especialmente las organizaciones más pequeñas y nuevas como vimos en el capítulo anterior.

En este tipo de organizaciones, en general, es una persona la que lleva todos los temas. Por ejemplo, un dirigente de un sindicato público señala que es él mismo quien prepara los documentos, hace seguimiento, llama a los/as secretarios/as y a los asesores. A veces existe el apoyo de otras personas, en el mejor de los casos abogados, como voluntarios *ad honorem*. También se complementa esta falta de recursos con trabajo colaborativo, alianzas o redes. En el caso de los trabajadores, si el Sindicato está asociado a una Confederación de Trabajadores, especialmente los que están relacionados a la esfera pública, se recurre a estos para generar apoyo en temas específicos.

Sin embargo, la precariedad organizacional no implica que su calidad técnica sea necesariamente menor, sino que también han sido un aporte a la discusión legislativa. Por ejemplo, una entrevistada de una Organización Social, señala que ellos analizan los proyectos de ley que les interesan, generan críticas e indicaciones específicas a nivel de artículos, elaborando documentos que envían a todos los interesados y que publican en su página web.

b. Vínculos sociales

Los vínculos sociales son otro tipo de recurso que los/as distintos/as entrevistados/as de la sociedad civil movilizan durante el proceso legislativo. Estos vínculos sociales pueden ser entendidos como una

forma de capital social, es decir, de redes y contactos personales. No solo se dan entre la sociedad civil y el Congreso, ya sea con parlamentarios/as, asesores/as legislativos o funcionarios/as del Congreso, sino que también, entre distintos actores de la sociedad civil.

La vinculación con los/as parlamentarios/as tiene distintos orígenes. En muchos casos es de carácter político-institucional, donde existen integrantes de una organización que son miembros de algún partido, lo cual les facilita su trabajo en el Congreso. También pueden existir parlamentarios/as que fueron parte de una asociación profesional. Esta conexión puede tener también un origen social, es decir, miembros de la organización que tienen familiares, amigos o excompañeros que son parlamentarios/as. Finalmente, este lazo puede tener un origen temático, entre la agenda de los parlamentarios/as y los intereses de la sociedad civil.

En general, este es un recurso que se va creando con el tiempo, por lo que es más común encontrarlo en los relatos de los/as entrevistados/as con mayor experiencia. Como señala una integrante de una Organización Social, durante el trabajo en el Congreso, se van “tejiendo las relaciones”. Este vínculo es algo que se va cultivando no solo en el trabajo legislativo, sino que a través de instancias como comidas o en distintos tipos de seminarios y eventos corporativos; lo que algunos entrevistados/as llaman el “lobby social” (ver capítulo tres).

El grado de cercanía que se puede establecer con los/as parlamentarios/as resulta fundamental para acceder al Congreso con mayor facilidad, especialmente, a las Comisiones Permanentes. Pero este vínculo no se agota en esta etapa, sino que se va consolidando a lo largo del tiempo. En esta interacción con los/as parlamentarios/as, ya sea en comisiones o en trabajo de presentar proyectos o revisar indicaciones, la sociedad civil se va legitimando como actor relevante en la discusión legislativa. Es decir, el trabajo en conjunto es el cual les permite ser escuchados por los/as parlamentarios/as, y de alguna manera, ser tomados en cuenta generando una percepción que la participación es efectiva.

Particularmente relevante es el vínculo que se puede establecer con los/as asesores/as parlamentarios. Como señala una integrante de una asociación profesional, “el asesor es un actor clave. Es como el que te abre las puertas a poder interlocutar directamente con el/la parlamentario/a. Además, con ellos ves los detalles de los proyectos”.

Sin embargo, como enfatiza un asesor de una Asociación de Trabajadores, el grado de influencia de los/as asesores/as parlamentarios es variable, lo que muchas veces puede generar desajustes de expectativas y frustraciones entre los menos experimentados.

Es el trabajo cotidiano, y la cercanía que ésto produce, lo que permite afianzar este vínculo social entre los integrantes de organizaciones de la sociedad civil y los asesores legislativos, y también, otros funcionarios del Congreso. Esta situación queda ejemplificada en el caso de un abogado de un importante gremio empresarial, que durante años fue semanalmente al Congreso. Él recuerda que se reunía frecuentemente con asesores de parlamentarios, secretarios de comisión, y personal administrativo, en comidas dentro y fuera del Congreso.

A través de estas actividades cotidianas iba forjando lazos sociales que luego podía movilizar con distintos objetivos. El acceso a la información es uno de ellos. Así, quienes tienen una relación más cercana pueden solicitar la información directamente, incluso si no está en la página web. De manera inversa, algunas organizaciones tienen relaciones directas con parlamentarios/as quienes muchas veces les solicitan que les envíen sus opiniones sobre distintas materias.

Finalmente, la vinculación cotidiana entre asesores legislativos y la sociedad civil va permitiendo la existencia de un “círculo”. Un integrante de un Centro de Pensamiento relata como este “círculo” opera utilizando las redes sociales:

Otra forma de operar que hemos adoptado en la práctica es a través de un grupo de Whatsapp entre los distintos asesores que vamos permanentemente. Entonces, los proyectos llegan, no solamente temas políticos, sino que cuando son temas técnicos. ‘Tengo dudas acerca de esto’, ‘¿Quién tiene este antecedente?’, o ‘¿Alguien tiene el informe tanto?’. Cosas así, operativas. Existen comunicaciones fluidas entre los asesores para que en el fondo el trabajo sea mejor. Sin ánimos de exclusión (ríe).

Este círculo determina quienes están adentro y quienes están afuera, es decir, permite una distinción entre “*insiders*” y “*outsiders*” en el proceso legislativo. Evidentemente, este círculo opera más a nivel simbólico, pero sus consecuencias son prácticas pues lo que está en juego es la demanda de quienes no participan de la red por ser reconocidos como interlocutores válidos y legítimos en el proceso. Como señala un integrante de una Asociación Sindical que recién está comenzando a involucrarse en el trabajo legislativo que realiza el Congreso, “todo el tema de los asesores es como un mundillo, pero puede ser un poco una barrera de entrada para el que no los conoce”.

4.4. Dinámicas no políticas del proceso legislativo

El último grupo de factores que inciden en la participación de la sociedad civil en el proceso legislativo se relaciona con las dinámicas no políticas. Aquí se observan tres dimensiones: tecnificación de la discusión, asimetría de información entre actores y el uso pragmático de la participación social.

a. Tecnificación de la discusión legislativa

En el relato de los/as entrevistados/as es posible distinguir entre dos tipos de saberes y formatos discursivos que entran en juego en el proceso legislativo: un saber de carácter técnico, y otro de carácter reivindicatorio. El saber técnico tiene dos acepciones. La primera, de carácter jurídico, refiere al conocimiento específico de los principios legislativos, de las leyes y sus lógicas, y se expresa en el lenguaje formal del derecho. La segunda, de carácter científico, refiere al conocimiento específico de distintas materias, tiene un carácter académico/profesional, y se expresa en el lenguaje experto o académico. El segundo tipo de saber se relaciona a la experiencia cotidiana de los/as distintos/as ciudadanos/as, y es expresado a través de un lenguaje coloquial. Tiene un carácter más bien general y abstracto, expresando principios y demandas, no necesariamente de carácter técnico o normativo, pero frecuentemente desde la vida

cotidiana, sus conflictos y dificultades, es decir, desde el sentido común.

En el proceso legislativo existe una tensión entre estos dos tipos de saberes, en términos que ambos disputan espacios de legitimidad. Mientras el primer tipo de saber es el que predomina actualmente en el proceso legislativo, el segundo demanda un mayor espacio. Mientras el primero es impulsado por los expertos, empresarios y varios/as parlamentarios/as, el segundo saber radica principalmente en el grupo de las organizaciones sociales y el de los trabajadores. No quiere decir que en estos dos últimos grupos de la sociedad civil no exista un saber técnico, sino que predomina un saber coloquial, especialmente, en organizaciones más pequeñas y de menos antigüedad.

La tecnificación del proceso legislativo se debe a que en la formulación de leyes exige un lenguaje técnico que para quienes no son abogados o políticos profesionales, no es de uso frecuente. Como señala un experto universitario:

A mí me toca ir ahora al Senado. El texto son noventa páginas. Las primeras treinta páginas son puras enmiendas a leyes anteriores. Es un lenguaje que cualquier profesional [nombre del área del proyecto] en Chile no domina, siendo la ley que los va a regir en su actividad profesional.

Esto puede ser una barrera difícil de soslayar si no se cuenta con los recursos organizacionales para ello. Como se vio en la sección anterior, estos medios no están homogéneamente distribuidos entre los distintos sectores de la sociedad civil, lo que afecta a la capacidad para participar en el proceso legislativo. Los/as parlamentarios/as entrevistados/as tienen bastante claridad sobre esta situación. Se señala, por ejemplo, que el grupo de los empresarios, especialmente los grandes gremios y las grandes empresas, “vienen muy bien preparados con minutas que hacen muy fácil el trabajo”. Este grupo, como vimos en la sección anterior, “tiene un tremendo respaldo técnico, tienen profesionales de primera línea trabajando con ellos, y eso hace que sus presentaciones y todo, sean de gran peso y potencial”. Este grupo social, al igual que el de los expertos, es capaz de señalar los incisos donde se requiere una modificación y cuál es la justificación para

ellos. En cambio, en el grupo de las organizaciones sociales “las solicitudes vienen en principios que hay que traducir legislativamente, hay que darle una bajada, y es más costoso en tiempo e ingenio”, como señala otro parlamentario.

Algunos entrevistados fueron críticos de la falta de dominio técnico de algunos grupos de la sociedad civil. Un miembro de un Centro de Pensamiento justifica la predominancia del saber técnico en la mayoría del proceso legislativo de la siguiente manera:

Todavía falta llevar una postura más propositiva y entender que un debate legislativo significa hablar acerca de textos y sus fundamentos y no necesariamente a repetir la opinión propia en términos demasiado generales. Hay gente todavía que llega creyendo que esto es un simposio. Pocas veces pasa, más en proyectos súper puntuales, que llega una opinión pública más capaz de hacer propuestas más sofisticadas y hablar de lo que se está discutiendo. Démosle tribuna, dejemos que se exprese, pero nada de lo que diga finalmente va a contribuir mucho.

En general, entre los/as parlamentarios/as entrevistados también predomina una visión similar. Algunos señalan que a veces las presentaciones de la sociedad civil son “material muy primario”. Otros señalan que algunos invitados “hablan de todo”. Y otros dice que muchos solo dan “testimonios” que no “sirven de mucho”. Es decir, el tipo de saber que se moviliza no es ni técnico ni específico.

Algunos entrevistados de la sociedad civil, son bastante críticos frente a esta tendencia a la tecnificación de la discusión en el proceso legislativo. Algunos señalan que la labor de los/as parlamentarios/as es precisamente traducir este saber general y abstracto, en elementos técnicos específicos, puesto que o si no se excluiría a mucha gente. Un dirigente sindical expone la situación de la siguiente manera:

A mí me parece relevante que el Congreso no solo escuche opiniones que expresan una bajada técnica del planteamiento, sino que escuche voces que simplemente expresen apoyo o desacuerdo respecto de iniciativas

legislativas, aunque no sean capaces de hacerlas transitar hasta una opinión técnica. Porque si uno espera que todos los actores sean capaces de ir a decir: ‘mire, yo quiero una indicación que diga esto y lo otro’, eso excluye al 99,5% de los actores del país. Eso no tiene lógica. Uno espera que cuando alguien va a expresar una posición de principios, una posición general, una demanda, el parlamentario juegue el rol de transformar eso en propuestas de legislación.

De este modo, existiría una responsabilidad del Congreso en el sentido de ser capaz de transformar argumentos genéricos en una propuesta legislativa de carácter técnico. La opinión es que actualmente, el Congreso, no tendría esas capacidades, por lo que habría una percepción entre algunos sectores de que el proceso legislativo es “de baja calidad”.

A pesar de lo anterior, hay coincidencia entre los/as entrevistados/as que la predominancia de un tipo de saber sobre otro, está relacionada tanto al tipo de proyecto que se discute como al tipo de comisión dónde se lleva a cabo. A la vez, no se desconoce que el marco argumental que se le imprime a un mensaje o una moción puede estar expresado en distintos niveles.

b. Asimetría en acceso y producción información entre distintos actores

Uno de los temas recurrentes entre los/as entrevistados/as es la asimetría en el acceso de la información que se discute en el proceso legislativo, la cual se refiere al tipo de información al que se puede acceder y a los tiempos en los que la información está disponible. Queda de manifiesto en las entrevistas, que no todos los actores involucrados pueden acceder al mismo tipo de información en la misma temporalidad. Esta asimetría se produce en tres niveles: entre ejecutivo y legislativo, entre legislativo y sociedad civil, y entre distintos sectores de la sociedad civil.

En primer lugar, la predominancia del ejecutivo en el proceso legislativo tiene también un sustento en las capacidades técnicas de los ministerios y servicios en comparación con las que tiene el Congreso. Lo anterior se traduce en que la percepción entre los/as

entrevistados/as de la sociedad civil respecto al Ejecutivo, particularmente los ministerios, es que cuentan con una mayor capacidad técnica que el Congreso. Como señala una experta universitaria, “el Ejecutivo no tiene una contrapartida”. En la misma línea, una integrante de un Centro de Pensamiento profundiza de la siguiente manera:

Hay que entender que hay asimetrías de información entre el Ejecutivo y el Parlamento. A veces hay información que el Ejecutivo no comparte, y las demoras y la calidad de las respuestas, es un tema que hay que organizar profundamente. Yo creo que el Congreso tiene poco apoyo propio. Hay una asimetría de información feroz.

En este contexto, existe una opinión generalizada entre los/as entrevistados/as que los/as asesores/as legislativos tienen una baja capacidad técnica en cuanto serían más políticos que técnicos. En cambio, los ministerios tendrían equipos de asesores y técnicos más sólidos. Una integrante de una Organización Social lo resume de la siguiente manera:

Los asesores de los senadores, de los diputados, salvo honrosas excepciones, son gente de partido, no son especialistas. Por supuesto que tiene que haber gente de partido porque es política lo que hace, pero un proyecto de ley tiene que al menos participar un especialista. Hay un problema de funcionamiento del Congreso, del respaldo técnico, algo pasa ahí.

Hay distintas explicaciones para esta situación. Por un lado, existe la percepción de que muchos/as parlamentarios/as no invierten suficientemente en asesores/as legislativos/as que dominen las temáticas sobre las cuales se legisla. Como explica una integrante de un Centro de Pensamiento:

Todos los parlamentarios tienen una asignación para tener asesores, pero la mayoría de ellos como que se ahorran esas asignaciones o las gastan en personas que van a estar en terreno en el fondo, no para la pega legislativa.

Asimismo, existe también una percepción que varios parlamentarios/as tienen bajas capacidades técnicas. Aunque se reconoce que hay parlamentarios/as “súper profesionales”, también se señala que no todos están al día con los elementos técnicos de la discusión y que en algunos casos ni si quiera leen los proyectos de ley o indicaciones que se presentan. No se espera que los/as parlamentarios/as sean expertos en distintos temas, pero que sí tengan una mínima preparación y asesoramiento para que “las soluciones técnico-legales que se den en las materias sean buenas y se conozcan sus impactos”, como señala un ejecutivo de una empresa privada.

En segundo lugar, hay una asimetría en el acceso de la información entre el Congreso y la sociedad civil. En este sentido, se señala que es difícil obtener información a tiempo y de calidad respecto de qué es lo que está ocurriendo en el Congreso. Como señala un dirigente sindical, esto dificulta “ir al ritmo” de la discusión, y también el hacer un seguimiento cabal del proceso legislativo. Así, un retraso en el acceso a la información de unos pocos días puede ser “crítico” para la capacidad de reacción de la sociedad civil.

Existen diferencias entre ambas cámaras respecto del acceso a la información. Los/as entrevistados/as de todos los sectores de la sociedad civil señalan que es más fácil acceder a la información en la Cámara de Diputados que al Senado. Se valora que en esa Cámara sus sesiones se transmiten en directo y están disponibles los informes de las distintas sesiones. En efecto, hay una demanda generalizada porque el Senado siga la misma línea y transmita en vivo y publique informes que den cuenta del trabajo en todas las sesiones no-reservadas de las distintas comisiones.

Por último, existe asimetría de información entre los distintos grupos de la sociedad civil. El caso paradigmático, la representa la situación de los centros de pensamientos ligados a partidos políticos. Como se dio cuenta anteriormente, existe un reclamo desde algunos/as entrevistados/as de la sociedad civil, respecto a que ciertos centros de pensamiento juegan un doble rol como asesores parlamentarios y como expertos de la sociedad civil. Esto es calificado como “una mezcla estafalaria”.

Este doble rol genera distintos problemas. Por un lado, existe un problema de transparencia en cuanto van a exponer como expertos de la sociedad civil, pero en realidad son asesores de los/as parlamentarios/as. Por otro lado, este doble papel les otorga la

posibilidad de ser tomados en cuenta en un grado mucho mayor en comparación con otras organizaciones de la sociedad civil.

Como se vio en la sección anterior, la asimetría de información entre distintos grupos de la sociedad civil, se relaciona con la capacidad de generar vínculos sociales con el Congreso. Así también, con las capacidades técnicas que posee de cada una de las organizaciones de la sociedad civil.

c. Uso pragmático de la participación de la sociedad civil

El uso pragmático de la participación de la sociedad civil en el proceso legislativo refiere al hecho que ésta no es considerada en sí misma, sino que es utilizada como medio para otros fines. Esta situación incide en la legitimidad que puede alcanzar la sociedad civil en su participación en la formulación de leyes en el Congreso.

Este uso pragmático puede darse en distintas direcciones: desde el Congreso hacia la sociedad civil, o al interior de la sociedad civil. En el primer caso, existe el peligro de instrumentalizar a la sociedad civil, como comenta una parlamentaria:

Yo siento que de repente está el riesgo de instrumentalizar a la organización de la sociedad civil, en función de los intereses partidarios, o legítimos intereses personales del parlamentario o de su agenda legislativa, y eso hace que se invisibilice o que pierda fuerza, y ahí se empieza a cuestionar.

Esta instrumentalización puede tomar diferentes formas. Por un lado, como una maniobra dilatadora. Como explica críticamente un parlamentario, “si es que están en contra de un proyecto y lo quieren dilatar, vas a tener una lista de cien invitados. Si se quiere que la discusión sea breve, puede ser sin invitados”. Por otro lado, algunos/as parlamentarios/as pueden ocupar a la sociedad civil para que “apoyen sus proyectos”, especialmente, en el caso de organizaciones comunitarias o de pobladores. Una integrante de una organización de la sociedad civil ejemplifica esta situación:

En general, cuando va esa gente, es porque algún parlamentario la lleva porque son sus votantes, ya sea para decir ‘sí, me gusta esta ley’, o ‘no, en realidad no me gusta esta ley’.

Pero este uso pragmático, también se puede dar al interior de la sociedad civil. Existen tres ejemplos que grafican esta situación. Por una parte, cuando dirigentes sociales llevan a algunos de sus asociados a las comisiones como forma de ser aceptados internamente como interlocutores válidos con el Congreso o como un buen gestor. Por otra, cuando un grupo social ejerce presiones directa o indirectamente sobre otros grupos sociales. Un ejemplo de esto, es cuando se señala que un determinado proyecto va a tener consecuencias negativas para un grupo específico de la sociedad civil. Por último, cuando algunas instituciones utilizan distintas “fachadas” para defender sus argumentos en el proceso legislativo. Algunos ejemplos lo constituyen académicos que utilizan su posición de expertos para representar intereses particulares, o con personas que exponen en las Comisiones Permanentes el mismo argumento, pero en representación de las distintas organizaciones a las cuales pertenecen. Esto último, es una situación similar a lo que ocurre con los centros de pensamientos ligados a partidos políticos.

4.5. La percepción de influencia en el proceso legislativo

Para finalizar, es importante analizar el grado de influencia que los/as entrevistados/as de los distintos grupos de la sociedad civil perciben que tienen en el proceso legislativo, especialmente en relación a su participación en las Comisiones Permanentes. La influencia de la sociedad civil en el proceso legislativo refiere a la capacidad de un determinado grupo social de incidir “en los resultados políticos” o la “toma de decisiones” en la formulación de leyes (Pedersen, 2013; Lukes, 2005). Es decir, ser efectivo en hacer prevalecer sus preferencias, incluso en el caso que existan otros grupos con opiniones contrarias a ellos. La percepción de influencia, o influencia atribuida, es una de las formas en que se puede medir la influencia de la sociedad civil en el proceso legislativo (Dür, 2008). Es una medida predominantemente subjetiva del grado en el cual un grupo alcanzó lo que querían (Bernhagen et. al., 2014).

En general, la percepción -transversal entre los/as entrevistados/as de todos los grupos de la sociedad civil- es que su grado de

influencia es media-baja en relación a sus respectivas áreas temáticas⁴². Esta percepción se funda en el hecho de que muchos/as de ellos/as consideran que su participación en las comisiones es un “ejercicio formal”, un “espacio por cumplir”, donde la participación puede ser solo “testimonial” o un “simulacro”. Un ejecutivo de una empresa privada describe esta situación de la siguiente forma:

El tema es que después escuchen y tomen en consideración las opiniones. Eso es otro tema. La crítica que yo podría hacer, en general de lo que hemos estado experimentando últimamente, es que hay muchas invitaciones. Hablar de muchas cosas y expresar la opinión de muchos temas, pero uno ve que no somos tomados en cuenta. Yo creo que el grado de influencia en general es bajo, sí. Es lo que yo creo se está dando mucho en las reformas hoy día, es ‘escuché a todo el mundo, le di a todo el mundo la posibilidad de opinar, pero sabes que no me interesa mucho lo que dicen Uds., o sea, al final mi idea es la que prevalece’.

Un dirigente sindical complementa la idea recalando que para algunos/as parlamentarios/as pareciera ser que escuchar a la sociedad civil fuera suficiente, sin que sean considerados los argumentos, a favor o en contra, que expone la sociedad civil:

El acto de abrir la puerta y escuchar pareciera que los parlamentarios lo interpretan como suficiente, y el fondo suele quedarse atrás. Uno esperaría que frente a planteamientos, que al menos fueran evaluados en su mérito. Entonces da la impresión que efectivamente es un ejercicio bien formal.

⁴² Evidentemente, esta percepción tiene algunas variaciones dependiendo de los proyectos que estén en discusión. Existen algunos/as entrevistados/as que perciben que han tenido bastante influencia en determinados proyectos. Sin embargo, lo que predomina es que el grado de influencia es medio-bajo.

La percepción de un grado de influencia medio-bajo se acrecienta en cuanto no existe una participación “continua” por parte de la sociedad civil. Como se observó en el capítulo dos, son muy pocas las organizaciones que asisten frecuentemente a las Comisiones Permanentes, lo cual disminuye considerablemente sus posibilidades de entregar comentarios sobre las modificaciones a los proyectos de ley. Una persona de un centro de pensamiento señala:

Yo creo que se necesita una participación más continua, como que ya no funciona solo participar al principio del proceso y ya está, no. Porque además los parlamentarios van cambiando. Entonces uno dice: ‘mira, el proyecto de ley como ingresó me parece esto’, pero después le ponen indicaciones, lo cambian, y uno ya no puede opinar.

Lo anterior no quiere decir que la sociedad civil no pueda comentar, o incluso sugerir indicaciones. Por el contrario, se hace frecuentemente. Sin embargo, como está diseñado el sistema, la opinión de la sociedad civil se recoge formalmente sobre el proyecto que ingresa, y no necesariamente, sobre sus modificaciones posteriores. Es en esta fase donde los distintos grupos de la sociedad civil se sienten excluidos del debate. Una de las dificultades que surge de esta dinámica, es que al invitar a la sociedad civil a participar, ellos perciben que sus opiniones no son tomadas en cuenta, produciéndose un desajuste de expectativas, lo que se traduce en frustración. Evidentemente, ésto plantea un problema para el tipo de interlocución que puede establecer el Congreso con la sociedad civil.

Este desajuste de expectativas se acrecienta, ya que muchos entrevistados de la sociedad civil no saben cómo toman las decisiones los/as parlamentarios/as. De hecho, cuando se les preguntó a los/as parlamentarios/as bajo qué criterios se legisla, la gran mayoría de ellos/as señaló que se forman una “convicción” sobre distintas materias. El punto es que entre el “insumo” de las exposiciones de la sociedad civil y el “resultado” de la deliberación, hay una caja negra (la convicción).

En este contexto, para llegar a ser influyentes en el proceso legislativo hay una tendencia entre los/as entrevistados/as que hay

que utilizar la mayor cantidad de estrategias y espacios de participación. De este modo, la asistencia y exposición en comisiones es solo una parte. Esta incluye desde el trabajo pre-legislativo con el Ejecutivo, hasta el uso de los medios de comunicación (tradicionales y las redes sociales), la organización de eventos o seminarios, y la movilización social.

No obstante, si se quiere ser más efectivo en la participación en el proceso legislativo hay que entrar en el detalle de los proyectos de ley. Esta situación es más fácil para aquellas instituciones que cuentan con más recursos y que dominan el discurso técnico que predomina. En un contexto donde existe una percepción de que el Congreso tiene baja calidad técnica, hay que tratar de ser lo más específico posible, como comenta un dirigente sindical:

Lo que nosotros hemos ido descubriendo con el tiempo, es que el trabajo legislativo en el Congreso es de bastante baja calidad. Entonces, la forma más cierta de poder incidir es no solo yendo a opinar, en términos generales, sino que llegando con planteamientos que expresen finalmente requerimientos con indicaciones o modificaciones legales absolutamente redactadas. Porque cuando uno va y dice: ‘mira, yo no estoy de acuerdo con esto’, y expone en líneas generales, claro, te dicen que están súper de acuerdo, pero después nadie hace el trabajo de generar indicaciones o de proponer modificaciones. Entonces si uno no hace el trabajo completo, y no llega a requerir indicaciones, a requerir que en el artículo tanto, inciso tanto, se modifique ésto y ésto, el efecto es muy bajo.

Entre los/as entrevistados/as existe conciencia que no todos los grupos sociales tienen igual grado de influencia. Con algunas excepciones, hay una percepción que los empresarios son los más influyentes en el proceso legislativo. Le siguen los centros de pensamientos ligados a alguna tendencia política. Más atrás se ubican algunos colegios profesionales y los sindicatos. Respecto a los empresarios, una entrevistada señala que es “David contra Goliat”. Un dirigente nacional de un gran sindicato interempresa señala:

Yo creo que no somos tomados en cuenta porque según la visión de los parlamentarios, tienen que mantener una balanza entre el mundo empresarial y el mundo de los trabajadores, el problema es que siempre la balanza se carga para el lado de los empresarios y no de los trabajadores.

En general, son muy pocas instituciones las que señalan que son ellas las más influyentes, existiendo una tendencia a indicar que los que más inciden, son los actores opuestos. Por ejemplo, los trabajadores y las organizaciones sociales ven a los empresarios como los más influyentes, mientras que estos últimos señalan que son los trabajadores y las organizaciones sociales. También hay una tendencia a sostener que quien más prepondera en el proceso legislativo, es el Ejecutivo.

Es importante finalizar esta sección precisando que la demanda de la sociedad civil por ser tomados en cuenta por los/as parlamentarios/as, en ningún caso pretende reemplazar la función representativa de los legisladores. A lo que apunta es a que sus planteamientos se sistematicen (más allá de las actas e informes), de manera que se pueda apreciar con mayor claridad los intereses de quiénes son plasmados en una ley. Esto es especialmente relevante en el caso de las indicaciones que, si bien solo pueden ser presentadas por los/as parlamentarios/as, en la práctica, muchas veces, se trabajan en conjunto con la sociedad civil.

En este sentido, los/as entrevistados/as de la sociedad civil no ven esta situación como colegislación. Como señala una representante de una organización social, “finalmente los que votan son ellos [los parlamentarios], no es uno [la sociedad civil]”. Por el contrario, a lo que aspiran es que en ese proceso de votación los/as parlamentarios/as se tengan que hacer cargo de las medidas emanadas desde la sociedad civil, especialmente en las Comisiones Permanentes, y argumentar el por qué se acoge o no un determinado planteamiento.

4.6. Síntesis del capítulo

En este capítulo se han examinado los factores que inciden en la participación de la sociedad civil en el proceso legislativo. Se identificaron cuatro grupos de factores. El primer grupo reúne a los factores de carácter normativo institucional, como la predominancia del ejecutivo en el proceso legislativo, la estructura bicameral del Congreso, y la normativa sobre participación de la sociedad civil. Este conjunto de elementos muestra los problemas que ocurren en el proceso legislativo con su actual diseño. Por un lado, se aprecian las limitaciones del Congreso, en cuanto su rol queda disminuido frente al rol predominante del Ejecutivo. Por otro lado, expresa las dificultades que tiene la sociedad civil para participar. Actualmente, la normativa no garantiza la participación plena de la sociedad civil. A la vez, la misma estructura del Congreso, el bicameralismo, hace engorroso el proceso legislativo. Esto último dificulta el seguimiento legislativo y la participación de las distintas organizaciones y, además, limita el tipo de interlocución que el Congreso puede establecer con la sociedad civil.

Un segundo grupo de factores refiere a las dinámicas políticas del proceso legislativo. Aquí se analizó la función representativa de los/as parlamentarios/as, y el carácter político partidista del Congreso como espacio deliberativo. Este conjunto de componentes muestra algunas limitantes para la participación de la sociedad civil en el proceso legislativo y resalta la tensión entre la participación ciudadana y la función representativa de los/as parlamentarios/as. Esta es una tensión que se relaciona con los cambios que ha experimentado la sociedad, los partidos políticos y el Congreso.

Un tercer grupo de factores, lo constituyen los recursos institucionales con que cuentan los distintos grupos y organizaciones de la sociedad civil para participar en el proceso legislativo. Esta área incluye dos dimensiones: una de carácter material, en términos de la estructura organizacional y los recursos involucrados; otra de índole social expresada en los vínculos y relaciones sociales que se establecen con el Congreso. Este grupo de factores muestra la heterogeneidad que existe entre los distintos grupos de la sociedad civil. Los relatos en las entrevistas muestran una variedad en las formas de organización. Con algunas excepciones, es el grupo de los empresarios el que cuenta con formas de organización más complejas. Sin embargo, hay que

destacar que, frente a la falta de recursos, una estrategia transversal en los cuatro grupos de la sociedad civil la constituye el apoyo entre organizaciones de un mismo grupo y el trabajo en red.

Un último grupo de factores se relaciona con las dinámicas no políticas del proceso legislativo. En esta área se incluyen: la tecnificación de la discusión legislativa, la asimetría de información entre actores, y el uso pragmático de la participación de la sociedad civil. De especial relevancia es la oposición de saberes, entre el técnico y el coloquial, lo que apunta a un déficit actual del Congreso para procesar y traducir las demandas de la sociedad civil que no se formulan desde lo técnico-experto. A lo anterior se suma la asimetría de información entre el ejecutivo y el Congreso, entre el Congreso y la sociedad civil, y al interior de la sociedad civil. La información oportuna y completa es clave para participar efectivamente en el proceso legislativo.

Finalmente, en el capítulo se examinó la percepción subjetiva que tienen los distintos grupos de la sociedad civil sobre su influencia en el proceso legislativo, la cual consideran de influencia media-baja, en especial, en relación a las Comisiones Permanentes. Existe una opinión generalizada de que la participación es más bien un ejercicio formal más que de carácter sustantivo. En síntesis, los/as distintos/as entrevistados/as de la sociedad civil se sienten escuchados, pero no tomados en cuenta. Esto genera un desajuste de expectativas puesto que si bien se aprecia un aumento en el acceso a las comisiones (capítulo tres), se cuestiona el objetivo de esta participación. Este desajuste genera frustración en muchos casos. En este sentido, hay una demanda por reformas profundas en el ámbito normativo que posibiliten mayor y más efectiva participación de la sociedad civil. En particular, hay una demanda por conocer criterios con que se legisla, en términos de fundamentar el voto en relación a las exposiciones y demandas de la sociedad civil que ha participado en el proceso legislativo.

Conclusiones

El proceso legislativo constituye el procedimiento a través del cual se debaten y forman las leyes que rigen la vida en común en una determinada sociedad. El Congreso es el principal espacio institucional en el cual se lleva a cabo este proceso, siendo canalizado principalmente por los y las parlamentarias. A lo largo del tiempo, sin embargo, cada sociedad ha ido definiendo distintos esquemas que permiten equilibrar los mecanismos de representación política con las demandas de participación por parte de la ciudadanía. De esta forma, a nivel global, hoy en día existe un cambio en la forma en que los congresos se relacionan con la sociedad civil, transformándose en una tendencia la extensión de la participación ciudadana, ya sea incorporando mecanismos de consulta directa o iniciativa legislativa (como consultas vinculantes o iniciativa popular de ley) o incorporando mecanismos consultivos de deliberación y diálogo en distintas etapas del proceso legislativo (PNUD/UIP, 2012). Es decir, se ha venido produciendo una tendencia a que los poderes legislativos se transformen en un espacio de encuentro y deliberación no solo entre representantes políticos electos, sino también entre estos y distintos sectores de la sociedad.

Distintos estudios señalan que la participación de la sociedad civil en el proceso legislativo es un elemento central para una democracia sólida e inclusiva (PNUD, 2014). La participación ciudadana en el proceso legislativo no solo permite darle legitimidad al sistema democrático, sino que también, contribuye a generar mayores niveles de confianza hacia el poder legislativo (en un contexto de creciente desconfianza hacia instituciones políticas). Aprovechar los conocimientos y otros recursos de quienes participan (promoviendo soluciones innovadoras), y que la sociedad civil pueda ejercer su rol de fiscalizador ciudadano, genera mayores niveles de transparencia. En un mundo donde el conocimiento se especializa cada vez más y donde se han transformado los mecanismos tradicionales de representación política, antes centrados exclusivamente en los partidos políticos, incluir las opiniones de una diversidad de especialistas y actores sociales puede enriquecer la deliberación y producción legislativa.

En el caso chileno, el Congreso no ha estado ajeno a estas tendencias globales, por el contrario, se aprecia que en los últimos años se han generado distintos espacios para que la ciudadanía participe en el proceso legislativo. Estas áreas tienen distintos grados de formalidad y distintas orientaciones, pero en su conjunto representan un avance en términos de un aumento en las posibilidades que abre el Congreso para la participación de la sociedad civil en la formación de las leyes. Esta situación, se produce en un contexto donde la participación ciudadana en el proceso legislativo, aparece actualmente de manera incompleta en los cuerpos legales que rigen el funcionamiento del Congreso. Las audiencias públicas en las Comisiones Permanentes de ambas cámaras son el principal espacio de participación ciudadana.

¿Quiénes asisten y quiénes exponen en las audiencias de comisiones?, ¿cuál es la experiencia práctica de participación en el proceso legislativo de los distintos grupos de la sociedad civil que asisten a estas audiencias? y ¿cuál es la percepción del grado de influencia que distintos actores de la sociedad civil tienen respecto a su participación? Estas han sido las principales preguntas que este estudio ha buscado responder.

A partir del análisis cuantitativo de todas las asistencias y exposiciones en las Comisiones Permanentes de ambas cámaras durante los periodos legislativos 2013 y 2014, como también del análisis cualitativo de 35 entrevistas en profundidad con

parlamentarios/as y miembros de distintos grupos de la sociedad civil (empresarios, trabajadores, organizaciones sociales y expertos), se ha buscado no solo generar un mapa de la participación de la sociedad civil, sino que también, entender el sentido y experiencia práctica de esta participación.

En términos generales, entre el 2013 y el 2014 hubo un aumento en la cantidad de individuos e instituciones que asistieron a las distintas Comisiones Permanentes de ambas cámaras, especialmente en el caso del Senado. Por ejemplo, en esta Corporación el número de asistentes externos al Congreso aumentó de 1.465 a 2.212, mientras que el número de instituciones que asistió pasó de 407 a 606. Los distintos actores de la sociedad civil entrevistados para este estudio perciben este cambio de manera positiva, reconociendo que el Congreso se ha abierto a la participación de la sociedad civil en proceso legislativo. Efectivamente, hay matices en esta percepción, relacionada a la forma que toma la participación de la sociedad civil en la formación de leyes.

En los dos años estudiados hubo casi 17.000 asistencias de personas externas al trabajo de comisiones. De estas, un 44% corresponden a personas de la sociedad civil y un 56% a personas vinculadas al Estado, principalmente al Poder Ejecutivo. En términos generales, en las Comisiones Permanentes se observa una asistencia promedio por cada boletín tratado de siete personas de la sociedad civil en la Cámara, y de diez en el Senado. Este promedio es un poco más alto para quienes representan al Estado (once y trece respectivamente).

En general, los entrevistados de la sociedad civil no señalan mayores inconvenientes para el acceso a las comisiones, percibiendo que estas reciben a todos quienes están interesados en participar. Hay coincidencia en que es más fácil ser recibidos en el caso de quienes ya han asistido, y entre quienes cuentan con mayores redes en el Congreso. A la vez, se reconoce que existe cierto grado de desinformación entre las organizaciones más pequeñas y nuevas, y que los traslados a Valparaíso presentan una dificultad práctica, en términos de costos económicos y de tiempo. Sin embargo, se valora positivamente que las audiencias públicas de las comisiones sean un espacio donde se puedan exponer opiniones y puntos de vistas, que, de otro modo, quedarían sin ser manifestados en un espacio formal dentro del Congreso.

Si bien los datos muestran que las comisiones de ambas cámaras han ido ampliando la asistencia de personas externas al Congreso, quienes exponen son solo un tercio de quienes asisten (36%). Es decir, hay muchas personas que asisten solo a escuchar y hacer seguimiento de la discusión, pero que no necesariamente participa en el debate en la comisión. La Cámara es un espacio donde sería más fácil exponer en cuanto la proporción de asistentes que expone (53%) es mayor que en el Senado (22%). En general, las personas vinculadas al Estado exponen una proporción levemente menor que quienes están vinculados a la sociedad civil.

En términos específicos, la participación de la sociedad civil en las Comisiones Permanentes es heterogénea, dependiendo del tipo de grupo que representan. En este sentido, el grupo de la sociedad civil que más participa es el de los Expertos, tanto en asistencias a comisiones como en exposiciones. El grupo de los Empresarios es el que asiste en promedio a las comisiones en una menor proporción, mientras que el grupo de los Trabajadores es el que en promedio expone menos. Dentro del grupo de los Expertos, son los representantes de centros de pensamiento quienes más asisten y las universidades las que más exponen (y en menor medida, los expertos individuales). Respecto a la alta asistencia de los centros de pensamiento, probablemente se relaciona con el hecho de que prestan asesoría a los/as parlamentarios/as, lo que facilita su entrada al Congreso, así como también, con que la asistencia a comisiones representa parte importante de su labor. En cuanto a la mayor exposición de las universidades esto se puede relacionar con el rol que tienen las universidades y los expertos en la definición del contenido de los proyectos de ley a partir de argumentaciones técnicas. A la vez, también se vincula a la normativa vigente en cuanto esta explicita que los parlamentarios deben informarse a partir de especialistas en los distintos temas, tanto de la sociedad civil como del Poder Ejecutivo.

Los/as parlamentarios/as entrevistados son claros en señalar que no existe un único criterio para realizar las invitaciones para asistir a las Comisiones Permanentes. En la práctica, lo que ocurre es un consenso dentro de la comisión, intentando evitar la representación de un sector de carácter local, privilegiando a organizaciones de la sociedad civil de carácter nacional. Esta situación tiene dos

consecuencias. Por un lado, al privilegiar organizaciones con representatividad de carácter nacional, en cuanto las sedes de las organizaciones con representación nacional generalmente están en Santiago. Por otro lado, al no existir criterios explícitos surge desde algunos entrevistados la crítica a que existe poca heterogeneidad entre quienes asisten y, principalmente, exponen en las distintas comisiones. Es decir, una sensación de que “son los mismos de siempre los que participan”: personas con un perfil técnico-político (abogados principalmente), de Santiago y hombres.

La participación de mujeres en las Comisiones Permanentes es bastante baja. Los grupos de la sociedad civil donde las mujeres tienen una mayor participación son aquellos donde ellas han podido acceder a mayores puestos de liderazgo, como entre el grupo de las Organizaciones sociales. Lo anterior en contraste con el grupo de los Empresarios donde la presencia femenina es minoritaria (PNUD, 2010).

La participación de la sociedad civil varía considerablemente según la cámara y temas tratados. Si bien la Cámara de Diputados es un espacio que recibe más asistentes y expositores que el Senado, esta situación varía en algunos casos según tipo de institución/organización de la sociedad civil y el tema que trate la comisión. Por ejemplo, el grupo de los Expertos asiste y expone en una mayor proporción en el Senado, mientras que el grupo de los Trabajadores asiste y expone más a la Cámara de Diputados. Esta situación es percibida por los entrevistados e implica una valoración diferenciada entre la Cámara de Diputados y el Senado. En términos generales, la Cámara de Diputados es vista como más cercana y más accesible que el Senado que, por el contrario, es visto como más restringido y elitista. Sin embargo, hay matices según grupos de la sociedad civil. El grupo de los Empresarios, y en menor medida, el de los Expertos, ven al Senado más reflexivo, mientras que la Cámara de Diputados la perciben más ideologizada, por lo cual sería más difícil sostener un debate técnico. Sin embargo, los grupos de los Trabajadores, de las Organizaciones sociales, y algunos del grupo de los Expertos, valoran la nueva composición de la Cámara de Diputados, especialmente, por la presencia de diputados/as jóvenes, siendo más críticos del carácter más cerrado del Senado.

diputados/as jóvenes, siendo más críticos del carácter más cerrado del Senado.

Asimismo, los datos recogidos para los años 2013 y 2014 muestran que existe gran variabilidad en la participación de la sociedad civil en las comisiones según la materia legislativa que ellas aborden. En aquellas comisiones que principalmente discuten temas de carácter social (como familia, trabajo, medioambiente, DDHH, vivienda) o de alto impacto contingente, como las de pesca en el período estudiado, reciben y escuchan a más miembros del grupo de las Organizaciones sociales y de los Trabajadores. Por el contrario, aquellas comisiones vinculadas principalmente a temas económicos (como minería, economía, OOPP), reciben y escuchan a más miembros del grupo de los Empresarios. Las comisiones de carácter técnico, a la vez, reciben y escuchan a más miembros del grupo de los Expertos (como Constitución y Seguridad). Una variante a este patrón en los años estudiados lo conforman las comisiones de educación en ambas cámaras. Si bien es un tema social, recibió y escuchó una proporción sustantivamente más alta del grupo de los Expertos.

Un fenómeno relevante que emerge al sistematizar las asistencias a las comisiones permanentes lo constituye el hecho que existe una importante proporción de sesiones, en ambas cámaras, que se realizan sin asistentes externos al Congreso. Esta situación solo se pudo sistematizar para el caso de la Cámara de Diputados. En esta corporación más de la mitad de las sesiones de las comisiones permanentes en 2013 y 2014 fueron sin asistentes o expositores, especialmente, aquellas que reciben y escuchan a menos personas e instituciones de la sociedad civil, como las relacionadas con temas de defensa, seguridad, relaciones internacionales. Sin embargo, también hay que señalar que este fenómeno se produce con una gran variabilidad según tipo de comisión. Por ejemplo, en la Comisión de Defensa de la Cámara casi un 90% de las sesiones no tuvo asistencias externas, mientras que en la de Constitución solo un tercio de estas sesiones fue sin asistentes⁴³.

⁴³Es posible que el bajo número de asistencias y exposiciones en las comisiones de Defensa, Relaciones Exteriores y Seguridad se deba a que algunas de estas sesiones de comisión son de carácter reservado. Sin embargo, no es posible consignar aquí que proporción de sesiones tendrían ese carácter, ya que ni las actas de la Cámara de Diputados ni la página web del Senado indica cuáles tienen esta característica ni en estas comisiones ni en ninguna otra.

Al examinar la frecuencia con que los distintos grupos de la sociedad civil asisten o exponen en las Comisiones Permanentes, es posible concluir que la participación de estos grupos en el proceso legislativo es principalmente de carácter esporádico y focalizada en entregar una opinión concreta en discusiones particulares, en cuanto la frecuencia en la cual asisten y exponen en muchos casos no pasa de una vez en los dos años estudiados. El grupo de los Expertos constituye, de cierta manera, una excepción. Por ejemplo, mientras hay personas de la sociedad civil que en dos años asistieron solo una vez, las dos principales asistencias son de personas vinculadas a centros de pensamientos con 81 y 58 asistencias en cada el período. Esta situación se acentúa en el caso de las exposiciones en cuanto que casi 60% de los expositores de la sociedad civil lo hizo solo una vez en los dos años analizados, especialmente en el caso del grupo de las Organizaciones sociales.

Considerando los resultados se demuestra que existe una ciudadanía interesada en involucrarse en la formación de las leyes, de aportar con sus ideas y opiniones, además de que la gran mayoría de los entrevistados de la sociedad civil se siente hoy en día más escuchado y más partícipes de los procesos.

Recomendaciones

A partir de los resultados de este estudio, es posible formular una serie de recomendaciones con el objetivo de contribuir a mejorar los mecanismos de participación y fortalecer la interlocución entre el Congreso y la sociedad civil en el proceso legislativo. La intención no es solo mejorar la percepción que la ciudadanía tiene del trabajo legislativo, sino que también, mejorar la calidad técnica y la legitimidad del proceso en su conjunto.

A. Institucionalizar la participación de la sociedad civil en el proceso legislativo

Para institucionalizar y así fortalecer la participación de la ciudadanía en el proceso legislativo, se requiere **establecer normas y procedimientos claros y transparentes conocidos por todos los actores involucrados, así como definir los objetivos y alcances de los mecanismos y espacios de participación**. Esto permitiría ajustar las expectativas de las distintas partes respecto de los objetivos y resultados de los mecanismos de participación y debería realizarse

a partir de una discusión previa tanto al interior del Congreso, como eventualmente, entre el Congreso y la sociedad civil.

Se recomienda iniciar esta discusión desde las principales tensiones que en este estudio se hallaron, respecto al relato de los distintos actores entrevistados y los principios de representación parlamentaria y de participación de la sociedad civil de los que ellos dieron cuenta. Como se ha señalado a lo largo de este informe, la participación de la sociedad civil en el proceso legislativo debe considerarse como un aporte al debate legislativo y un canal para la participación, pero en ningún caso, como una forma de sustituir mecanismos formales de representación política. Es decir, habría que explicitar el carácter consultivo pero mandatorio de esta participación y la manera como estas consultas potencialmente podrían ser tomadas en cuenta por los y las parlamentarias.

De este modo, considerando los resultados de este estudio, se recomienda incorporar **de manera explícita en la Ley Orgánica del Congreso Nacional y en los reglamentos de ambas cámaras, el propósito de la participación de la sociedad civil, los espacios y mecanismos de participación existente, incluyendo sus objetivos y procedimientos.** Lo anterior debería realizarse para todos los espacios y mecanismos, pero especialmente para el trabajo de las audiencias públicas de las comisiones de ambas cámaras. Se propone que dichas audiencias sean consideradas un requisito obligatorio para la discusión de cualquier proyecto de ley.

La experiencia comparada muestra que diferentes países han institucionalizado la participación de la sociedad civil en diversas formas. En Estonia, por ejemplo, la consulta a la sociedad civil es obligatoria en la formulación de leyes. Incluso en los informes posteriores se debe señalar hasta qué punto se consideraron las opiniones de la sociedad civil que participó en el debate, justificando esas decisiones. En los casos de Ecuador y de Sudáfrica, esta participación está establecida en sus respectivas constituciones.

También se recomienda generar estrategias para mejorar la difusión de los diferentes espacios y mecanismos de participación de la sociedad civil en el proceso legislativo en el Congreso, con el fin de revertir el desconocimiento que hoy se manifiesta acerca de la existencia sobre algunos de ellos. En esta difusión, se recomienda explicitar los propósitos y alcances de la participación de la sociedad

civil en cada uno de estos espacios, como también, requisitos para participar, procedimientos, entre otros elementos. Todo lo anterior se puede realizar a través de fichas resúmenes y otros recursos que pueden ser de carácter impreso o en línea a través de las páginas web del Congreso.

B. Mejorar el acceso, los procesos y las dinámicas al interior de las audiencias de comisiones.

Acceso a las audiencias de comisiones

Se recomienda **definir y publicitar los criterios para participar en las audiencias públicas de las comisiones**. Es importante que estos criterios sean difundidos ampliamente a través de las páginas institucionales. Por ejemplo, a través de un icono específico como “Participación Ciudadana en el Proceso Legislativo”. Para ello se sugiere incorporar por lo menos la siguiente información:

- los criterios con los que las comisiones deciden qué organizaciones y personas son invitados a asistir y/o exponer en las audiencias públicas.
- convocatoria a audiencias públicas.
- formulario electrónico para solicitar asistir a las audiencias. Este formulario debe ser único para ambas cámaras y contener toda la información relevante para poder dar seguimiento a proceso de participación: organización, región, profesión, género, si se desempeña simultáneamente como asesor parlamentario, entre otras.
- cupo máximo de asistentes presenciales en las audiencias, dependiendo de la capacidad de la sala.
- criterios objetivos para la asistencia a las audiencias (por ejemplo, solo una persona por organización, salvo que se trate de una persona con discapacidad que requiera la asistencia de otra persona; reserva de cupos para organizaciones o personas que nunca han asistido a una audiencia).
- información para apoyar en la preparación de presentaciones.

Dinámicas al interior de las audiencias de comisiones

Respecto a la participación activa en las audiencias de comisión, se deben transparentar cuales son los criterios de pertinencia y heterogeneidad que permitan a la sociedad civil presentar sus puntos de vista y recomendaciones a través de sus exposiciones. Por lo anterior se debe considerar la especialización o experticia en el tema, trabajo previo en las materias objeto del proyecto, entre otros. También debe existir representación de diversas posiciones en relación a un tema; representación regional/Santiago-Valparaíso; reserva de cupos para organizaciones o personas que nunca han asistido a exponer o lo han hecho solo ocasionalmente.

Se recomienda revisar las dinámicas de trabajo durante las audiencias en comisión, esto permitirá **mejorar la eficacia de las intervenciones o exposiciones** de las organizaciones y ciudadanos en las audiencias públicas, por lo que se propone:

- Creación de un formato para guiar las exposiciones. Dicho formato estándar de presentación debe indicar cuáles son los temas específicos y relevantes para el estudio del proyecto de ley en discusión.
- Otorgar apoyo o asesoría a organizaciones que requieran ayuda en la elaboración de sus presentaciones.

Un ejemplo de cómo mejorar la participación de la sociedad civil en las audiencias públicas de comisión se puede encontrar en la experiencia del Parlamento del Reino Unido. Allí se elaboró un *Código de Principios de Consulta*, en el cual se establecen un conjunto de recomendaciones en torno a la participación de la sociedad civil en el proceso legislativo. Este Código explicita el procedimiento, incluyendo los tiempos de los distintos procesos. A la vez, este Código establece sugerencias de cómo redactar las recomendaciones y acerca de cómo exponer en las comisiones. Todo el material recibido suele publicarse en el sitio web, si cumple con los formatos exigidos. Otro caso similar lo constituye el Parlamento en Australia donde también incluye en su página web

recomendaciones y sugerencias para hacer exposiciones efectivas en la discusión legislativa.

Asimismo, otra práctica común utilizada internacionalmente para mejorar las convocatorias y lograr una mayor participación de los distintos grupos de la sociedad civil es realizar las invitaciones a través de la prensa escrita y radio. Esto lo podemos encontrar en países como India, Sudáfrica, Estonia, Australia y Gran Bretaña. En Estonia y EE.UU. esta difusión debe realizarse con al menos una semana de anticipación. Adicionalmente, en algunos parlamentos, como EE.UU, Gran Bretaña y Australia, se publica en sus páginas web -de manera clara y visible- un calendario con las sesiones que están por venir y dónde se requiere de la participación de la ciudadanía.

En las sesiones de comisión **debe primar siempre la solemnidad y deferencia** hacia quienes asisten y exponen. Para esto se recomienda contar con un manual que recuerde el buen comportamiento en estas instancias. También se propone **establecer un quorum permanente de presencia de parlamentarios/as durante las sesiones de comisión.** Esto permitiría que hubiese un número mínimo de parlamentarios/as escuchando las presentaciones de los expositores.

Es necesario ampliar la participación y potenciar la inclusión de la sociedad civil en el proceso legislativo, ya que un gran número de organizaciones no participan de manera presencial en las audiencias de comisión debido a diferentes factores (lejanía, recursos económicos y humanos, grado de representación), por lo que se recomienda **potenciar las semanas distritales de manera que se institucionalice la participación ciudadana en regiones, mediante la realización de audiencias o cabildos ciudadanos.** Estas instancias permitirían que quienes participen expongan sus propuestas para la posible creación de un nuevo proyecto de ley, como también para aportar a la discusión en los proyectos que están curso. Para que estas instancias tengan una incidencia en el proceso legislativo, se requiere que el debate y comentarios sean sistematizados y entregados a los/as parlamentarios/as que integran las comisiones, según el tema abordado.

C. Mejorar la transparencia y el acceso a la información del proceso legislativo

Para aumentar la heterogeneidad de los asistentes a comisiones se recomienda la creación de un registro de todas las organizaciones de la sociedad civil interesadas en participar.

- este registro debe identificar el nombre de la organización/persona individual, temas de especialización e intereses que representan.
- existirá un formulario único para ambas cámaras en el sitio web para que las organizaciones/persona individual se registre.
- este registro debe ser público.

Se recomienda **generar un registro que sistematice las intervenciones de la sociedad civil y la de los/as parlamentarios/as durante la discusión de un proyecto de ley**. Debe ser un reporte breve que permita tanto a los/as parlamentarios/as como a los participantes de las audiencias públicas tener una visión general acerca de las diversas opiniones en relación a los aspectos relevantes del proyecto de ley en estudio, así como saber qué organizaciones, centros de estudio y expertos, sostuvieron una u otra postura.

Tal como se mencionaba antes, el caso de Estonia es ilustrativo en este sentido. Las autoridades de ese país que toman las decisiones son informadas de los resultados del proceso consultivo, comunicándoles quiénes participaron, sus posiciones y el impacto de su intervención en la tramitación legislativa. A la vez, quienes participaron reciben una respuesta respecto de su intervención dentro de 30 días luego de su intervención.

Mantener a disposición de la ciudadanía información oficial y completa del trabajo que se realiza en las Comisiones Permanentes del Congreso de ambas cámaras, de manera oportuna y en los mismos tiempos para todos los actores que hayan participado. De esta manera se evitaría las asimetrías de información y las diferencias en el contenido y mecanismos de información que hoy existen entre ambas cámaras.

Las propuestas aquí planteadas están en línea con las definiciones ya incluidas en el proyecto para una nueva Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional presentado durante el 2016:

- Igualar en ambas cámaras la publicidad de los informes, actas de sesión y otra información, utilizando mismos formatos.
- Homologar los *banners* de transparencia activa de ambas cámaras, incluyendo a la Biblioteca del Congreso Nacional.
- Mejorar la búsqueda de la información a través de la estandarización de los contenidos publicados en cada uno de los sitios web.

Evaluar periódicamente (en cada legislatura, por ejemplo) las instancias de participación hoy existentes (audiencias, plataformas virtuales, jornadas temáticas, canales de TV), tanto en su eficacia como eficiencia, de modo de proponer mejoras que permitan un mayor aporte de la sociedad civil en el proceso legislativo, respetando siempre el carácter representativo de los y las parlamentarias.

Incorporar mecanismos de participación ciudadana empleando TICs para aumentar los niveles de participación e inclusión de las diferentes organizaciones y personas en el proceso legislativo, a través de las siguientes recomendaciones:

- Permitir la interacción de los televidentes con la Comisión durante la transmisión de una audiencia, por medio de la recepción de consultas, solicitudes u opiniones, siendo las más relevantes planteadas por el secretario al final de la sesión, y respondidas formalmente por la Comisión en la sesión siguiente.
- Creación de un sistema de consultas permanente para recibir la opinión de organizaciones, centros de estudio y expertos registrados, mediante formularios en línea, encuestas digitales abiertas a los ciudadanos en relación a la idea de legislar acerca de determinadas materias y/o en relación a proyectos de ley en tramitación.

Se propone **evaluar la implementación de la ley del lobby**. El objeto de esta evaluación sería identificar las fortalezas y las debilidades de su implementación, distinguiendo áreas de potenciales mejoras.

D. Fortalecer las capacidades de la sociedad civil para participar en el proceso legislativo

Entregar apoyo para que las propuestas de la sociedad civil puedan ser consideradas e incorporadas en el proceso legislativo: (a) por una parte, se requiere que el Congreso se plantee la posibilidad de entregar asesoría a las organizaciones de la sociedad civil previamente registradas sobre cómo formular recomendaciones y comentarios; y (b) cómo hacer presentaciones más efectivas, tanto escritas (por ejemplo, a través de un formulario) como orales. Ambos objetivos se podrían lograr a través de la elaboración y difusión de una guía para la participación de la sociedad civil en el proceso parlamentario, como también, a través de la realización de talleres por parte de los equipos de la Biblioteca del Congreso. Los casos del Código de Principios de Consulta de Gran Bretaña, o de Australia podrían servir de base para dar cumplimiento a esta recomendación.

Por otra parte, se recomienda que el Congreso fortalezca y alinee sus distintas capacidades institucionales ya existentes para apoyar a las organizaciones de la sociedad en formular sus demandas y comentarios en términos más adecuados para la discusión legislativa, especialmente en materia de utilización de lenguaje jurídico. Actualmente, el predominio de un lenguaje técnico de carácter legal constituye un obstáculo percibido como elitista, que impediría la participación de una gran proporción de actores sociales y organizaciones de sociedad civil. Además, la asimetría de capacidades entre grupos de la sociedad civil que se ha identificado en el presente informe contribuye en reproducir una participación desigual en el proceso legislativo.

La experiencia internacional muestra distintas alternativas en este ámbito. En Brasil la Comisión de legislación participativa de la Cámara Baja es la encargada de recoger y procesar distintas sugerencias y propuestas de la sociedad civil. En Estados Unidos y Alemania existen oficinas especializadas que apoyan el trabajo legislativo de

los/as parlamentarios/as y su relación con las demandas ciudadanas. En Chile, en esta labor la Biblioteca del Congreso Nacional podría jugar un rol central. A la vez, sería importante que parlamentarios/as, y en particular sus asesores, puedan también colaborar en apoyar a organizaciones de sus distritos u otras en la redacción de sus demandas y argumentos en un lenguaje técnico-normativo.

Aplicar una medida como esta ayudaría a democratizar la participación en el proceso legislativo y a acercar el Congreso a la ciudadanía. Lo anterior en conjunto con ampliar los criterios de acceso a las comisiones, generaría una mayor diversidad de participantes, disminuyendo la actual percepción de homogeneidad de quienes participan, como “siempre los mismos”: abogados, hombres, provenientes de Santiago.

Establecer canales de consultas formales, para que la ciudadanía pueda presentar ideas, sugerencias, propuestas y, eventualmente, proyectos de ley, para que las comisiones las revisen, y decidan incluirlas en la discusión o no.

Con respecto a los mecanismos de interlocución virtual y online, parlamentos como el de Brasil, Ecuador, Estados Unidos, Estonia, Reino Unido e India tienen la alternativa en sus sitios webs para que la ciudadanía presente propuestas de proyectos de ley, que son de carácter consultivas. Reino Unido, tiene un mecanismo, en el cual a través de un formulario estándar se pueden ingresar propuestas de ley.

Brasil por su parte ha generado una plataforma llamada *e-democracia* que agrupa en un solo sitio web todos los mecanismos de participación, en la que se pueden recomendar modificaciones a los proyectos y/o cambiar la redacción de algún artículo y participar de foros y encuestas. También existen *chats* virtuales que permiten entregar opiniones en el momento que se esté desarrollando una sesión.

Por otra parte, en Reino Unido y Estonia existe la posibilidad de iniciar peticiones legislativas a través de una cantidad de firmas en apoyo a un proyecto de ley. Si se logra cierta cantidad de firmas la petición es considerada en la discusión legislativa, lo que no necesariamente significa que se acepten. El parlamento de Australia también cuenta con una Comisión de Peticiones y el sudafricano con una guía de cómo elaborar una propuesta de ley y como iniciar el proceso.

Lo importante de estas experiencias es que existen mecanismos claros y transparentes que permiten hacer seguimiento a los resultados de esas consultas y a la forma como esa información es utilizada en el proceso legislativo.

Se recomienda generar instancias educativas acerca del proceso legislativo y el rol que cumple el Congreso y los/las parlamentarios/as y fortalecer las ya existentes, incluyendo una mayor difusión y capacitación sobre los alcances de la ley del lobby. Para este trabajo se deberían aprovechar los medios tecnológicos e institucionales existentes y priorizar el trabajo hacia los y las jóvenes, y en las organizaciones interesadas en participar.

El Congreso hoy realiza un conjunto de actividades de extensión desde cada una de las Cámaras, incluyendo La Biblioteca del Congreso Nacional. Para mejorar el impacto de esas acciones sería necesario: (a) sistematizar todo lo que realiza y evaluar su efectividad; (b) buscar formas para potenciar sinergias y mayor coordinación entre las distintas acciones e iniciativas para aumentar el costo beneficio y poder focalizar de mejor forma recursos, mensajes y su cobertura.

Un ejemplo de este tipo de labor educativa es la Oficina Democrática Parlamentaria creada en Sudáfrica, la cual provee información acerca del Parlamento y su trabajo, lleva a cabo programas educativos, funciona como plataforma de acceso y participación e involucramientos para la ciudadanía.

Bibliografía

Arnold, J. (2012). Parliaments and Citizens in Latin America. *The Journal of Legislative Studies* N° 18 (3-4), 441-462.

Bernhagen (2013), P., Dür, A., & Marshall, D (2014). Measuring Lobbying Success Spatially. *Interest Groups & Advocacy* N° 3 (2): 202–218.

CEP (2015). Estudio Nacional de Opinión Pública N° 74, Agosto. Santiago: Centro de Estudios Públicos.

Corbelle, F. (2013). El ingreso de la sociedad civil al parlamento. Nuevos y viejos actores en el debate en torno a la modificación de la actual ley de drogas. *Cuadernos de Antropología Social* N° 38: 85-107.

De la Maza, G. (2011). Espacio público y participación ciudadana en la gestión pública en Chile: límites y posibilidades. *Polis* N° 10 (30): 45-75

DOS (2007). *Agenda Pro Participación*. Santiago: División de Organizaciones Sociales.

Dür, A. (2008). Measuring Interest Group Influence in the EU: A Note on Methodology. *European Union Politics* N°9 (4): 559–76.

Espinoza, V. (2004). De la política social a la participación en un nuevo contrato de ciudadanía. *Revista Política* N°43:149-183.

Fernández, M., & Ordóñez, M. (2007). *Participación ciudadana en la agenda gubernamental de 2007. Caracterización de los compromisos*. Programa Ciudadanía y Gestión Pública y Universidad Católica de Chile.

Lukes, S. (2005). *Power: A Radical View*. 2nd Edition. London: Palgrave Macmillan.

OECD (2009). Focus on Citizens. Public Engagement for Better Policy and Services. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.

Pedersen, H. (2013). Is measuring interest group influence a mission impossible? The case of interest group influence in the Danish parliament. *Interest Groups and Advocacy* N°2 (1): 27–47.

PNUD (2010). *Género: Los desafíos de la igualdad. Informe Desarrollo Humano*. Santiago: Programa Naciones Unidas para el Desarrollo.

PNUD (2014). *Auditoría a la Democracia: Más y mejor democracia para un Chile inclusivo* Santiago: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

PNUD (2015). *Politización. Informe Desarrollo Humano Chile*. Santiago: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

PNUD/UIP (2012). *Informe Parlamentario Mundial. La naturaleza cambiante de la representación parlamentaria*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo & Unión Interparlamentaria

Leyes y Reglamentos

Constitución Política de la República de Chile
<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242302>

Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.
<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30289>

Ley 20.730 Regula el Lobby y las Gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios.
<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1060115>

Reglamento del Senado.

http://www.senado.cl/reglamento-del-senado/prontus_senado/2012-11-07/110101.html

Reglamento de la Cámara de Diputados.

http://www.camara.cl/camara/media/docs/reglamento_15.pdf

Reglamento de la ley N°20.730, que regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios del Senado.

http://www.senado.cl/reglamento-del-lobby-senado-aprobado-el-26-de-noviembre-de-2014/prontus_senado/2014-11-27/164216.html

Reglamento de la ley N°20.730, que regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios de la Cámara de Diputados.

http://www.camara.cl/camara/media/transparencia/proyecto_lobby.pdf

Anexo 1

Descripción de cada grupo de la sociedad civil y los tipos de instituciones u organizaciones que la componen.

Entendamos como sociedad civil a aquellas organizaciones e instituciones colectivas que no son parte del Estado y que representan distintos intereses de diferentes sectores de la sociedad. Para el caso de este informe hemos clasificado a estas organizaciones en cinco grupos sociales o de intereses.

Se describe también aquel conjunto de poderes y órganos de gobierno que constituyen la categoría Estado.

I. Organizaciones sociales

1. **ONG / Fundación:** organizaciones sin fines de lucro que se dedican a una amplia gama de actividades, algunas pueden tener carácter benéfico, fines sociales, políticos o religiosos.

2. **Iglesias:** en esta categoría incluye a instituciones representantes de distintos credos religiosos, como la Mesa Ampliada de Entidades Evangélicas UNE-Chile, el Consejo Nacional de Obispos y Pastores, y la Conferencia Episcopal de Chile, entre otras.
3. **Partidos políticos / movimientos políticos:** representantes de partido o movimiento político (Democracia Regional, Partido Socialista, Partido Liberal, por nombrar algunos), excluyendo asesores de parlamentarios o bancadas, que van como miembros poder legislativo.
4. **Organización Social:** organizaciones que representan a ciertos grupos con diversos objetivos e intereses, como por ejemplo organizaciones de carácter deportiva, artísticas, territoriales como las juntas de vecinos, asociaciones de demandas de enfermos como la Agrupación de Pacientes con Fibrosis Quística, entre otros. Incluye asociaciones de padres y apoderados, o de consumidores, y organizaciones comunitarias. También incluye organizaciones estudiantiles y comunidades indígenas.
5. **Otras sociales:** incluye todo lo que no es clasificable en las categorías anteriores. Incluye: personas naturales (como nominado, candidato, padre / madre / hijo / abuelo de, solicitante o abogado del solicitante, vecino, etc.).

II. Trabajadores

1. **Asociación de trabajadores:** incluye todas las multigremiales y multisindicales como federaciones, asociaciones nacionales, confederaciones, etc. Entre ellas destacan la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), la Confederación de Trabajadores del Cobre (CTC), etc.
2. **Sindicatos empresas privadas:** sindicato de empresa privada a nivel individual, es decir, que no agrupan a un conjunto de sindicatos del sector privado, independientemente del tamaño.
3. **Sindicatos y asociaciones sector público:** todos los sindicatos, agrupaciones asociaciones, federaciones y confederaciones de

funcionarios del sector público en todos sus niveles. Incluye a la Asociación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF), la Federación Nacional de Funcionarios del Ministerio Público (FENAMIP), la Confederación Nacional de Funcionarios Municipales, entre otros.

III. Expertos

- 1. Universidades:** Centros de Educación Superior como universidades e institutos profesionales y centros de formación técnica. Se incluye las facultades, escuelas, departamentos por carrera y los centros de investigación. Sin embargo, se registra solo el nombre de la institución no el del departamento o facultad. Incluye representantes de universidades públicas y privadas (como rectores y directivos, incluyendo representantes del CRUCH, del CUECH, y de toda organización que agrupe a Universidades o Institutos / Centros de Formación Técnica).
- 2. Centros de pensamiento:** registro de centros de estudios o de pensamientos vinculados a un partido político o que se caracterizan por algún tipo de orientación ideológica como: Instituto Igualdad, Instituto Libertad y Desarrollo, CEP, CENDA, Chile 21, Horizontal, entre otros.
- 3. Asociaciones profesionales:** colegios y asociaciones profesionales como por ejemplo el Colegio de Profesores, de Ingenieros, o asociaciones que agrupan profesiones.
- 4. Organizaciones Internacionales:** organizaciones que tienen un alcance, o presencia internacional, por ejemplo: Amnistía Internacional, PNUD, CEPAL, ONU, Unicef, OMS, por nombrar algunas.
- 5. Expertos individuales:** personas que no registran pertenencia a una institución, pero que en sus cargos hay descriptores como “Profesor”, “Abogado”, “Cientista político”, “Doctor”, “Ex-ministro”, “Consultor”, entre otros. Se incluye también a personalidades que no registraron su cargo.
- 6. Otros profesionales:** cualquier otra institución de carácter profesional que no es claramente clasificable en las categorías anteriores.

IV. Empresarios

- 1. Gremios empresariales:** incluye todas las multigremiales como federaciones, asociaciones nacionales, confederaciones de empresas o empresarios. Incluye grandes gremios (e.g. SOFOFA, SNA, CCHC, CPC, etc.), y medianos y pequeños, tanto a nivel nacional como local (e.g. Asociación de Productores de Cerveza A.G, Asociación de Aseguradores de Chile A.G, etc.).
- 2. Empresas privadas:** entidades con fines lucrativos, que comercializan bienes y servicios de diversos rubros ya de propiedad de capitales nacionales o extranjeros. Se incluyen representantes de medios de comunicación (directores, presidentes directorios, gerentes, abogados etc.). Incorpora también clubes de fútbol profesional que sean sociedades anónimas.
- 3. Otras empresariales:** cooperativas productivas, y otras que corresponden al mercado, pero que no corresponde a las dos categorías anteriores. Se incluyen también asociaciones empresariales educativas (e.g. FIDE, CONACEP, etc.) y deportivas (ANFP) y otras similares.

V. Otros

Esta categoría residual no es clasificable como sociedad civil, se puede citar como ejemplo:

- Organismos estatales de otros países como Comisión de RR.EE. y de Defensa Nacional del Senado de Brasil, Parlamento danés, Ministerio RR.EE danés, Embajada Brasil.
- Comisiones Asesoras Presidenciales.

ESTADO⁴⁴

- 1. Poder Ejecutivo:** correspondiente a todos los órganos de la administración del Estado: Ministerios, Subsecretarías y direcciones dependientes de un Ministerio. Incluye todo servicio funcionalmente descentralizado como el SERNAM, INJUV, entre otros. Incluye también gobernaciones, intendencias, consejos y gobiernos regionales.
- 2. Organismo Autónomo:** incluye a los diez organismos que constitucionalmente tienen autonomía constitucional como el Banco Central y la Contraloría. Incluye también al Poder Judicial.
- 3. Fuerzas Armadas y de Orden:** instituciones que conforman el Ejército, la Armada, Fuerza Aérea, y las policías. Esta categoría incluye direcciones y servicios de las distintas ramas, como, Dirección General de Movilización Nacional, Instituto Geográfico Militar, entre otros.
- 4. Empresas públicas:** empresas del Estado y todas aquellas en que el Estado, sus instituciones o empresas tengan aporte de capital igual o superior al 50% del capital social como: Banco Estado, Zofri, Codelco, Enap, Enami, empresas portuarias (Valparaíso y San Antonio) Empresa de Ferrocarriles del Estado y Televisión Nacional. ASMAR, que es una empresa pública y no perteneciente a las FFAA.
- 5. Municipalidades:** incluye municipios individuales y aquellas organizaciones que representan a los municipios a nivel nacional y regional, tales como: Asociación Chilena de Municipalidades, Asociación de Corporaciones Municipales, Asociación de Municipales de Chile y Asociación de Municipalidades Regionales.

⁴⁴ Se excluyó de la base al Poder Legislativo, el cual incluía, al Senado, la Cámara de Diputados y la Biblioteca del Congreso Nacional y sus respectivas oficinas y unidades, como por ejemplo Unidad de Asesoría Presupuestaria del Senado, la Oficina de Enlace del Congreso Nacional y la Vicepresidencia del Senado. Incluye también las bancadas de los partidos políticos y sus asesores.

Anexo 2: Listado de personas e instituciones de la sociedad civil que más asisten y exponen en audiencias de comisiones en ambas cámaras (2013-2014).

I. Asistencias

Tabla a1: Ranking de las 10 personas de la sociedad civil que más asisten a las audiencias de comisiones en ambas cámaras (2013-2014).

	PERSONAS	Nº DE VECES
1.	HÉCTOR MERY	81
2.	MACARENA LOBOS	58
3.	SERGIO MORALES	48
4.	HERNÁN CASTILLO	36
5.	SARA LARRAÍN	27
6.	GABRIEL DE LA FUENTE	27
7.	MÁXIMO PÁVEZ	26
8.	JUAN PABLO BRIONES	26
9.	JUAN PABLO CASTILLO	26
10.	MARILUZ VALDÉS	25

Tabla a2: Ranking de las 10 instituciones de la sociedad civil que más asisten a las audiencias de comisiones en ambas cámaras (2013-2014).

	INSTITUCIONES	Nº DE VECES
1.	INSTITUTO IGUALDAD	212
2.	FUNDACIÓN JAIME GUZMÁN	194
3.	INSTITUTO LIBERTAD Y DESARROLLO	165
4.	COMITÉ POLÍTICO DC	110
5.	UNIVERSIDAD DE CHILE	105
6.	CENTRO DEMOCRACIA Y COMUNIDAD	100
7.	COLEGIO DE PROFESORES DE CHILE A.G.	94
8.	PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE	86
9.	COMITÉ POLÍTICO RN	62
10.	CIEPLAN	60

II. Exposiciones

Tabla a3: Ranking de las 10 personas de la sociedad civil que más exponen en las audiencias de comisiones en ambas cámaras (2013-2014).

	PERSONAS	Nº DE VECES
1.	HÉCTOR MERY	37
2.	JOSÉ PEDRO SILVA	21
3.	HUGO BOTTO	19
4.	FRANCISCO PINOCHET	18
5.	CRISTIÁN MATURANA	14
6.	JAIME GAJARDO	13
7.	SARA LARRAÍN	12
8.	RAÚL TAVOLARI	12
9.	HERNÁN CALDERÓN	12
10.	MACARENA LOBOS	11

Tabla a4: Ranking de las 10 instituciones de la sociedad civil que más exponen en las audiencias de comisiones en ambas cámaras (2013-2014).

	INSTITUCIONES	Nº DE VECES
1.	UNIVERSIDAD DE CHILE	72
2.	PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE	61
3.	FUNDACIÓN JAIME GUZMÁN	58
4.	INSTITUTO LIBERTAD Y DESARROLLO	44
5.	INSTITUTO IGUALDAD	19
6.	COLEGIO DE PROFESORES DE CHILE A.G.	18
7.	ASOC. DE FUNCIONARIOS DEL SERVICIO AGRÍCOLA GANADERO	18
8.	UNIVERSIDAD ANDRÉS BELLO	17
9.	CONFEDERACIÓN DE TRABAJADORES DEL COBRE	17
10.	CENTRAL UNITARIA DE TRABAJADORES	17