



Reformas al Congreso Nacional

Metodología y resultados de Encuesta, aplicada en la Cámara de Diputados, que prioriza medidas más urgentes.

Autores

Carlos Medel; Paola Álvarez;
Gabriela Dazarola.
Email: cmedel@bcn.cl
Anexo: 3160

Resumen

A solicitud del Grupo de Trabajo Parlamentario de la Cámara de Diputados sobre Reforma del Congreso, se aplicó una encuesta a los diputados y diputadas con el objetivo de conocer las medidas que a juicio de los encuestados, son prioritarias para la modernización del Congreso Nacional.

Comisión

Elaborado para el Grupo de Trabajo Parlamentario de la Cámara de Diputados sobre Reforma del Congreso.

Se operacionalizaron las dimensiones y variables relevantes, las que luego fueron trabajadas con el mencionado Grupo.

Esa operacionalización distinguió 5 dimensiones: i. Fortalecer el vínculo con la comunidad, ii. Potenciar la participación ciudadana en el proceso legislativo, iii. Potenciar Asesoría Parlamentaria, iv. Modernizar la estructura y funcionamiento del Congreso, y v. Promover la Ética y Probidad. El desglose de dichas dimensiones dio origen a 32 preguntas (Encuesta final). La Encuesta fue aplicada de manera electrónica dejándola disponible en el Pupitre Electrónico de cada Diputada/o durante los meses de diciembre 2019 y enero 2020. Se obtuvieron 117 respuestas validas, lo que constituye una muestra representativa de la población total (155 Diputadas/os), considerando un 95% de nivel de confianza y un 5% de error muestral.

En cuanto a los resultados, se obtuvo que las medidas con mayor cantidad de preferencias fueron 1) iniciativa ciudadana de Ley (74 menciones), 2) crear un programa de Educación Cívica (72 menciones), y 3) regular los conflictos de intereses (66 menciones), las cuales, al mismo tiempo, obtuvieron un nivel de transversalidad política total, al ser priorizadas por representantes de todos los partidos políticos.

Además, mejorar la difusión y comunicación del trabajo parlamentario (cuarta medida más votada) y regular las formas de participación ciudadana en el Congreso (quinta) obtuvieron una transversalidad política interesante, al ser priorizadas por miembros de todos los partidos con la sola excepción de un partido conformado por 3 o menos representantes.

Nº SUP: 124421

Introducción

El Grupo de Trabajo Parlamentario de la Cámara de Diputados sobre Reforma del Congreso, que tiene como objeto abordar los cambios que requiere el funcionamiento y formas de trabajo del Poder Legislativo, solicitó la asesoría de la Biblioteca del Congreso Nacional (BCN) el análisis y conceptualización de las materias tendientes a potenciar tanto el funcionamiento interno del Congreso como su vínculo con la ciudadanía.

De esta forma, esta investigación tiene los siguientes **objetivos específicos**:

- Exponer los contenidos y los aspectos metodológicos considerados en la encuesta aplicada a las/os diputadas/os del Congreso Nacional.
- Identificar las medidas que priorizan las/os diputadas/os en relación con el funcionamiento interno de la Cámara de Diputados, así como con el vínculo con la ciudadanía.
- Proporcionar datos que contribuyan a la toma de decisiones para efectuar análisis más específicos, respecto de aquellas prioridades que obtuvieron mayor cantidad de menciones, así como apoyo transversal.

El trabajo, realizado en coordinación con el mencionado Grupo de Trabajo, consistió concretamente en:

- i. La sistematización de las propuestas planteadas en los estudios elaborados por diversos organismos respecto del tema (PNUD 2014, 2016 y 2017; OCDE, 2016; Consejo Asesor Presidencial 2015; Consejo de Modernización de la Labor Legislativa, 2015),
- ii. La operacionalización de las principales medidas propuestas, y
- iii. La aplicación de una encuesta, en la Cámara de Diputados, que captara las prioridades de las/os Diputadas/os respecto a las medidas.

Así, en el capítulo I se presenta la metodología desarrollada, que va desde la operacionalización de los conceptos hasta la aplicación de la encuesta, y luego; en el capítulo II, los principales resultados obtenidos.

I. Metodología

1. Operacionalización

Con el objetivo de enmarcar esta investigación en el contexto de la literatura disponible sobre el tema, primero se revisaron los informes respecto a la modernización del Congreso Nacional elaborados por diversas instituciones. Específicamente, se sistematizaron las propuestas de los siguientes 6 documentos:

- a) Informe del Consejo de Modernización de la Labor Legislativa (2015).
- b) Informe Comunicación y representación parlamentaria desafíos del informe parlamentario mundial UIP -PNUD. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD (2012).
- c) Auditoría a la democracia. Más y mejor democracia para un Chile inclusivo. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2014).
- d) Informe de las Medidas propuestas por el Consejo Asesor Presidencial contra los conflictos de interés, el tráfico de influencias y la corrupción en relación a la acción parlamentaria. Consejo Asesor Presidencial (2015), conocida como la “Comisión Engel”.
- e) Reforma Política Regulatoria en Chile. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OECD (2016).
- f) La participación de la sociedad civil en el proceso legislativo chileno. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD (2017).

Como conclusión de este análisis, se estructuraron las medidas propuestas según 4 grandes grupos temáticos¹:

- a) **Relación con la ciudadanía.** Este tema fue abordado por el Consejo de Modernización y el PNUD. En el primer caso, las propuestas son más generales, haciendo un llamado a perfeccionar los mecanismos de participación, normar y mejorar los procedimientos de audiencias, así como mejorar la transparencia en el proceso de formación de la ley. En el caso del PNUD, se propone la institucionalización de la participación de la sociedad civil en el proceso legislativo, mejorar el acceso y los procesos de las audiencias de comisiones, además de mejoras en la transparencia y acceso a la información, así como incorporar mecanismos que permitan a la ciudadanía presentar propuestas de ley.
- b) **Relación con el Ejecutivo.** Ninguna de las propuestas analizadas incorpora cambios sustanciales en ese ámbito. Tangencialmente se podrían mencionar algunas propuestas del Consejo de Modernización, relacionadas con la revisión del sistema de urgencias.

¹ La enumeración siguiente fue obtenida de manera casi textual del Informe de la Biblioteca del Congreso Nacional “Propuestas de Reformas al Congreso Nacional Síntesis de principales propuestas de organismos externos, septiembre del 2019”, elaborado por Paola Álvarez y Gabriela Dazarola.

- c) **Formas de funcionamiento del proceso legislativo.** El Consejo de Modernización propone una serie de cambios para agilizar el proceso legislativo, como limitar el debate, establecer comisiones bicamerales, simplificar tramitación de proyectos de fácil despacho, así como propuestas relacionadas con la técnica legislativa y evaluaciones ex ante de los proyectos de ley. El PNUD en este ámbito propone implementar mejores canales de comunicación con la ciudadanía y mejorar la transparencia y acceso a la información oportuna y completa del trabajo de comisiones.

- d) **Cambios en las estructuras internas del Congreso Nacional.** El Consejo de Modernización propone la creación de órganos comunes en el Congreso para abordar materias relacionadas con la técnica legislativa, evaluación de la ley y estándares éticos parlamentarios. Además, propone fortalecer a los equipos de apoyo de parlamentarios y a los funcionarios de Bancadas. El PNUD, en tanto, plantea institucionalizar la participación de la sociedad civil en el proceso legislativo, principalmente en materia de las audiencias en comisiones, cabildos ciudadanos en regiones y habilitar canales formales de consulta.

En este mismo ámbito, el Consejo Asesor Presidencial aporta con varias propuestas, todas en el ámbito de la prevención de la corrupción, así como reforzar la Oficina de Presupuesto del Senado, transformándola en una oficina común del Congreso, fortalecer la institucionalidad que fiscalice el cumplimiento de las normas sobre conflicto de interés al interior del Congreso, crear un sistema de integridad del Congreso Nacional, entre otras.

Una vez sintetizadas las propuestas de los organismos técnicos, éstas fueron trabajadas en el Grupo de Trabajo Parlamentario de la Cámara de Diputados sobre Reforma del Congreso. Básicamente, los puntos de vista de las/los Diputadas/os miembros de dicho Grupo de Trabajo consideraron las dimensiones propuestas por los organismos técnicos y agregaron otras nuevas, tras lo cual se obtuvo una estructura con fuerte énfasis en la relación Congreso-ciudadanía. Así, por ejemplo, la dimensión original sobre “relación con la ciudadanía” fue dividida en dos dimensiones: por un lado, “fortalecer el vínculo con la ciudadanía” y, por otro, “fortalecer la participación ciudadana en el proceso legislativo”, es decir, la primera se refiere a la comunicación *desde* el Congreso *hacia* la ciudadanía, en tanto la segunda enfatiza la creación de mecanismos que permitan que la ciudadanía sea escuchada por el Congreso. Además, se establecieron como nuevas dimensiones el “potenciar la Asesoría Parlamentaria” para darle sustento técnico a todos los Proyectos de Ley, así como también se creó la dimensión de “Promover la Ética y la Probidad”. Los aspectos referentes a la modernización de las estructuras internas del Congreso, señalados en la literatura, se mantuvieron, algunos como variables, otros como dimensiones.

A. Dimensiones y variables

Como muestra la Figura 1, por ejemplo, la dimensión de “fortalecer el vínculo con la comunidad” considera variables como generar instancias de trabajo legislativo en cada región, unificar la información sobre la tramitación de los Proyectos de Ley, mejorar los sitios web existentes y crear otros dispositivos nuevos que fomenten la comunicación con la ciudadanía. Su complemento, la dimensión de “potenciar la participación ciudadana en el proceso legislativo”, considera variables como crear instancias formales de participación ciudadana y publicitarlas, crear la iniciativa ciudadana de Ley, y potenciar el trabajo pre-legislativo con organizaciones de la sociedad civil. La Figura 1 muestra el detalle de la operacionalización, según 5 dimensiones y 32 variables.

Figura 1. Modernización del Congreso Nacional: Dimensiones y variables

Dimensiones	Variables
1. Fortalecer el vínculo con la comunidad	<ul style="list-style-type: none"> a) Crear instancias regionales de trabajo b) Potenciar difusión del trabajo parlamentario en la ciudadanía c) Potenciar educación cívica respecto a proyectos de ley d) Unificar información sobre la tramitación de proyectos de ley e) Mejorar sitios web (más amigables, mejor información) f) Desarrollar nuevas aplicaciones informáticas
2. Potenciar la participación ciudadana en el proceso legislativo	<ul style="list-style-type: none"> a) Incorporar formalmente la participación de la sociedad civil b) Transparentar el debate a la ciudadanía c) Publicitar instancias de participación ciudadana d) Fomentar trabajo pre-legislativo con organizaciones sociales e) Permitir propuestas ciudadanas de proyectos de ley
3. Potenciar Asesoría Parlamentaria	<ul style="list-style-type: none"> a) Manual de estilo para proyectos de ley (dar uniformidad) b) Crear órgano de Evaluación de la Ley c) Exigir que todo Proyecto de Ley debe fundarse adecuadamente d) Regular y potenciar la Asesoría Parlamentaria (individual, comisiones) e) Crear unidad de análisis presupuestario f) Fortalecer trabajo pre-legislativo con organizaciones de la sociedad civil g) Mejorar insumos técnicos en tramitación de Proyectos
4. Modernizar estructura y funcionamiento del Congreso Nacional	<ul style="list-style-type: none"> a) Fortalecer función de representación b) Potenciar Bancadas c) Evitar duplicidad de funciones Cámara/Senado d) Hacer más eficiente el trabajo en Sala e) Mejorar trabajo de Comisiones f) Revisar procedimientos de fiscalización g) Revisar aspectos burocráticos h) Hacer más eficiente el proceso legislativo
5. Promover la Ética y Probidad	<ul style="list-style-type: none"> a) Rendición de cuentas personal b) Regulación de conflictos de interés c) Dedicación exclusiva d) Mejorar sistema de incompatibilidades e) Integración de Comisiones de Ética y Transparencia de ambas Cámaras f) Mejorar sistema de asignaciones parlamentarias

2. Construcción y aplicación de la encuesta

Cada una de las variables de la Figura 1 fue utilizada para redactar una medida específica, las cuales, en su conjunto, conformaron la encuesta respondida por las/los Diputadas/os. El Anexo 1 muestra la tabla con las Dimensiones y Variables, además de una columna con las medidas que se desprendieron de las variables tal como aparecieron finalmente en la Encuesta.

Como se señaló, la Encuesta tiene el objetivo de conocer las medidas que, a juicio de la Cámara de Diputados, tendrían mayor prioridad para reformar el Congreso Nacional.

La población total considerada fue de la totalidad de la/os Diputada/os en ejercicio (N=155). Se realizó un muestreo probabilístico, en el cual todos los miembros de la población tuvieron igual probabilidad de ser encuestados. Fue aceptado un nivel de confianza del 95% y un margen de error de 5%, lo que arrojó una muestra mínima de 111 diputada/os a ser encuestada/os.

La Encuesta fue realizada de manera electrónica durante los meses de diciembre 2019 y enero 2020. En su construcción se utilizó el formulario de encuestas digital de *Google Forms*, quedando la encuesta disponible en el Pupitre Electrónico de cada Diputada/o en la Sala Plenario durante los meses señalados. La Encuesta se dividió en las dimensiones que muestra la Figura 1 y se le solicitó a las/los Diputadas/os que seleccionaran 3 medidas prioritarias por cada dimensión. Es decir, cada Diputada/o podía seleccionar un máximo de 15 medidas a priorizar.

Se recogió la identidad de quienes respondieron la encuesta para evitar que una persona respondiera más de una vez. Una vez cerrado el periodo de respuesta de la Encuesta, se recogió la información en Excel, se verificó que cada persona hubiera respondido sólo una vez (se eliminó la información en los 4 casos en que no ocurrió aquello) y se ordenó la información. Luego, el análisis y visualización de los datos se realizó usando el *software* Tableau 2019.² y para la edición de los gráficos y figuras se utilizó el *software* libre Inkscape³.

Fueron recibidas 117 respuestas válidas (una vez eliminadas las 4 repetidas), lo que supera los 111 casos necesarios para alcanzar un nivel de confianza del 95%. Por lo tanto, es posible señalar que los resultados que se presentan en la sección siguiente son representativos de la opinión de la Cámara de Diputados.

Así, considerando que la muestra es representativa de la población, los resultados de la encuesta mostrarán las medidas que fueron calificadas como prioritarias en la Cámara de Diputados (al momento de la encuesta) para modernizar el Congreso Nacional. Lo anterior significa que las medidas seleccionadas con mayor cantidad de veces, podrían tener mayor probabilidad de ser aprobadas en la Cámara de Diputados en el eventual caso de que fueran transformadas en iniciativas de Ley, modificaciones reglamentarias u otras medidas.

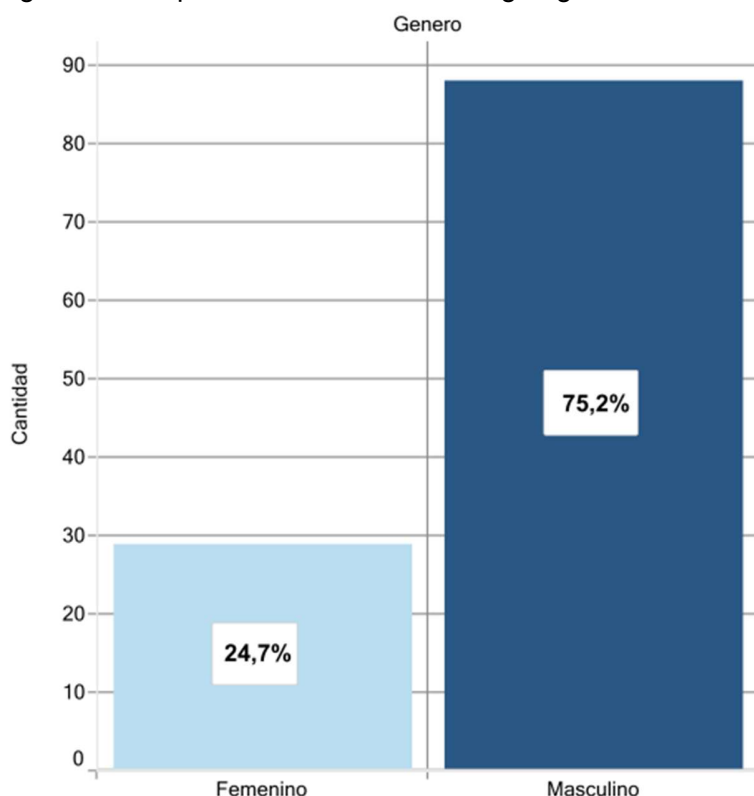
² Ver: <https://www.tableau.com/products> (Marzo, 2020).

³ Ver: <https://inkscape.org/> (Marzo, 2020).

3. Descripción de la muestra

La muestra está compuesta por 117 Diputadas/os en ejercicio. En términos de género, la Encuesta fue respondida por 29 mujeres y por 88 hombres, lo que representa un 24,7% de mujeres y un 75,2% de hombres (Figura 2). Esta desbalanceada proporción de género de la muestra, replica la relación de género de la población total (las/los 155 Diputadas/os) que cuenta con un porcentaje de participación femenina del 22,78%⁴.

Figura 2. Composición de la muestra según género.



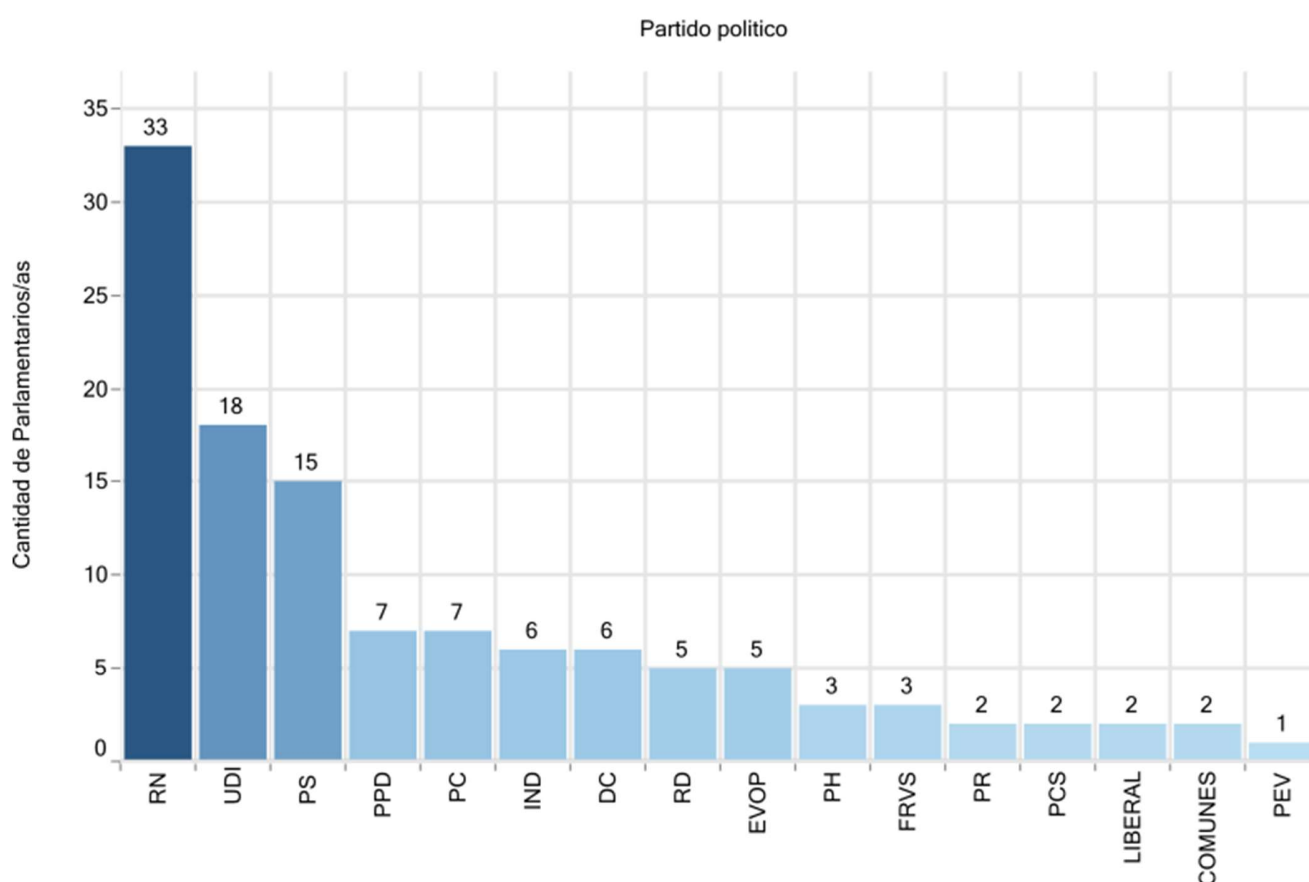
Al analizar la muestra según los partidos políticos a los que pertenecen las/los Diputadas/os, se tiene que ella comprende a Diputadas/os de todos los partidos políticos con representación actual en la Cámara de Diputados, con la sola excepción del Partido Republicano (1 Diputado). Así, los tres partidos con mayor cantidad de representantes son Renovación Nacional (RN, 33 Diputadas/os), Unión Demócrata Independiente (UDI, 18), y Partido Socialista (PS, 15). En el otro extremo, hay una serie de partidos con 1, 2 y 3 representantes, como el Partido Ecologista Verde (PEV, 1); Comunes, 2; Liberal, 2; Partido Convergencia Social (PCS), 2; Partido Radical (PR), 2; Federación Regionalista Verde Social

⁴ Banco Mundial, 2020. Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SG.GEN.PARL.ZS?locations=CL> (Marzo, 2020)

(FRVS), 3; y Partido Humanista (PH), 3. La distribución de la muestra va en el mismo sentido de la distribución de la población total (es decir, contando el total de los 155 Diputadas/os).

El análisis según partidos políticos resultará útil en tanto mostrará el nivel de transversalidad en el apoyo a las diferentes medidas, en el supuesto que, en la Cámara de Diputados, a mayor transversalidad de una medida, ésta tendría una mayor probabilidad de ser aceptada. Sin embargo, el análisis según partidos políticos esconde una dificultad importante: gráficamente, pone en un mismo nivel a partidos con una muy disímil cantidad de representantes.

Figura 3. Composición de la muestra según Partidos Políticos.



Por ejemplo, el análisis por partido pone gráficamente, como se verá en la sección siguiente, en un mismo nivel al PEV (1 representante) y a RN (33 representantes), lo cual presenta a RN priorizando una gran cantidad de medidas, sino todas, y al PEV sólo unas pocas.

En términos numéricos, considerando que la Encuesta pide seleccionar tres medidas prioritarias por dimensión y tiene 5 dimensiones, las/los 33 representantes de RN tuvieron 495 oportunidades de señalar una medida como prioritaria, en tanto PEV tuvo sólo 15 oportunidades. Como se verá en la sección siguiente, frecuentemente los partidos con 3 o menos representantes aparecen como no seleccionando

diversas medidas como prioritarias, lo que podría llevar a la conclusión que esas medidas no son relevantes para esos partidos. Sin embargo, hay que tener en consideración que estos, comparativamente, tuvieron menor cantidad de oportunidades para seleccionar las medidas como prioritarias.

Si bien se realizará el análisis por partido, por las razones anteriormente expuestas no se puede concluir en el caso de partidos con menos representantes que estos no están de acuerdo o no consideran importante alguna de las medidas. Para llegar a una conclusión como esa se requeriría investigar en mayor profundidad.

II. Resultados

Los resultados de la Encuesta se presentan siguiendo las 5 dimensiones que le dieron estructura. Para cada dimensión los resultados se ordenan de acuerdo con dos criterios:

- a) la frecuencia (cuantas veces fue señalada como prioritaria cada medida) y
- b) la distribución de las respuestas según partido político, con el objetivo de mostrar no solo la cantidad de menciones totales sino también la transversalidad política (o no) de cada medida.

Finalmente, como suerte de síntesis de resultados, se presentan las 10 medidas que obtuvieron mayor cantidad de menciones (independiente de la dimensión a la que pertenecían) y su grado de transversalidad político-partidista. Este ejercicio se realiza en el entendido que podría ser útil, para el Grupo de Trabajo Parlamentario sobre reforma del Congreso Nacional, conocer qué medidas tendrían mayor probabilidad de ser aprobadas por la Cámara en el caso de que se transformaran en iniciativas de ley, modificaciones reglamentarias u otras acciones. En todo caso, cabe señalar que entre los resultados de esta investigación y un eventual proyecto de ley podría haber un proceso de recopilación de información y de ponderación de los antecedentes mucho más complejo que simplemente tomar los resultados que acá se presentan y transformarlos, textualmente, el proyecto de ley. Dicho trabajo legislativo, escapa a los límites de esta investigación.

A continuación, se presentan los resultados obtenidos por cada una de las dimensiones incluidas en la Encuesta:

1. Fortalecer el vínculo con la comunidad

Esta primera dimensión aborda el vínculo entre el Congreso y la ciudadanía entendiéndolo como la creación de mecanismos que potencien la comunicación *desde* el Congreso *hacia* la Ciudadanía. Como se verá, la segunda dimensión aborda el vínculo Congreso-ciudadanía en tanto la creación de instancias que permitan a la ciudadanía ser escuchada por el Congreso, es decir, lo aborda *desde* la ciudadanía *hacia* el Congreso.

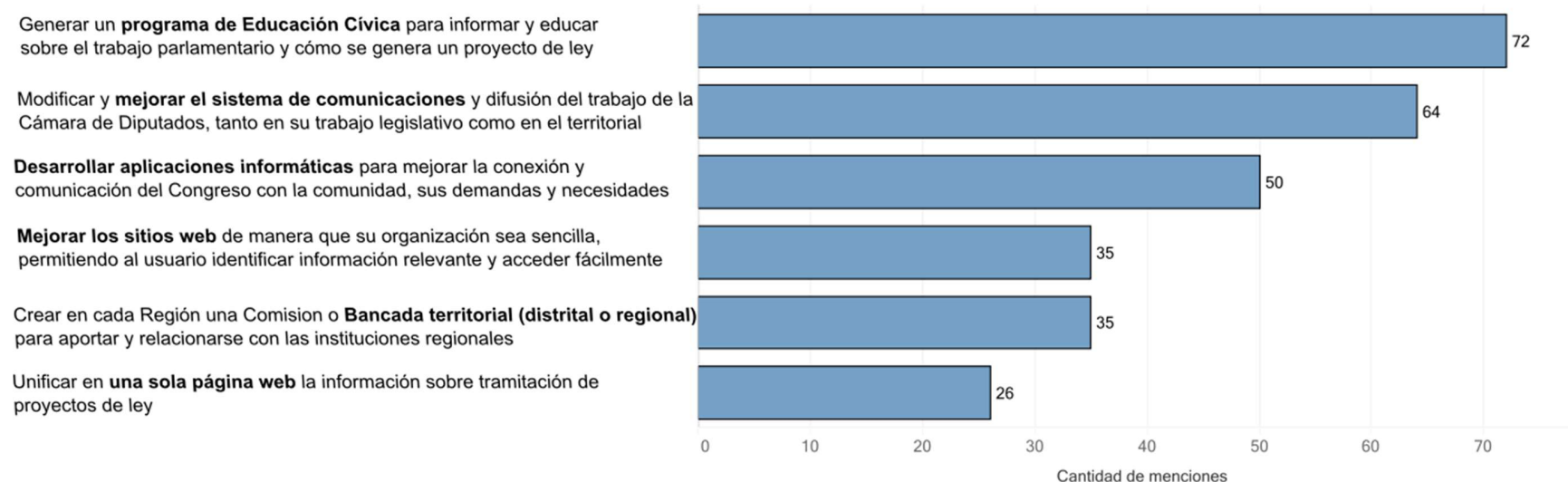
Así, *desde* el Congreso *hacia* la ciudadanía, la medida más veces priorizada (72 menciones que equivale al 65%) fue la de **generar un programa de Educación Cívica para difundir a la ciudadanía diversos aspectos**, como las etapas del proceso legislativo, las atribuciones legislativas del poder Ejecutivo (urgencias), las iniciativas que pueden originarse en el Congreso y las que deben originarse en el Ejecutivo, etc. El 65% de las/os Diputadas/os que respondieron la Encuesta consideraron esa medida como prioritaria.

Le sigue en relevancia cuantitativa (64 menciones que equivale al 54%) la medida de **mejorar el sistema de comunicaciones y difusión del trabajo legislativo y territorial**, la que apunta a reformar el sistema de comunicaciones institucional del Congreso para que tanto la tramitación de los Proyectos de Ley como el trabajo distrital de las/os Diputadas/os sea conocido por la ciudadanía de manera más eficiente y simple.

La tercera medida más veces priorizada (50 menciones que equivale al 42%) es la de **desarrollar nuevas aplicaciones informáticas para mejorar la conexión del Congreso con las demandas y necesidades sociales**.

Especialmente, estos últimos meses, la ciudadanía se ha movilizó y organizado a través de plataformas digitales, logrando convocatorias muy masivas y planteando -a veces de manera clara, otras de manera difusa- una serie de demandas sociales urgentes. Esta medida prioriza la creación de herramientas digitales que, por una parte, ayuden al Congreso a entender y traducir las demandas ciudadanas en clave legislativa y, por otra, que permitan posicionar la discusión legislativa en los debates realizados digitalmente en el país.

Figura 4. Dimensión 'Fortalecer el vínculo con la comunidad', frecuencia.

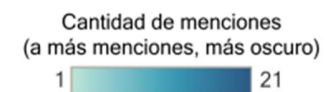
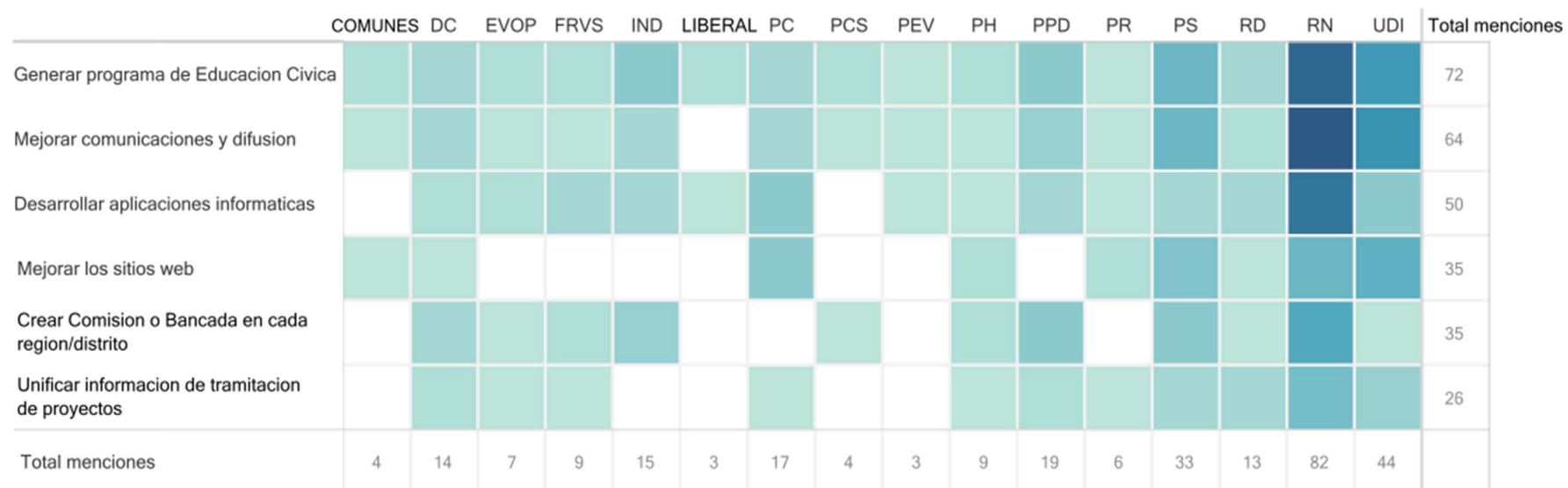


En **términos de transversalidad política**, la medida con mayor cantidad de menciones, **generar un programa de educación cívica**, obtuvo una transversalidad política total, al ser seleccionada por miembros de todos los partidos como prioritaria.

Las segunda y tercera medida con más menciones, **mejorar el sistema de comunicaciones-difusión del trabajo parlamentario** y **desarrollar nuevas aplicaciones informáticas para contactarse con la ciudadanía**, también pueden considerarse con un amplio apoyo transversal, ya que los partidos que no las mencionaron son partidos de 3 o menos integrantes, es decir, partidos que tuvieron muchas menos posibilidades de selección en la Encuesta.

En la Figura 5, es posible apreciar la transversalidad política de las medidas, en donde se presenta por partido político el total de menciones por cada una de las variables. A mayor cantidad de menciones el color es más oscuro.

Figura 5. Dimensión 'Fortalecer el vínculo con la comunidad', nivel de transversalidad política.

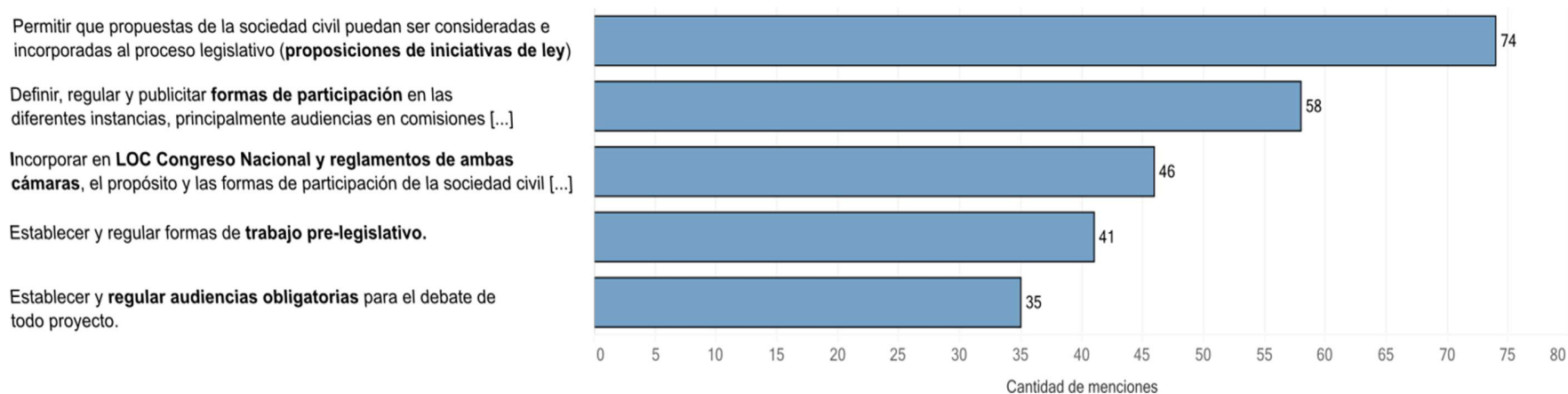


2. Potenciar la participación ciudadana en el proceso legislativo

Esta dimensión enfoca la comunicación Congreso-ciudadanía desde la creación de nuevas herramientas que permitan que la ciudadanía sea escuchada en el Congreso. En ese sentido, la medida que mayor cantidad de menciones tuvo (74 menciones que equivale al 62%) fue el que la **sociedad civil efectúe proposiciones de proyectos de ley** que puedan ser tramitados formalmente en el Congreso. También conocida como "iniciativa ciudadana de Ley" esta medida, de acuerdo a la literatura, incorpora un mecanismo de democracia directa al sistema representativo, vinculando la ciudadanía con el Congreso de manera formal. Por una parte, la ciudadanía obtiene el derecho de iniciar legislativamente una medida no considerada por el Congreso y, por otra, el Congreso efectúa su tramitación legislativa.

La segunda y tercera preferencia van en un sentido similar. La segunda medida (58 menciones que equivalen a un 49%) busca **definir, regular y formalizar las instancias de participación de la sociedad civil** en audiencias en Comisiones legislativas, explicitando los criterios de invitación, las dinámicas de trabajo y su duración. En un sentido similar, la tercera medida más votada (46 menciones, 39%) **busca incorporar explícitamente en la Ley Orgánica del Congreso Nacional (LOC)** y en los reglamentos de ambas Cámaras el propósito y **las formas de participación de la sociedad civil**, de modo de otorgarle a la ciudadanía un rol formal y constante en la labor legislativa.

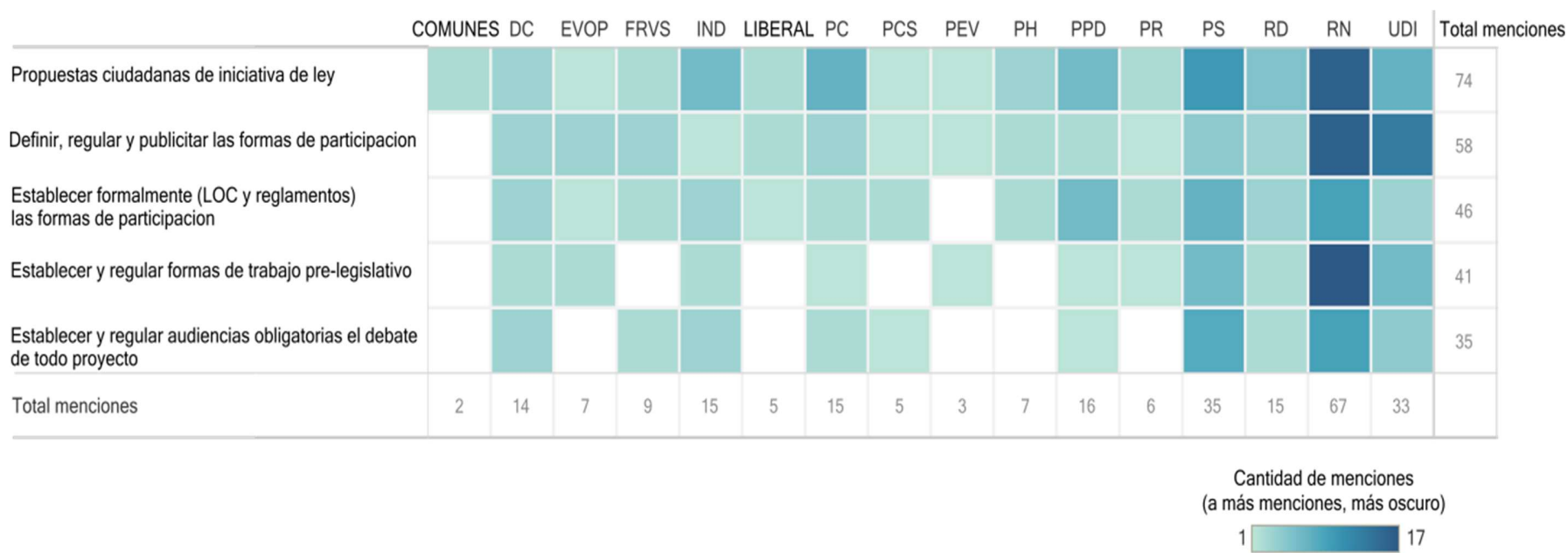
Figura 6. Dimensión 'Potenciar participación ciudadana en proceso legislativo', frecuencias.



En relación al **nivel de transversalidad de estas medidas**, la con mayor cantidad de menciones (iniciativa ciudadana de Ley) obtuvo un apoyo transversal de todos los partidos políticos, es decir, fue considerada como prioritaria por miembros de todo el espectro político en ejercicio.

En tanto, la segunda y tercera preferencia, ambas vinculadas con **formalizar la participación ciudadana en el proceso legislativo**, también obtuvieron un apoyo casi total, ya que solo no fueron elegidas por uno (en un caso) y dos partidos (en el otro) con 3 o menos representantes, los cuales, como se ha dicho, tuvieron mucho menos oportunidades de expresar sus prioridades, lo que implica que no necesariamente dichos partidos no la consideran una medida relevante.

Figura 7. Dimensión ‘Potenciar participación ciudadana en proceso legislativo’, nivel de transversalidad política



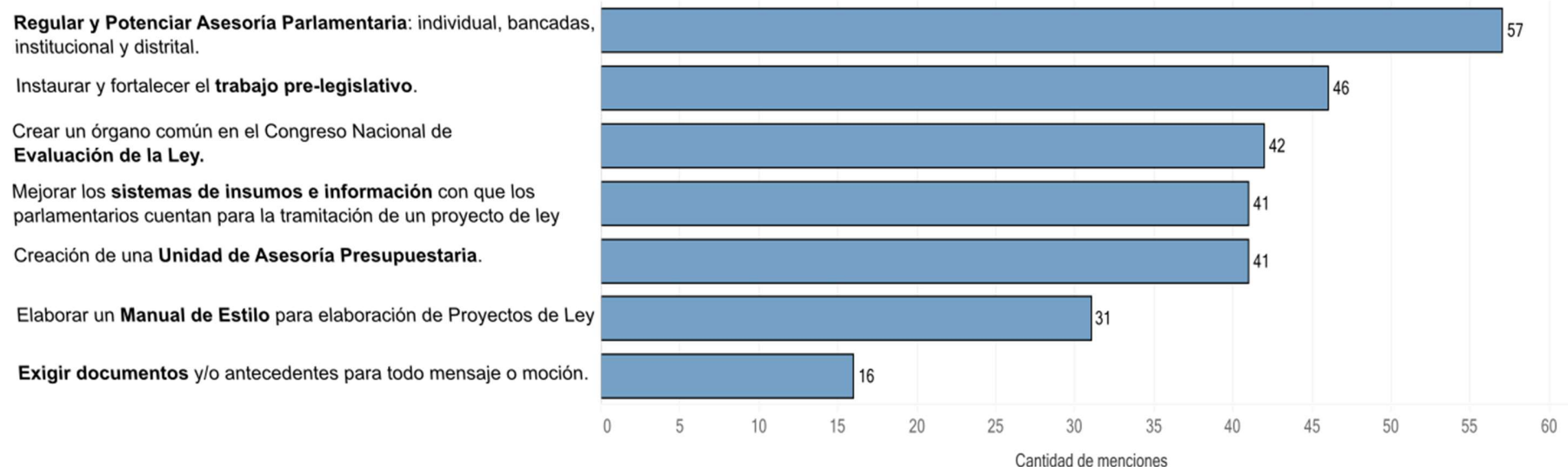
3. Potenciar Asesoría Parlamentaria

Respecto a la asesoría que reciben las/os Diputadas/os, la medida que obtuvo una mayor cantidad de menciones (57 menciones que equivale a un 48%) fue la de **regular y potenciar la asesoría en sus diversas modalidades**: asesoría individual, por Bancadas, institucional y por distrito legislativo. Considerando que se legisla sobre una gran diversidad de temas, además de las distintas funciones que las/os Diputadas/os deben efectuar de manera paralela (función legislativa, de representación y de fiscalización), podría resultar fundamental una asesoría técnica y formal en todas estas instancias. Sin embargo, aunque ésta fue la medida más votada, obtuvo una cantidad de preferencias bastante menor (57) comparándola con las medidas más votadas de las dos dimensiones antes vistas (ambas con más de 70 preferencias cada una).

Como segunda medida más veces priorizada (46 menciones, 39%) se ubicó la que busca **instaurar y fortalecer el trabajo pre-legislativo**, que permitiría otorgarle un trato formal y técnico a los vínculos con las organizaciones de la sociedad civil y *stakeholders*, de manera de incorporar sus puntos de vista antes de iniciar la tramitación legislativa de un determinado proyecto de ley.

La tercera medida con una mayor cantidad de veces priorizada (42 menciones, 36%) fue la de **crear un órgano común en el Congreso Nacional de Evaluación de la Ley**. La creación de esta instancia entregaría, por ejemplo, la posibilidad a las/os parlamentarias/os de tener un *feedback* respecto de las leyes que aprueban, analizando eventuales aspectos críticos en la implementación de la ley y recomendando eventuales modificaciones (análisis *ex-post*). Adicionalmente, un órgano de Evaluación de la Ley podría desarrollar metodologías de análisis *ex-ante* que vislumbren eventuales problemas futuros que acarrearían determinados proyectos, para ser corregidos antes de su promulgación oficial como ley de la República.

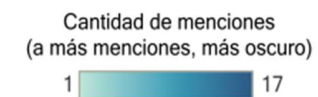
Figura 8. Dimensión 'Potenciar Asesoría Parlamentaria', frecuencias.



En esta dimensión, la transversalidad política que obtuvieron las medidas es menos clara que en las dos dimensiones anteriores. Así, ninguna de las 7 medidas que componen esta dimensión obtuvo una transversalidad política total. La tercera medida con mayor cantidad de preferencias (crear órgano de Evaluación de la Ley, 42 menciones) fue la que obtuvo un apoyo político más transversal, ya que sólo no fue seleccionada por un partido de 3 o menos representantes. En tanto, la primera (regular la asesoría parlamentaria) y la segunda (fortalecer el trabajo pre-legislativo) también presentan una transversalidad política interesante, aunque no total, ya que no fueron seleccionadas por miembros de partidos de 3 o menos representantes, por lo que resulta necesario indagar en mayor detalles para saber si obtendrían un apoyo total.

Figura 9. Dimensión 'Potenciar Asesoría Parlamentaria', nivel de transversalidad política.

	COMUNES	DC	EVOP	FRVS	IND	LIBERAL	PC	PCS	PEV	PH	PPD	PR	PS	RD	RN	UDI	Total menciones
Regular y Potenciar Asesoría Parlamentaria	4	14	10	9	15	4	17	5	3	8	17	6	36	10	80	36	57
Instaurar y fortalecer el trabajo pre-legislativo																	46
Crear órgano común del Congreso de Evaluación de la Ley																	42
Mejorar insumos e información para tramitación leyes																	41
Creación Unidad de Asesoría Presupuestaria																	41
Manual de Estilo para elaboración de Proyectos																	31
Exigir antecedentes a todo Proyecto de Ley																	16
Total menciones	4	14	10	9	15	4	17	5	3	8	17	6	36	10	80	36	



4. Modernizar estructura y funcionamiento del Congreso Nacional

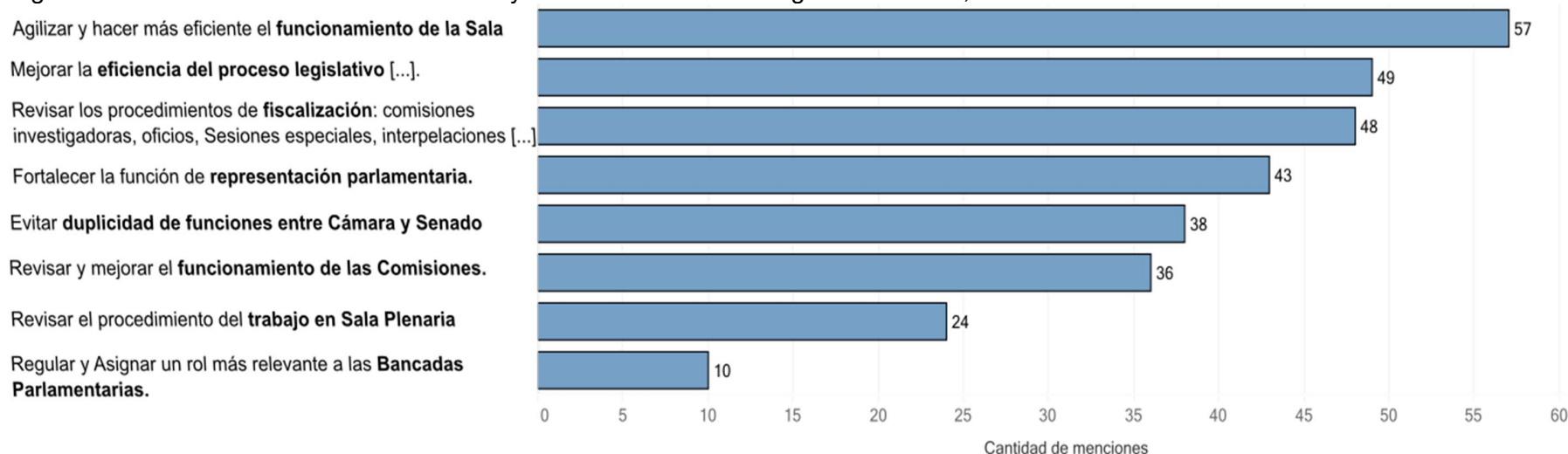
Respecto a los mecanismos de funcionamiento interno del Congreso, la medida con mayor cantidad de preferencias (57 menciones, 48%) **fue la de agilizar y hacer más eficiente el trabajo en la Sala Plenaria**, aunque con una cantidad de menciones inferior a las medidas más votadas de las dos primeras dimensiones (sobre 70). Como idea general, esta medida busca, por ejemplo, limitar extensas intervenciones en Sala que no siempre son escuchadas con atención por el resto, eliminar formalidades del trabajo en Sala que lo vuelven poco ágil, en definitiva, aprovechar de manera más eficiente el tiempo en que las/os Diputadas/os deliberan en conjunto.

La segunda medida más veces mencionada (49 menciones que equivale al 42%) fue la que busca **mejorar la eficiencia del proceso** legislativo en general, lo cual implica la creación de comisiones bicamerales, el simplificar la tramitación de proyectos de fácil despacho, el establecer un mecanismo para que los proyectos sean votados en un periodo determinado, y revisar el sistema de urgencias.

Es decir, las primeras dos medidas van en el mismo sentido de **hacer más eficiente el trabajo parlamentario**, la primera se refiere al trabajo en Sala, la segunda al proceso legislativo en general.

En tanto, la tercera medida con mayores preferencias (48 menciones, 41%) fue la que propone **revisar los procedimientos de fiscalización**, como las comisiones investigadoras, los oficios, las Sesiones especiales, las interpelaciones y la acusación constitucional, evaluando su efectividad real y sus procedimientos para hacerlos más eficientes.

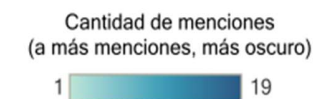
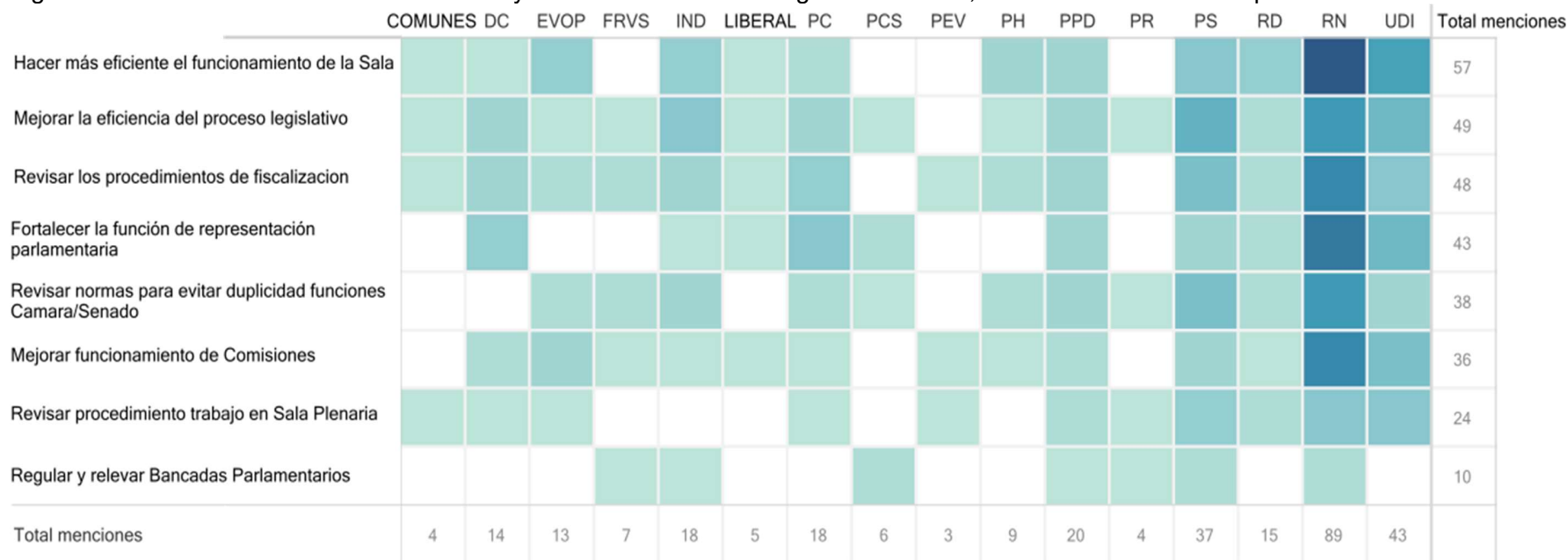
Figura 10. Dimensión 'Modernizar estructura y funcionamiento del Congreso Nacional', frecuencias.



Respecto a la transversalidad política, ninguna de las medidas propuestas en esta dimensión obtuvo un apoyo transversal total. Sin embargo, la medida más interesante en términos de transversalidad es la que obtuvo la segunda mayor cantidad de preferencias (49): la que propone mejorar la eficiencia del proceso legislativo en general, que sólo no fue seleccionada por un partido de 3 o menos representantes.

También interesante en este sentido resulta la tercera medida más votada (48), que propone revisar los procedimientos de fiscalización de la Cámara de Diputados (no seleccionada por dos partidos de 3 o menos representantes).

Figura 11. Dimensión ‘Modernizar estructura y funcionamiento del Congreso Nacional’, nivel de transversalidad política.



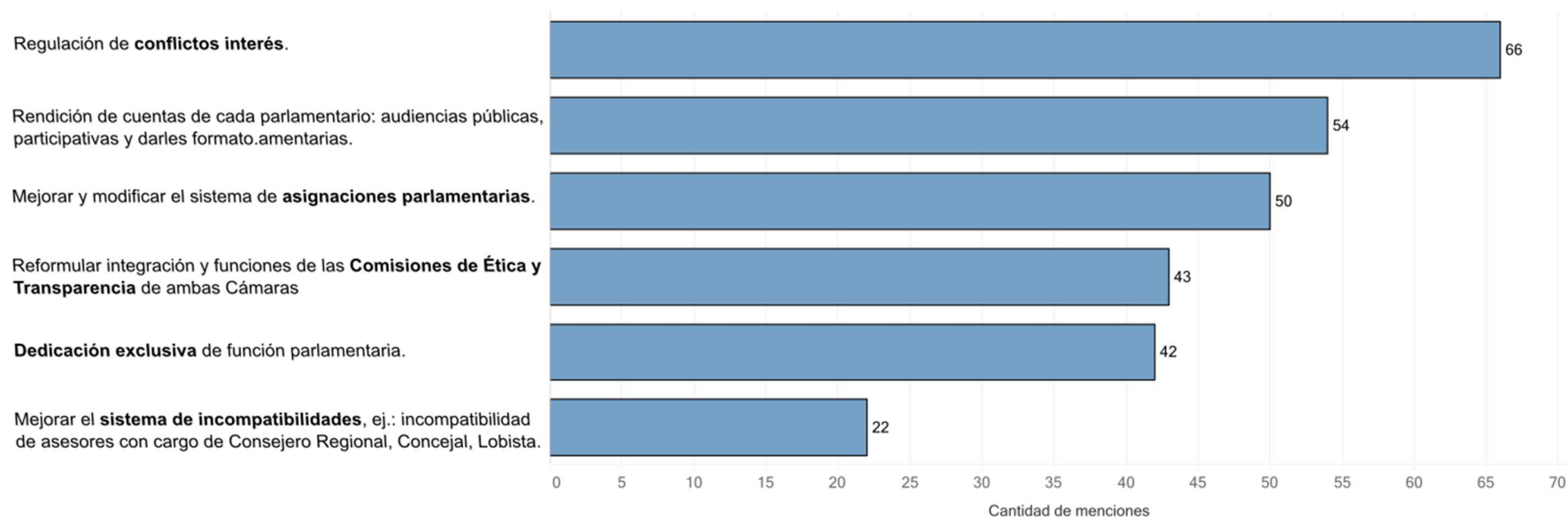
5. Promover la ética y probidad

Respecto a las medidas tendientes a promover la ética y la probidad, la seleccionada una mayor cantidad de veces como prioritaria fue la **regulación de los conflictos de interés** (66 menciones, 56%) que pretende regular de manera más estricta las materias en que las/os Diputadas/os debieran inhabilitarse, así como hacer más simple y transparente sus medios de verificación.

También con una cantidad importante de menciones (54 que equivale al 46%) la segunda más votada fue la que busca **establecer una rendición de cuentas de cada parlamentario, realizada en audiencias públicas y participativas, y con un formato determinado**.

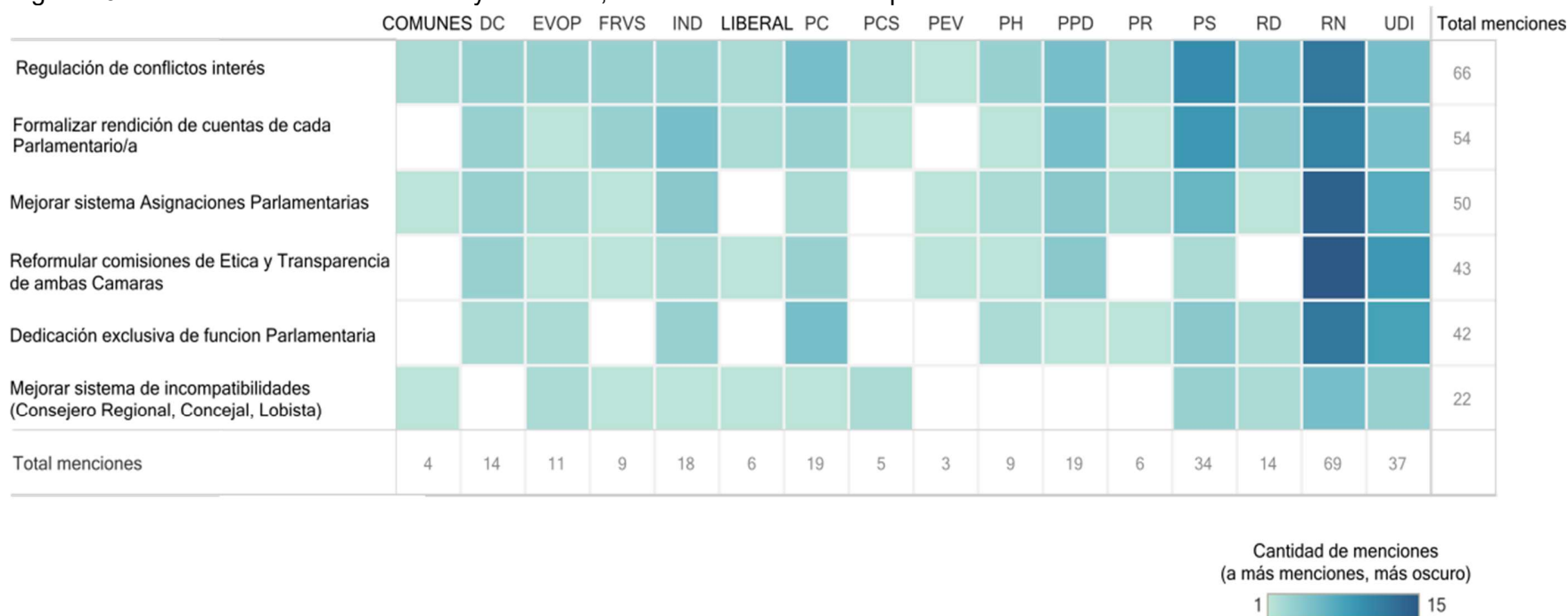
Con 50 menciones (43%), en tercer lugar, se ubicó la medida que busca **mejorar y modificar el sistema de asignaciones parlamentarias, haciéndolas más transparentes y eficientes**.

Figura 12. Dimensión 'Promover la Ética y Probidad', frecuencias.



En términos de transversalidad, la medida más mencionada **-regulación de los conflictos de interés-**, obtiene, al igual que en las primeras dos dimensiones, un apoyo transversal total, al ser seleccionada como prioritaria por representantes de todos los partidos políticos. También interesantes en términos de transversalidad son la segunda y tercera medidas más votadas, la rendición de cuentas individual y el mejorar el sistema de asignaciones, las cuales no fueron mencionadas como prioritarias sólo por dos partidos de 3 o menos representantes.

Figura 13. Dimensión 'Promover la Ética y Probidad', nivel de transversalidad política.



De lo anterior se puede deducir que las medidas más votadas de las dos dimensiones que median el vínculo entre Congreso y ciudadanía y de esta dimensión que mide la ética y la probidad, son las que obtuvieron los mayores niveles de transversalidad político-partidista.

V. Consideraciones finales. Transversalidad política de las 10 medidas más prioritarias

Para finalizar, de las 32 medidas que contenía la encuesta se seleccionaron las 10 con mayor cantidad de preferencias. No se consideran las 5 dimensiones a las que pertenecen las medidas, sino que se las trata a todas en el mismo nivel jerárquico. El nivel de transversalidad política de estas 10 medidas será complemento de la variable cuantitativa.

Así, el supuesto detrás de este análisis es que las medidas que cumplan satisfactoriamente tanto el requisito cuantitativo (cantidad de menciones) como el de transversalidad política, podrían tener un sustento técnico específico, el cual permitiría identificar los problemas que subyacen y, eventualmente, daría lugar a la formulación de proyectos de ley, modificaciones reglamentarias u otras medidas. Con esto, pretendemos entregar un insumo útil al Grupo de Trabajo Parlamentario de Reforma del Congreso, en el sentido de indagar sobre la eventual “viabilidad política” de las medidas analizadas.

Según muestra la Figura 14, de las 32 medidas, las tres con mayor cantidad de menciones son la instauración de la iniciativa ciudadana de Ley (74 menciones, 63%), la que crea un programa de Educación Cívica (72 menciones, 61%), y la que regula los conflictos de interés (66 menciones, 56%). Además de ser las medidas con mayores menciones, estos tres casos obtuvieron una transversalidad política total, al ser priorizadas por representantes de todos los partidos políticos.

Luego, la cuarta (mejorar comunicaciones y difusión del trabajo Parlamentario) y la quinta (regular formas de participación ciudadana) medidas más votadas (64 y 58 menciones) obtuvieron una transversalidad casi total, al sólo no ser seleccionadas por un partido de 3 o menos representantes.

Es posible señalar, por lo tanto, que las 5 medidas con mayor cantidad de preferencias también cumplen con el requisito de generar un muy amplio nivel de transversalidad política, por lo que, en caso de transformarse en Proyectos de Ley, modificaciones reglamentarias u otras medidas, tendrían mayores probabilidades de tramitarse o implementarse.

El análisis de las medidas que van desde la quinta a la décima es más complejo. Por una parte, en términos cuantitativos ninguna de esas medidas logra superar el 50% de selección, siendo la quinta (potenciar la asesoría parlamentaria) la que más se acerca (49%). Por otra parte, en términos de transversalidad, se hace evidente el problema de baja representación en la muestra de determinados partidos políticos (en cualquier caso, la muestra replica lo que ocurre en la población total).

Figura 14. Transversalidad política de las 10 medidas con mayores menciones.



Así, la Figura 15 muestra que cuando se trata de partidos con 5 o más representantes (EVOP, DC, IND, PC, PPD, PS, RD, RN, UDI) existe un apoyo transversal total a las 10 medidas mayormente priorizadas. En cambio, cuando se trata de partidos con 3 o menos representantes (COMUNES, FRVS, LIBERAL, PR, PCS, PEV, y PH) se aprecian vacíos, en algunos casos importantes.

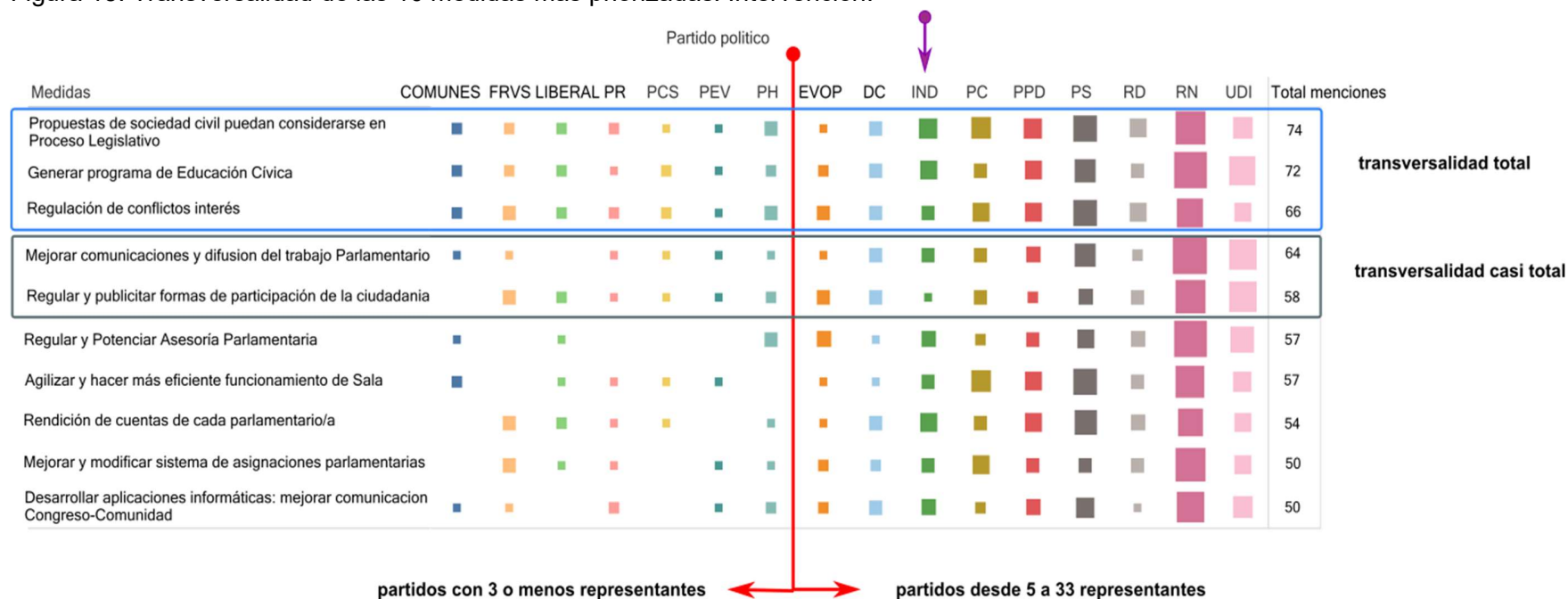
Nuestra hipótesis para explicar dicha situación es la siguiente: no se trata de que los partidos con 3 o menos representantes no consideren esas medidas como relevantes, sino que es necesario contar con, a lo menos, 5 representantes para que los partidos adquieran una cantidad suficiente de oportunidades de expresar sus prioridades en los resultados de la encuesta. Es decir, la cantidad de veces que los partidos de 3 o menos representantes tienen para expresar sus prioridades es demasiado pequeña como para dilucidar estadísticamente si i) no seleccionaron una medida porque realmente no la encuentran prioritaria o, si ii) como partido, no tuvieron posibilidades suficientes para referirse a todas las posibles alternativas.

Se descarta la hipótesis de que los partidos se agruparon siguiendo determinada afinidad ideológica, que llevaría a los partidos con 5 o más representantes a priorizar todas esas 10 medidas y a los partidos de 3 o menos representantes a no considerarlas a todas relevantes.

La hipótesis anterior se descarta por dos razones en primer lugar, porque el grupo de partidos con 5 o más representantes aglomera a partidos con ideologías tan diversas como las que hay entre el PC, RN, el PH y la UDI. En segundo lugar, el comportamiento del grupo de independientes (ver flecha morada) es relevante. Se trata de un grupo con 5 o más representantes, variado ideológicamente, y que prioriza todas las 10 medidas con más menciones. Es decir, el que los partidos con 3 o menos representantes no hayan priorizado todas las medidas que van desde la quinta a la décima, se debería a un problema de cantidad de oportunidades que tuvieron para expresar sus prioridades y no a determinada postura ideológica.

Con todo, las medidas de la quinta a la décima también pueden considerarse interesantes. A pesar de que cuantitativamente tienen menos peso que las cinco primeras y que su transversalidad política requiere una evaluación posterior, obtuvieron una cantidad considerable de preferencias y, como se dijo, su menor transversalidad partidista probablemente se deba a que determinados partidos no pudieron expresar sus prioridades suficientemente y no a un aspecto de fondo.

Figura 15. Transversalidad de las 10 medidas más priorizadas. Intervención.



Referencias

- Cámara de Diputados y Senado (2015). Informe del Consejo de Modernización de la Labor Legislativa.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD (2012). Informe Comunicación y representación parlamentaria desafíos del informe parlamentario mundial UIP -PNUD. Disponible en <http://bcn.cl/2bb1q> (marzo, 2020).
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2014). Auditoría a la democracia más y mejor democracia para un Chile inclusivo. Disponible en: <http://bcn.cl/2bb22> (marzo, 2020).
- Consejo Asesor Presidencial (2015)2. Informe de las Medidas propuestas por el Consejo Asesor Presidencial contra los conflictos de interés, el tráfico de influencias y la corrupción en relación a la acción parlamentaria. Disponible en: <http://bcn.cl/2bb2d> (marzo, 2020).
- Organización, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OECD (2016). Reforma Política Regulatoria en Chile Disponible en <http://bcn.cl/2bb2q> (marzo, 2020)
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD (2017). La participación de la sociedad civil en el proceso legislativo chileno. Disponible en <http://bcn.cl/2bb2z> (marzo, 2020).

Anexo 1. Tabla con Dimensiones, Variables y Medidas (encuesta)

Fortalecer el vínculo con la comunidad	Crear instancias regionales de trabajo	Crear en cada Región una Comisión o Bancada territorial (distrital o regional) para aportar y relacionarse con las instituciones regionales.
	Potenciar difusión del trabajo parlamentario	Modificar y mejorar el sistema de comunicaciones y difusión del trabajo de la Cámara de Diputados, tanto en su trabajo legislativo como en el territorial.
	Potenciar educación cívica respecto a proyectos de ley	Generar un programa de Educación Cívica para informar y educar sobre el trabajo parlamentario y cómo se genera un proyecto de ley.
	Unificar información sobre proyectos de ley	Unificar en una sola página web la información sobre tramitación de proyectos de ley.
	Mejorar sitios web	Mejorar los sitios web de manera que su organización sea sencilla, permitiendo al usuario identificar información relevante y acceder fácilmente.
	Desarrollar nuevas aplicaciones informáticas	Desarrollar aplicaciones informáticas para mejorar la conexión y comunicación del Congreso con la comunidad, sus demandas y necesidades.
Potenciar la participación ciudadana en el proceso legislativo	Incorporar formalmente la participación de la sociedad civil	Incorporar de manera explícita, en LOC Congreso Nacional y reglamentos de ambas cámaras, el propósito y las formas de participación de la sociedad civil en los espacios y mecanismos existentes.
	Transparentar el debate a la ciudadanía	Establecer y regular audiencias obligatorias para el debate de todo proyecto.
	Publicitar instancias de participación ciudadana	Definir, regular y publicitar formas de participación en las diferentes instancias, principalmente audiencias en comisiones: criterios de invitación, acceso a comisiones, dinámicas de trabajo y duración.
	Formas de trabajo pre-legislativo	Establecer y regular formas de trabajo pre-legislativo.
	Propuestas ciudadanas de proyectos de ley	Permitir que propuestas de la sociedad civil puedan ser consideradas e incorporadas al proceso legislativo (proposiciones de iniciativas de ley).
Potenciar Asesoría Parlamentaria	Manual de estilo para proyectos de ley	Elaborar un Manual de Estilo para elaboración de Proyectos de Ley
	Crear órgano de Evaluación de la Ley	Crear un órgano común en el Congreso Nacional de Evaluación de la Ley.
	Toto proyecto de ley debe fundarse adecuadamente	Exigir documentos y/o antecedentes para todo mensaje o moción.

	Regular y potenciar la Asesoría Parlamentaria	Regular y Potenciar Asesoría Parlamentaria: individual, bancadas, institucional y distrital.
	Crear unidad de análisis presupuestario	Creación de una Unidad de Asesoría Presupuestaria.
	Fortalecer trabajo pre-legislativo	Instaurar y fortalecer el trabajo pre-legislativo
	Mejorar insumos técnicos en tramitación de Proyectos	Mejorar los sistemas de insumos e información con que los parlamentarios cuentan para la tramitación de un proyecto de ley.
Modernizar estructura y funcionamiento del Congreso Nacional	Fortalecer función de representación	Fortalecer la función de representación parlamentaria.
	Potenciar Bancadas	Regular y Asignar un rol más relevante a las Bancadas Parlamentarias.
	Evitar duplicidad de funciones Cámara/Senado	Revisar las normas de funcionamiento de Cámara y Senado para evitar duplicidad de funciones.
	Hacer más eficiente el trabajo en Sala	Agilizar y hacer más eficiente el funcionamiento de la Sala
	Mejorar trabajo de Comisiones	Revisar y mejorar el funcionamiento de las Comisiones.
	Revisar procedimientos de fiscalización	Revisar los procedimientos de fiscalización: comisiones investigadoras, oficios, Sesiones especiales, interpelaciones, acusación constitucional.
	Revisar aspectos burocráticos	Revisar el procedimiento del trabajo en Sala Plenaria (ejemplo: relevancia/impacto de lectura de los Informes de Comisión en Sala, utilidad y formato de los proyectos de resolución).
	Hacer más eficiente el proceso legislativo	Mejorar la eficiencia del proceso legislativo (ejemplo: creación de comisiones bicamerales, simplificar la tramitación de proyectos de fácil despacho, establecer un mecanismo para que los proyectos sean votados en un periodo determinado, revisar sistema de urgencias).
Promover la Ética y Probidad	Rendición de cuentas personal	Rendición de cuentas de cada parlamentario: audiencias públicas, participativas y darles formato.
	Regulación conflictos de interés	Regulación de conflictos interés.
	Dedicación exclusiva	Dedicación exclusiva de función parlamentaria.
	Mejorar sistema de incompatibilidades	Mejorar el sistema de incompatibilidades, por ejemplo incompatibilidad de asesores con cargo de Consejero Regional, Concejal, Lobista.
	Integración de Comisiones de Ética y Transparencia de ambas Cámaras	Reformular integración y funciones de las Comisiones de Ética y Transparencia de ambas Cámaras, ejemplo: incorporar a personas independientes, elevar estándares de difusión, como publicación mensual de las resoluciones absolutorias o sancionatorias.
	Mejorar sistema de asignaciones parlamentarias	Mejorar y modificar el sistema de asignaciones parlamentarias.

Disclaimer

Asesoría Técnica Parlamentaria, está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley. Con lo cual se pretende contribuir a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.



Creative Commons Atribución 3.0
(CC BY 3.0 CL)