



## **Ley Fácil: Democratizando la Legislación**

**Soledad Ferreiro**

Directora de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile  
Santiago, Chile

**Session:**

**214 — Libraries for the law and for lawmakers — Law Libraries with  
Library and Research Services for Parliaments**

### **Resumen:**

*Los sistemas democráticos dependen de la participación ciudadana. Sin embargo, para un ciudadano no es posible ejercer sus derechos y participar de manera igualitaria si no entiende la terminología utilizada. A través de su historia, la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile ha desarrollado diferentes servicios y productos destinados a facilitar el acceso y comprensión de las leyes. En el año 2003, para eliminar las barreras de comprensión y participación basadas en el lenguaje, la Biblioteca del Congreso Nacional desarrolló un programa denominado "Ley Fácil", una iniciativa que hace que las leyes sean fáciles de entender. A través de "Ley Fácil" los ciudadanos acceden a las leyes en un lenguaje simple, claro y directo. El programa ha sido diseñado en distintos formatos y medios tomando en cuenta las características de sus audiencias, como los no videntes, las lenguas originarias y los estilos de comprensión de los textos. Se presenta a continuación esta exitosa experiencia, un ejemplo de cómo las Bibliotecas pueden crear herramientas útiles para la participación ciudadana.*

### **Antecedentes**

En el ejercicio de la democracia el impacto que tienen en el ciudadano las leyes y el rol de las instituciones es clave, por un lado, para ejercer sus derechos y por otro, para evaluar a estos organismos respecto del cumplimiento de sus compromisos con la ciudadanía. Por otra parte, el lenguaje jurídico y el entramado entre las leyes son difíciles de comprender por los no especialistas, por lo que el riesgo es que los ciudadanos no puedan percibir el valor de ellas, ni su aplicación ni los deberes a los que quedan sometidos en virtud de las leyes.

La Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, BCN, está enfocada a dos audiencias, parlamentarios, asesores y funcionarios del Congreso y la Ciudadanía. Cuida que sus servicios generen buenas experiencias a los usuarios, tomando en cuenta las distinciones de cada comunidad a la que atiende.

Creada en 1883, la historia de la BCN está marcada por una vocación de servicio dirigida a que las personas puedan comprender las leyes fácilmente y a velar por la accesibilidad de sus productos y servicios. Ya desde el año 1960 la Biblioteca daba servicios de preguntas y respuestas legales por teléfono o presencialmente. En los últimos 25 años, hechos relevantes han reconfigurado su esencia: con la llegada de la base de datos legal en 1985 en la que la Biblioteca del Congreso asume la responsabilidad de su mantención, actualización y acceso digital. Por otra parte, a partir de 2006 da servicios en forma masiva de asesoría temática para Comisiones y Parlamentarios y mantiene uno de los web de contenidos mas usados del país con 12 millones de visitas, 31 millones de páginas vistas y 9.3 millones de visitantes únicos en 2011. Si bien, ha habido grandes avances, la ciudadanía no tiene una buena imagen del Congreso, y su buena experiencia de usuario con los servicios BCN ha demostrado que no ha podido ser traspasada aún a la imagen percibida del Senado y de la Cámara.

Para paliar esta disociación de la ciudadanía con el Congreso, la Biblioteca desde su ontología histórica, parte en el año 2003 y en forma incremental con la publicación en lenguaje llano de resúmenes de leyes, datos básicos, preguntas y respuestas en formatos distintos de acuerdo a las audiencias.

Por otra parte, BCN no está exenta de su responsabilidad de traspasar a las personas las nuevas experiencias de usuarios derivadas de los cambios tecnológicos de procesamiento que apuntan a que los ciudadanos puedan usar y reutilizar libremente la información. Esto último emerge con fuerza desde el creador de la Internet, Sir Tim Berners-Lee quien desde el W3 Consortium está generando nuevos estándares y prácticas para el manejo de los objetos digitales en todas sus formas de expresión.

Un efecto de esto, son los cambios en la base de datos de legislación, que desde su informatización en los años 80 mediante un sistema STAIRS de IBM, fue migrado a un sistema cliente servidor basado en BASIS PLUS de OpenText a mediados de los 90 y desde 2008 está basado en una base de datos Oracle en XML asequible bajo [www.leychile.cl](http://www.leychile.cl). Este camino de ampliación y democratización en el acceso se manifiesta en la oferta de datos abiertos (open linked data) tal como toda la legislación chilena y las reseñas biográficas de los parlamentarios chilenos desde 1811. Así actualmente la legislación chilena está disponible como datos abiertos enlazables ([datos.bcn.cl](http://datos.bcn.cl)) los cuales son recuperados vía máquinas o mediante atractivas visualizaciones. Sin embargo, si bien existen múltiples complejidades derivadas de los nuevos estándares y prácticas, la promesa futura apunta a generar audiencias empoderadas que podrán enriquecer la información enlazando desde sus conocimientos información que hoy no está conectada.

### **Programa Ley Fácil**

El Programa Ley Fácil deriva de la concepción que la BCN tiene de sí misma y de la forma en que ofrece y desarrolla sus productos y servicios: ser siempre un agente que amplíe "de manera fácil" el acceso a los ciudadanos. Esto aplica para el Programa Ley

Fácil, pero también en las múltiples expresiones en la web y en ofertas como por ejemplo el Torneo Delibera, que invita a los jóvenes a hacerse de manera fácil y lúdica del trabajo parlamentario proponiendo y defendiendo proyectos de ley juveniles.

El objetivo de Ley Fácil es que a través de un lenguaje claro y accesible los ciudadanos puedan comprender las leyes y sentirse cómodos, confiar en la certeza jurídica que proporciona el Congreso y estar seguros cuando ejercen sus derechos, que hay disponibilidad para responder sus preguntas, que el Congreso los acompaña y que sus parlamentarios los respaldan.

Ley Fácil ofrece actualmente 896 objetos digitales disponibles en [www.bcn.cl](http://www.bcn.cl) en distintos formatos, diversidad de medios y canales de distribución. Para los ciudadanos están disponibles las "Guías Legales" en texto web y en audio (podcast) en español y en mapudungun, aymara, quechua y rapanui, las lenguas originarias mayoritarias; "Ficha Básica", en un formato estructurado y pdf descargable en español y en las 4 lenguas originarias anteriormente referidas; "Resúmenes de Leyes" en texto web; y "Dramatizaciones" en video con diálogos en mapudungun sobre aspectos específicos de una ley de importancia para las etnias.

Para los parlamentarios se generan "Folletos" en forma de trípticos con preguntas y respuestas de las leyes más importantes que ellos pueden descargar desde la web exclusiva que les ofrece BCN, y personalizar para distribuirlos en terreno. Además, también los Audios son distribuidos por ellos a las radios comunitarias.

## **Desarrollo**

Ley Fácil nace desde la preocupación de los parlamentarios y miembros del Congreso respecto de la dificultad que tenían los ciudadanos para comprender el lenguaje jurídico y se desarrolló paulatinamente, aprovechando la aceptación de la ciudadanía en cada una de las ofertas. Hoy lo concebimos como un Programa en permanente evolución que se expresará en el nuevo web 2013 como un canal.

Desde los años 40, la Biblioteca del Congreso, desde sus diversos Directores, ha tenido una especial sensibilidad para ayudar a las personas a comprender las leyes y los procesos legislativos expresada en variados servicios. Entre ellos, un servicio de preguntas y respuestas presencial o vía teléfono, que luego se sofisticó con la llegada del correo electrónico a cargo de los referencistas especializados. El impulso al desarrollo del web en 2004 como plaza pública, abrió nuevas formas de relacionarse que fueron incorporándose como se explicita a continuación en la siguiente cronología de mejoras.

**2004:** "Guías de Preguntas Frecuentes", hoy Guías Legales, han sido publicadas en [www.bcn.cl](http://www.bcn.cl) enfocadas hacia "la acción" de los ciudadanos. Una ley o varias leyes relacionadas con un tema, son explicadas mediante preguntas. Qué necesitan saber, qué va a cambiar, dónde deben acudir y qué información deben presentar. Se seleccionan las leyes de mayor impacto ciudadano o por demanda de los parlamentarios, tales como derechos de los consumidores, defensa, derechos humanos, discapacidad, educación, familia, impuestos, justicia, medio ambiente, salud, seguridad social, entre otros.

**2006:** BCN generó las primeras "Plantillas de Folletos" para uso de los parlamentarios, diseñadas para ser reproducidas y distribuidas por ellos a sus electores. Este tríptico

digital de una ley contiene ilustraciones y textos en lenguaje fácil, en él se deja un espacio libre para que el parlamentario publique su foto y su partido. Estas plantillas están disponibles en un medio digital sólo para uso de los parlamentarios. Tienen un diseño atractivo y didáctico que refuerzan las ideas que se quieren difundir. De esta manera, una cartilla de ley confeccionada por BCN puede ser usada por el total de los 158 parlamentarios. A la fecha, hay 148 plantillas disponibles.

**2007:** “Resúmenes de Leyes”, en que se explican los principales aspectos que afectan a la ciudadanía manteniendo un lenguaje semi jurídico. Se dispone a la fecha de 311 leyes publicadas en la web en forma de texto.

**2008:** “Dramatizaciones de Leyes”, a la fecha, hay un total de 116 audios o podcast, en que se usa un lenguaje coloquial para explicar lo más esencial de una ley. Esta nueva incursión desde el texto escrito y/o pdf en la web al audio abrió grandes posibilidades para los discapacitados visuales y también para incentivar su uso a través de las radios y en especial de las radios comunitarias. En 2 a 2,5 minutos se cuenta una historia a través de la cual se entregan los aspectos más relevantes de una ley o los menos conocidos. Se utiliza un formato de radioteatro de manera de hacer más entretenida y didáctica la entrega de información. Las dramatizaciones están disponibles en el web de BCN, en la Radio de la Cámara de Diputados, y en [www.podcaster.cl](http://www.podcaster.cl), un web chileno de podcasts. Se pueden escuchar en línea o descargar.

**2009:** Una nueva incursión para acercar la ley al pueblo mapuche nos llevó al formato de video dramatizado, en atención a la falta de consenso gramatical en esta etnia en el lenguaje escrito. Estos “Videos con dramatizaciones de Leyes” cuentan con actores mapuches jóvenes quienes se expresan en mapudungun y a falta de lenguaje propio, en español. De los 16 videos creados, solo 11 están vigentes.

**2010:** 129 “Guías de Preguntas Frecuentes” en audio y 78 “Fichas Básicas” en texto. La lectura de preguntas y respuestas es un producto desarrollado para las personas con algún tipo de discapacidad visual. Las Fichas Básicas son fichas ilustradas e imprimibles con preguntas y respuestas básicas sobre leyes, descargables en PDF. Están antecedidas de una pequeña historia que explicita en qué aspecto de la vida diaria incide esta ley en particular. A la fecha se dispone 156 Guías Legales.

**2011:** “Guías Legales” en lenguas originarias en texto y audio En el marco de la iniciativa “Ley fácil Multicultural”, estas 10 guías legales de preguntas frecuentes fueron traducidas a cuatro de las lenguas originarias más consolidadas en Chile. Se acompañan de versiones en audio, descargables en formato Mp3 y podcast lo que permite transmitir en radioemisoras comunitarias, universitarias y comerciales. Están disponibles además en formato de Ficha Básica que permite imprimir y usar en actividades de formación y difusión.

En resumen todos los objetos digitales, son recuperables vía el web los cuales tienen cuatro formatos de presentación de los contenidos: texto, audio/podcast, video y folletos (trípticos) estos últimos exclusivos para los parlamentarios. El texto puede ser pdf o texto web y en español o lenguas originarias, el audio es en mp3, o grabaciones directas o bien diálogos o una sola voz en español y en lenguas originarias y los videos son dramatizaciones tal como se explicara anteriormente.

Por su parte, los ciudadanos tienen acceso a todos los productos de Ley Fácil en nuestra página [www.bcn.cl](http://www.bcn.cl), salvo los folletos que son distribuidos por los parlamentarios,

### **La Accesibilidad, una promesa permanente**

**Ley Fácil Multicultural**", diseñada para contribuir a empoderar a los miembros de las diversas etnias con el conocimiento de contenidos legales que potencian la noción de una ciudadanía plena y activa y reforzar, a su vez, la presencia pública de las lenguas originarias. Esta es una estrategia específica de la BCN para dar respuesta a la necesidad de "dar acceso igualitario a la ley", a las comunidades étnicas, lo que da origen a la ampliación del Programa Ley Fácil. En algunos casos distintas interpretaciones sobre cual es el lenguaje escrito, cómo se escribe y cómo se traduce desde el español o viceversa, hace más complejo el desarrollo de estos nuevos servicios. Esta iniciativa involucró la participación de la sociedad civil, academia y otros actores. Mediante un proyecto piloto, se tradujeron en texto y audio y se elaboraron las respectivas fichas imprimibles de 10 Guías Legales a las cuatro lenguas originarias antes mencionadas.

**Discapacidad visual:** Desde el 2011, hay una oferta de Guías Legales en audio para la población con discapacidad visual a la que se accede desde la pantalla principal de BCN que cumple con las normas WAI (Web Accessibility Initiative) [http://www.bcn.cl/guias/discapacidad\\_visual/index.html](http://www.bcn.cl/guias/discapacidad_visual/index.html).

Además, mediante un banner en su página web, instituciones tales como el Servicio Nacional de la Discapacidad (SENADIS), la Fundación Biblioteca Central para Ciegos y la Corporación para Ciegos, permiten el acceso a estos contenidos.

**Nivel Tecnológico de las Audiencias:** Debido a la alta penetración que hay en Chile de Internet, se definió generar widgets, es decir programas de determinados temas en la Biblioteca y en especial de Ley Fácil por lo que se creó "Llévatelo" <http://llevatelo.bcn.cl/Widget> que permiten que cualquier ciudadano o medio comunitario pueda integrar contenidos de Ley Fácil en su página web o su agregador de información (RSS).

También se procuró que la Ficha Básica fuera una versión fácil de descargar e imprimir para usuarios interesados en poder tener un formato estructurado en papel.

**Ley Fácil a través del Ejercicio Práctico:** Delibera, el torneo escolar de formación cívica para estudiantes secundarios de todo el país, hace comprensible el proceso legislativo desde la propia vivencia de ser parlamentario. El conocimiento y entendimiento de la labor parlamentaria, las leyes vigentes y los proyectos de ley a través de una experiencia lúdica que los convierte en equipos de "legisladores" que compiten proponiendo iniciativas juveniles de ley que buscan soluciones a sus necesidades, preocupaciones y sueños juveniles.

**Conversión de Textos Legales en Textos Ciudadanos:** Desde el punto de vista de accesibilidad, la BCN ha aplicado el criterio de hacer fácil y comprensible la ley a través de varios de sus programas y productos, como Tribuna Ciudadana, Proyectos de ley en trámite. El debate legislativo sobre políticas públicas y las leyes recién despachadas se

convierten en artículos web para uso ciudadano, en los que es una exigencia que estén escritos en lenguaje directo y sencillo.

También se procuró que la Ficha Básica fuera una versión fácil de descargar e imprimir para usuarios interesados en poder tener un formato estructurado en papel.

## **Impacto**

Según Google Analytics, en el año 2011 Ley Fácil recibió un millón 900 mil visitas, que significan un 26 % del tráfico total del web BCN. Son 2 millones 400 mil páginas vistas. El tiempo de permanencia promedio alcanzó a 3:40 minutos, y los temas más consultados: [licencia de conducir](#), [pensiones alimenticias](#) y [ley de tránsito](#). Las visitas a la sección [Ley Fácil](#) han ido en constante aumento: de 112 mil visitas en 2007, se aumentó a 543 mil visitas el 2008 un 381% más; luego a 951 mil el año 2009, un 75% más; en 2010 creció a 1 millón 356 mil, un 43% más; y el 2011 se registraron 1 millón 824 mil visitas, un incremento de 35%. En los primeros 4 meses del 2012 ha recibido 621 mil visitas, un 20% que el mismo periodo del año anterior.

También se han incrementado las solicitudes de folletos por parte de los parlamentarios a un total de 199, de los cuáles siguen sólo 147 vigentes.

Se han superado las mil descargas mensuales de [podcasts \(radioteatros\)](#) desde [www.bcn.cj](#) y en el último año se han hecho 80 descargas para radios comunitarias y regionales desde la plataforma de la [Radio de la Cámara de Diputados](#), las que también son difundidas en diversas radioemisoras a lo largo de todo el país.

El Programa Ley Fácil también ha recibido un reconocimiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), identificándolo como un caso de éxito por la División de Capacidad Institucional de este Banco, con relación al programa de cooperación técnica regional "Parlamentos Conectados: El Impacto de las Nuevas Tecnologías en la Transformación de la Rama Legislativa". El BID solicitó toda la información sobre el Programa para incorporarlo a un banco de conocimiento o repositorio que reúne experiencias destacadas y lecciones aprendidas a nivel regional sobre el impacto de las nuevas tecnologías en el Poder Legislativo.