



Diálogos Chile-Unión Europea

MESA I. DEMOCRACIA, PROCESO CONSTITUYENTE Y PARTICIPACIÓN

SESION II: Mejorar la democracia: estrechar más el vínculo entre gobernantes y ciudadanos

Memoria



EUROsociAL+ es un consorcio liderado por:



I. PRESENTACIÓN

El **proceso constituyente en marcha en Chile** es uno de los más innovadores de los últimos tiempos. La elección de la Convención Constitucional tiene una composición paritaria e incorpora la participación de los pueblos originarios situando dicho proceso en la vanguardia del Derecho constitucional comparado. Se pretende no sólo elaborar y aprobar una nueva Constitución sino también llevar a cabo un proceso modélico que podría ser un referente internacional.

En este contexto, la mirada más allá de las propias fronteras es una herramienta valiosa para nutrir esta reflexión. Es por ello que la Delegación de la Unión Europea en Chile y la Cámara de Diputadas y Diputados de Chile, en colaboración con la Agencia Chilena de Cooperación Internacional-AGCID y la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, con el apoyo del Programa EUROsociAL+, han puesto en marcha el Ciclo de webinarios “Diálogos Chile-Unión Europa”.

Este ciclo de webinarios forma parte de la iniciativa “**Foro Chile-Unión Europea**” con la que se pretende intercambiar experiencias tanto sobre el proceso constituyente como sobre contenidos esenciales como la cohesión social, el acceso a un sistema de bienestar o la garantía de los derechos fundamentales, mostrando los aprendizajes de las Constituciones europeas desde su diversidad.

Mediante la participación de expertos/as europeos y chilenos y acciones de diplomacia parlamentaria, se fomentarán espacios de intercambio que permitan enriquecer el diálogo sobre las materias que serán objeto de análisis para la nueva constitución, fomentando una mirada que promueva un desarrollo más sostenible, equitativo, e inclusivo.

El Ciclo “**Diálogos Chile-Unión Europea**” se ha estructurado en torno a seis Mesas de Diálogo, cada una de las cuales abordará distintas temáticas, y tendrá lugar en los próximos meses hasta la instalación de la Convención Constitucional.

La **Mesa I** se enfocará sobre el propio proceso constituyente situándolo en el marco del principio democrático. La **Mesa II** evocará los modelos de bienestar social, uno de los ejes centrales de todo el proceso. La **Mesa III** se remitirá al desarrollo y sustentabilidad económicos, ambientales y tecnológicos. La **Mesa IV** gravitará sobre el orden institucional y las formas de Estado y de gobierno. La **Mesa V** apuntará al género, que es materia transversal que recorre todo el proceso y todos los contenidos. La **Mesa VI** evocará las libertades fundamentales, que son la esencia de toda Constitución. A ellas se ha sumado, además, una **Sesión ad hoc** específica sobre modelos de organización de Convenciones o Asambleas Constituyentes, que prestará especial atención al Reglamento de la Convención Constituyente.

Para todas las Mesas se presentarán ejemplos europeos exitosos, pero también experiencias europeas negativas porque resultan un aprendizaje valioso. El objetivo final es proporcionar modelos, ideas, argumentos y experiencias europeas que puedan tener utilidad y valor como parámetro de comparación para el caso chileno.

A continuación, se presenta de forma la información relativa a la **Mesa I, SESION II. Mejorar la democracia: estrechar más el vínculo entre gobernantes y ciudadanos**, que tuvo lugar el 24 de marzo de 2021 en formato on line, y donde se contó con la participación de destacados constitucionalistas europeos y chilenos que aportaron con sus reflexiones elementos para el debate posterior.

Puede acceder a la **información detallada** de la sesión en el siguiente enlace:
<https://eurosocial.eu/seminarios-web/mesa-i-democracia-proceso-constituyente-y-participacion-sesion-ii-mejorar-la-democracia-estrechar-mas-el-vinculo-entre-gobernantes-y-ciudadanos/>

II.NOTA CONCEPTUAL Y PROGRAMA

MESA I. DEMOCRACIA, PROCESO CONSTITUYENTE Y PARTICIPACIÓN

SESION II. Mejorar la democracia: estrechar más el vínculo entre gobernantes y ciudadanos

II.1 INTRODUCCIÓN Y CONTEXTO

La presente sesión se enmarca en el ciclo de webinarios “Diálogos Chile-Unión Europa” organizado entre la Delegación de la Unión Europea en Chile y la Cámara de Diputadas y Diputados de Chile, en colaboración con la Agencia Chilena de Cooperación Internacional-AGCID y la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, con el apoyo del Programa EUROsociAL+, programa de la UE para promover la cohesión social. El ciclo de webinarios se ha estructurado en torno a seis mesas de diálogo.

La Mesa I se propone reflexionar sobre el principio democrático, seriamente amenazado en la actualidad. La redacción de una nueva Constitución en Chile es la mejor oportunidad para reforzar tanto los instrumentos de democracia directa, participación ciudadana, transparencia y buen gobierno, cuanto los propios mecanismos de la democracia representativa.

En la Sesión 1ª se abordó específicamente la primera cuestión, la mejora de la participación directa ciudadana; en esta Sesión 2ª trataremos sobre cómo reforzar la relación entre los representantes y los representados, cómo fortalecer los vínculos entre electores y elegidos, en definitiva, cómo evitar que el pueblo no se sienta olvidado por aquellas personas que elige para la defensa de sus derechos e intereses.

Ello nos lleva directamente a cuestiones constitucionales centrales. La primera de ellas, el examen del sistema electoral. Un proceso constituyente es un magnífico momento para repensar el modelo de elecciones, tanto para reflejar más cabalmente la diversidad social, de género, territorial, cultural y étnica del país, de modo que el balance de la conversión de los votos en escaños no provoque distorsiones, como para reforzar al máximo las garantías democráticas de las elecciones. La igualdad de género en el acceso y dentro de las instituciones representativas ha de ser una realidad y no una simple aspiración. El déficit de ciudadanía también apunta a los pueblos originarios, a los que no sólo debe reconocerse mayor autonomía en todos los órdenes, en la línea ordenada por el derecho internacional de los derechos humanos aplicable en Chile, sino también a los que el sistema de representación debe incorporar plenamente en una proporción semejante a la que guardan con la población general.

El refuerzo del principio democrático es una urgencia en todos los países del orbe democrático y también en Chile. Los datos del Informe sobre Chile (2020) del Latinobarómetro muestran no pocos indicadores de alarma. Un dato especialmente positivo, que invita a una esperanza realista, es que el apoyo a la democracia, pese a todas las crisis (sociales, sanitarias, económicas, políticas) sigue siendo muy alto: del 61% de la población. Ya “sólo” el 30% preferiría un sistema autoritario que le resolviera los problemas (frente al 52% del año 2002). Los chilenos y chilenas creen en la democracia como sistema de gobierno, pero quieren más y mejor democracia en su funcionamiento práctico. Sólo el 18% se muestra satisfecho con su calidad actual, frente al 76% contrario. Es evidente la crisis de confianza política. En 2006, el 65% de los chilenos y chilenas confiaba en sus instituciones, pero en 2020, sólo lo hace el 16% en la presidencia y el gobierno y el 13% en el parlamento. Esto tiene consecuencias negativas: en las elecciones de 2017 sólo votó el 49% de la población.

Un proceso constituyente y, más allá de él, una nueva Constitución es un espacio y abre un tiempo para el reencuentro entre el pueblo y sus representantes, para restablecer la confianza en las instituciones democráticas. Ampliando al máximo la participación popular y los mecanismos de democracia directa o semi-directa, pero también mejorando el circuito representativo. Y esto último pasa por fortalecer el papel de los partidos políticos como mediadores necesarios entre los electores y los representantes. La crisis de confianza hacia los partidos políticos es máxima: sólo el 7% de la población confía en ellos y existe una creciente fragmentación de éstos que se traduce en hasta 15 partidos con representación parlamentaria en la actualidad. La cuestión es: ¿es posible tener una democracia de calidad sin un sistema de partidos políticos eficaz y legítimo?

Otro factor crucial que mina la confianza política y la calidad democrática es la corrupción, sobre todo la derivada de los conflictos de intereses entre ciertos actores políticos respecto de determinados grupos empresariales. No es casual que nada menos que el 86% de los chilenos y chilenas crea que se gobierna para grupos poderosos en el beneficio de estos. La lucha contra la corrupción y la transparencia se erigen de este modo en condición indispensable para que la ciudadanía confíe en sus instituciones, participe activamente y se robustezca así la democracia.

En definitiva, la Sesión 2ª de la Mesa I abordará los cuatro temas mencionados que son cruciales, para mejorar la calidad democrática: la representación política de las mujeres, la representación de las comunidades originarias, la mejora del sistema de partidos y la transparencia y la lucha contra la corrupción.

II.2 PROGRAMA

Fecha: 24 de marzo de 2021

Modera: **Fernando Rey Martínez.** Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Valladolid. España

11:00-11:05 **Introducción**

- **Fernando Rey Martínez.** Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Valladolid. España.

11:05-11:25 **Panelistas europeas.**

Ponencia: Transparencia y lucha contra la corrupción.

- **Laura Stefan.** Directora Ejecutiva de Expert Forum. Rumania.

Ponencia: Participación política de mujeres.

- **Yvonne Galligan.** Directora de la Unidad de Igualdad, Diversidad e Inclusión de la Universidad Tecnológica de Dublín.

11:25-11:40 **Debate abierto**

11:40-12:10 **Panelistas chilenos**

Ponencia: La relevancia de los partidos políticos en la democracia y la nueva Constitución.

- **Claudio Fuentes Saavedra.** Doctor en ciencia política y profesor titular en la Escuela de Ciencia Política de la Universidad Diego Portales.

Ponencia: Pueblos Indígenas en Chile: propuestas para una Constitución plurinacional.

- **Verónica Figueroa Huencho.** Senadora Universitaria en representación de los Institutos Interdisciplinarios de la Universidad de Chile. Investigadora del Centro de Estudios Interculturales e Indígenas y profesora asociada del Instituto de Asuntos Públicos.

Ponencia: Antecedentes de la participación electoral en Chile: el proceso constituyente.

- **Eugenio Guzmán.** Sociólogo, Decano de la Facultad de Gobierno de la Universidad del Desarrollo.

12:10-12:25 **Debate abierto.**

12:25-12:40 **Conclusiones**

- **Anabelén Casares Marcos.** Catedrática de Derecho Administrativo de la Universidad de León, España.
- **Mariano Ferrero.** Cientista político e investigador de la Sección Estudios de la Biblioteca del Congreso Nacional.

12:40-12:45 **Clausura/Cierre** Moderador

III. POLICY BRIEFINGS

Ponencia: Transparencia y lucha contra la corrupción.

- **Laura Stefan.** Directora Ejecutiva de Expert Forum. Rumania.

En Europa, la transparencia gubernamental ha estado intrínsecamente relacionada con las políticas anticorrupción, la responsabilidad gubernamental y el ejercicio efectivo de los derechos humanos.

El organismo anticorrupción del Consejo de Europa, **GRECO**, ha aprobado numerosos informes con recomendaciones de transparencia para los Estados miembros. La transparencia, un mecanismo de aplicación sólido y una fuerte concienciación social completan un rompecabezas de integridad a nivel nacional. En particular, las recomendaciones de transparencia cubrieron los siguientes temas:

- **El libre acceso a la información pública** en poder del estado se considera un requisito previo para un gobierno responsable. Toda la información en poder de las entidades que utilizan fondos públicos debe estar disponible para el público sin necesidad de demostrar «un interés directo y legítimo». Las excepciones deben estar claramente reguladas e interpretarse estrictamente; por lo general, se refieren a información clasificada o datos personales.
El Foro de Expertos (EFOR) ha monitoreado el gasto público del presupuesto nacional para infraestructuras locales y pudo documentar la asignación clientelar de fondos a los gobiernos locales a lo largo de varios ciclos políticos: <https://expertforum.ro/harta-clientelism/>. También hemos analizado qué empresas se benefician de contratos financiados con fondos de la UE y hemos correlacionado estos datos con datos sobre donaciones a partidos políticos e información sobre la propiedad. Pudimos demostrar que cuanto mayores eran las conexiones políticas, mayor era la probabilidad de acceso a los fondos de la UE: <https://expertforum.ro/banii-si-politica/>.
- **La transparencia y equidad en la gestión de recursos humanos** en el sector público es otra de las recomendaciones constantes de GRECO. Esto garantiza que los mejores candidatos accedan al sector público y asciendan en él, por lo que se reducen el nepotismo y el amiguismo. En el ámbito de la aplicación de la ley, fiscalía y judicatura, la integridad de los sistemas de gestión de recursos humanos está directamente relacionados con los principios de un poder judicial independiente y un juicio justo.
- La financiación política **transparente** es esencial para garantizar que el público sepa quiénes son los que están detrás de un partido o movimiento político. Esto ofrece una perspectiva adicional para analizar las políticas públicas promovidas por los actores políticos y permite al electorado tomar una decisión informada el día de las elecciones. La publicación oportuna de información sobre ingresos y gastos también expone posibles vías utilizadas para eludir la legislación existente, genera señales de alerta y ayuda a abordar con mayor precisión los problemas reales. El Foro de Expertos ha recopilado datos sobre financiación política y los ha publicado en línea en www.banipartide.ro.

- La **gestión de los conflictos de intereses** es fundamental para restaurar la confianza en el gobierno y construir un sector público íntegro. La publicación de las declaraciones patrimoniales e intereses de los funcionarios públicos y el establecimiento de mecanismos de control independientes de la información aportada, así como la implantación de mecanismos para la gestión de los conflictos de intereses cuando surjan, son elementos de una buena política pública en este campo. En Rumanía, la Agencia Nacional de Integridad implementa PREVENT, un sistema que detecta posibles conflictos de intereses en los procedimientos de contratación en etapas tempranas del proceso, lo que permite que el responsable de la agencia contratante elimine el problema antes de que continúe el procedimiento.
- **Protección de los denunciantes.**
- **Reducir** el alcance de las **inmунidades** contra el enjuiciamiento de quienes prestan sus servicios en el ámbito público.

La Unión Europea tiene varias iniciativas en el campo de la transparencia y la integridad pública. En 2014, la Comisión Europea publicó el primer informe anticorrupción de la UE y en 2020 el primer informe sobre el Estado de derecho que abarca los sistemas judiciales nacionales, los marcos anticorrupción, el pluralismo y la libertad de los medios de comunicación y otras cuestiones institucionales relacionadas con los controles y equilibrios esenciales para un sistema eficaz de gobernanza democrática. El informe sobre el Estado de derecho de 2020 también aborda la respuesta de los Estados miembros a la pandemia de COVID-19, que la CE calificó como una prueba de esfuerzo para la resiliencia del Estado de derecho.

La Directiva de protección de los denunciantes también se adoptó a nivel de la UE y está pendiente de transposición a los Estados miembros antes de diciembre de 2021. Por primera vez se otorga protección no solo a los denunciantes del sector público, sino también a los del sector privado con una definición muy amplia de las personas que denuncian incumplimientos no solo empleados, sino también becarios, candidatos, autónomos, empleados de un proveedor, antiguos empleados, socios comerciales o incluso terceros que estén estrechamente relacionados con un informante, como colegas o miembros de su familia. Protege a los denunciantes contra represalias y prevé el establecimiento de canales de denuncia.

La UE también está promoviendo políticas de datos abiertos y su digitalización, y ha aprobado la Directiva sobre datos abiertos, y la reutilización de la información del sector público introduce los conceptos de conjuntos de datos de alto valor y la publicación proactiva de información. Esto supone que, a nivel nacional, la cultura de la transparencia está arraigada en el tejido social y que ahora podemos tomar más medidas para garantizar que los datos abiertos actúen como un motor para la buena gobernanza y ofrezcan oportunidades para el desarrollo.

En términos de buena gobernanza, la pandemia de COVID-19 ha mostrado las limitaciones de las respuestas nacionales a la crisis, y los datos disponibles al público sobre las acciones gubernamentales fueron clave para evaluar las políticas públicas implementadas para hacer frente a la pandemia. Desafortunadamente, la práctica de los Estados miembros de la UE a la hora de proporcionar datos ha sido desigual.

Desde la perspectiva del desarrollo económico, la Directiva define los «conjuntos de datos de alto valor» como «documentos cuya reutilización está asociada a considerables beneficios para la sociedad, el medio ambiente y la economía, en particular debido a su idoneidad para la creación de servicios de valor añadido, aplicaciones y puestos de trabajo nuevos, dignos y de calidad, así como por el número de beneficiarios potenciales de los servicios de valor añadido y aplicaciones basados en tales conjuntos de datos». Esos conjuntos de datos deben estar disponibles de forma gratuita, en formato legible de forma automatizada y a través de API y, cuando corresponda, como descarga masiva. Todos estos son todavía trabajos en curso a nivel de la UE. En un Estudio de julio de 2020¹ se hacen las siguientes recomendaciones:

- «1. Crear incentivos intrínsecos y extrínsecos, como recursos adicionales, para los proveedores de datos a fin de permitir y fomentar su participación en el proceso de especificar conjuntos de datos potenciales de alto valor.*
- 2. Establecer expectativas claras sobre funciones, responsabilidades y recursos relevantes para los proveedores de datos.*
- 3. Estandarizar la evaluación y las especificaciones de datos de alto valor a nivel transfronterizo.*
- 4. Ofrecer orientación experta que respalde un proceso consistente y tenga en cuenta las diferencias en el idioma, la cultura, la política y las percepciones del impacto.*
- 5. Trabajar en rondas iterativas para permitir un progreso incremental y que las diferentes partes interesadas alcancen la alineación y el consentimiento mutuo.*
- 6. Más allá de los proveedores de datos, los expertos con experiencia en reutilización específica del sector/industria/tema deben participar para llegar a una definición sólida de datos de alto valor potenciales y sus especificaciones».*

La política sancionadora durante el estado de emergencia vinculado a la pandemia de COVID-19 (Estudio de caso de EFOR)

EFOR analizó el marco legal en cuanto a la aplicación de sanciones a personas naturales o jurídicas por el incumplimiento de obligaciones legales durante el estado de emergencia. Además, hemos solicitado a la Policía rumana y a la Gendarmería información relacionada con las sanciones impuestas y, cuando la información estaba incompleta, hemos iniciado acciones judiciales sobre la base de la Ley de la libertad de la información (FOIA). Hemos solicitado los siguientes datos: el valor y el número de sanciones civiles impuestas, desglosadas por: a) el período en que se impusieron (15-31 de marzo de 2020, 1-15 de abril de 2020, 15-21 de abril de 2020); b) el lugar donde se impusieron (rural y urbano); y c) el tipo de infracciones de restricciones impuestas por las ordenanzas militares por las que se impusieron. También hemos preguntado cuántas sanciones eran multas y cuántas amonestaciones.

1. El marco legal que rige el estado de emergencia está obsoleto y no se ajusta a las crisis sanitarias. El Tribunal Constitucional anuló, en abril de 2020², las disposiciones legales que permitían la aplicación de sanciones en un estado de emergencia porque el acto jurídico no ofrecía garantías suficientes de accesibilidad, claridad, exactitud y previsibilidad. En ausencia de tales garantías, los funcionarios encargados de hacer

¹ <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/5b20f52a-db7e-11ea-adf7-01aa75ed71a1/language-en>

² Decisión n.º 152/2020

- cumplir la ley pueden elegir libremente las sanciones con un margen de discreción demasiado amplio. Los datos que recopilamos muestran que
2. La Policía solo ofreció datos parciales e indicó que le es imposible desglosar las cifras agregadas en multas y amonestaciones, que no dispone de datos sobre el lugar donde se impuso la sanción (rural o urbano) y los motivos por los que se impuso la sanción. Esta es la única forma en la que pudimos ver si las sanciones se impusieron de hecho predominantemente cuando las infracciones eran graves o si estaban dirigidas más bien contra grupos vulnerables, si las amonestaciones y las multas dependían de la gravedad de las infracciones, si los distintos agentes del orden imponían multas alrededor del mismo valor promedio o si hubo discrepancias. Las respuestas recibidas de la Policía rumana revelan que no se recopilan tales datos en la práctica diaria con este nivel de detalle, a diferencia de la Gendarmería rumana, de la que recibimos datos desglosados para todos los condados. Allá donde fue posible adquirir datos comparativos después de los procedimientos judiciales, pudimos realizar un análisis de la forma en que la Policía y la Gendarmería actuaron dentro del ámbito territorial de un mismo condado.
 3. Hemos llevado a la Policía ante los tribunales en virtud de la Ley de la libertad de la información de 20 años de antigüedad y ahora tenemos 42 juicios con un objeto casi idéntico en todo el país. La diferencia de criterio entre los tribunales de justicia es importante (ante el tribunal de primera instancia, EFOR ganó 21 casos y la policía 20 casos; en apelación, EFOR ganó 8 casos y la policía 12 casos; los otros casos aún están pendientes). Tenemos incluso resoluciones divergentes a nivel de un mismo tribunal de apelación procedentes de jueces de distintas secciones. Los datos anteriores revelan claramente que existen diversas interpretaciones de la Ley n.º 544/2001, no solo a nivel de la administración (como ya se ha ilustrado, dos autoridades encargadas de hacer cumplir la ley, la Policía y la Gendarmería, tienen diferentes perspectivas sobre el acceso a la información) sino que, además, las diferencias de opinión se extienden al sistema judicial, lo cual genera un entorno de gran inseguridad jurídica.

Conclusión

La cultura de la transparencia no es algo que aparezca de la noche a la mañana, sino una gran labor que requiere un esfuerzo constante y a largo plazo por parte de todas las partes interesadas. Si bien las normas internacionales ayudan a elevar el perfil de la transparencia a nivel nacional, estas normas deben interiorizarse y formar parte de los procesos cotidianos para tener un impacto real. Todas las partes interesadas deben comprender y apreciar los beneficios de la transparencia para la sociedad a fin de que se instale la cultura de la transparencia. Si falta alguno de estos ingredientes, la reversibilidad supone una seria amenaza.

Por último, pero no por ello menos importante, la digitalización no es la panacea. La digitalización de malos procedimientos administrativos no hará que el sistema funcione mejor o sea menos permisivo con las malas prácticas y la corrupción. Definir adecuadamente los problemas que intentamos resolver, diseñar procedimientos administrativos simplificados para abordarlos y asegurarnos de que cada actor comprenda sus funciones y responsabilidades debe ser prioritario.

Ponencia: Impulso a la participación política de las mujeres en la Unión Europea. Orientación de políticas públicas

- **Yvonne Galligan.** Directora de la Unidad de Igualdad, Diversidad e Inclusión de la Universidad Tecnológica de Dublín

Introducción

La igualdad de género es un valor esencial, un derecho fundamental y un compromiso básico de la UE. Como valor esencial, está incorporado en el Tratado de Funcionamiento de la UE de la siguiente manera: **«En todas sus acciones, la Unión se fijará el objetivo de eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer y promover su igualdad» (Artículo 8).**

La disposición del tratado es la base para promover la igualdad entre mujeres y hombres. Se aborda de múltiples maneras, también a través de sucesivos planes estratégicos de igualdad de género.

La *Estrategia para la Igualdad de Género 2020-25*³ tiene por objeto «lograr una Europa igualitaria desde el punto de vista de género en la que la violencia de género, la discriminación por razón de sexo y las desigualdades estructurales entre mujeres y hombres sean cosa del pasado».

La Estrategia se implementa a través de i) acciones específicas y ii) la transversalidad de la perspectiva de género en todas las etapas del diseño de políticas en todas las áreas políticas de la UE. Presta atención a la forma en que el género confluye con otras identidades personales y sociales para agravar la discriminación.

La presente Estrategia para la Igualdad de Género busca lograr «una Europa donde mujeres y hombres, niñas y niños, en toda su diversidad, sean iguales».

Un área de enfoque es la participación igualitaria y el liderazgo de la sociedad. En política, esto significa impulsar y fomentar la participación de las mujeres como votantes y candidatas en las elecciones europeas de 2024. También se presta atención al liderazgo en el ámbito económico, con la intención de adoptar objetivos a nivel de la UE para lograr el equilibrio de género en los consejos de administración.

Situación actual en relación con la participación de las mujeres en la política

Aunque el 40 % de los diputados al Parlamento Europeo (eurodiputados) son mujeres y las funciones de los comisarios europeos se comparten por igual entre mujeres y hombres, a nivel nacional, local y regional todavía queda mucho por hacer para lograr la igualdad de género.

De media⁴, las mujeres constituyen:

- el 33 % de los parlamentos de los Estados miembros,
- el 33 % de los ministros de gobiernos,
- el 34 % de los miembros de los gobiernos locales,
- el 22 % de los líderes de partidos políticos [mujeres = 34: hombres = 124],

³ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/aid_development_cooperation_fundamental_rights_gender_equality_strategy_factsheet_es.pdf [consultado el 20 de marzo de 2021]

⁴ https://eige.europa.eu/gender-statistics/dgs/browse/wmidm/wmidm_pol [consultado el 20 de marzo de 2021]

- el 22 % de los primeros ministros/presidentes [mujeres = 6: hombres = 21] y
- el 17 % de los alcaldes/líderes de gobiernos locales.

Iniciativas que parecen haber marcado la diferencia

Durante las últimas dos décadas, se ha realizado un gran esfuerzo para aumentar la participación de las mujeres en la política y la toma de decisiones.

Existen leyes de cuotas de género para candidatos en diez Estados miembros de la UE y en otros ocho países europeos⁵. Estas leyes generalmente requieren que al menos el 30 % de los candidatos a las elecciones parlamentarias nacionales sean mujeres, aunque lo más común es un mínimo del 40 %. En Francia y Bélgica, la cuota es del 50 %. En los países con cuotas legisladas, la participación de las mujeres en los escaños parlamentarios ha aumentado del 18 % en 2004 al 34 % en la actualidad.

Dinamarca (con un 40 % de mujeres parlamentarias), Finlandia (con un 46 %), Suecia (con un 47 %) y Noruega, un país del Espacio Económico Europeo, (con un 44 %), son ejemplos de parlamentos con equilibrio de género sin necesidad de leyes de cuotas⁶. Esto puede explicarse por la cultura de igualdad de género arraigada en sus sociedades y la aceptación por parte de los partidos políticos de la norma de igualdad de género durante muchas décadas. Las prácticas electorales, como la alternancia de mujeres y hombres en las listas electorales de los partidos, también ayudan a equilibrar la representación política entre hombres y mujeres.

Otros países con parlamentos en los que se da el equilibrio de género son España, Bélgica, Francia y Portugal. Las leyes nacionales de cuotas de género han ayudado a estos países a obtener una representación parlamentaria con equilibrio de género. En el caso de Austria, la adhesión de los partidos a esta norma genera un parlamento con equilibrio de género.

Las leyes de cuotas de género se apoyan en medidas y actividades que estimulan el interés de las mujeres en participar en las políticas. Estas medidas incluyen campañas publicitarias y en los medios de comunicación que promueven la necesidad de más mujeres en la política (como la campaña del gobierno local «Power2Her»⁷), capacitación para posibles candidatas (como «Women for Election»⁸ y el proyecto «GEPLÉ» [liderazgo en política de género, por sus siglas en inglés]⁹), e informes sobre la igualdad de género en los sistemas electorales y políticos (como el estudio del Parlamento Europeo sobre los procedimientos de los candidatos¹⁰), entre otros. En estas actividades se han involucrado gobiernos, organizaciones de mujeres, partidos políticos y expertos en género.

Las medidas nacionales complementan y refuerzan los esfuerzos paneuropeos. Estos incluyen la organización de una amplia variedad de actividades de capacitación en campañas electorales para mujeres que buscan desarrollar una carrera política; promoción de organizaciones no gubernamentales por el derecho de las mujeres a presentarse a las

⁵ <https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas/database> [consultado el 22 de marzo de 2021]

⁶ <https://data.ipu.org/women-ranking?month=1&year=2021> [consultado el 22 de marzo de 2021]

⁷ <https://charter-equality.eu/news/power2her-our-campaign-for-womens-political-empowerment.html> [consultado el 20 de marzo de 2021]

⁸ <https://womenforelection.ie/training-events/> [consultado el 20 de marzo de 2021]

⁹ <https://gepleproject.eu/> [consultado el 20 de marzo de 2021]

¹⁰ https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/519206/IPOL_STU%282015%29519206_EN.pdf [consultado el 20 de marzo de 2021]

elecciones; y capacitación en evaluaciones de impacto de género para los principales responsables de la toma de decisiones a fin de abordar el sesgo estructural de género. He aquí algunos ejemplos:

Alemania: el Helene Weber College, formado por diferentes partidos, tiene como objetivo una mayor presencia de mujeres en los parlamentos. Ofrece escuelas de verano, programas de empoderamiento y concede un premio patrocinado por el gobierno para mujeres políticas destacadas de los gobiernos locales¹¹.

Finlandia: capacitación en evaluaciones de impacto de género por parte de la administración de la ciudad de Vantaa para su personal¹².

Malta: iniciativas del Partido Laborista de Malta para aumentar la representación política de las mujeres¹³.

Países Bajos: grupos de mujeres abogan por el derecho de las mujeres a presentarse a las elecciones¹⁴.

Portugal: «De mulher para mulher» («De mujer a mujer»): tiene el objetivo de alentar a las jóvenes a participar en política¹⁵.

Estos y muchos más ejemplos de buenas prácticas se pueden encontrar en el sitio web del Instituto Europeo de la Igualdad de Género.

Fortalecimiento de la democracia y eliminación del déficit democrático

Muchas iniciativas, como las de los ejemplos anteriores, se han centrado en empoderar a las mujeres para que participen en la vida pública y abordar los desequilibrios estructurales de género en la toma de decisiones políticas. Ahora hay un enfoque renovado en el fortalecimiento de la democracia mediante la lucha contra los prejuicios de actitud profundamente arraigados en la sociedad y la política. He aquí algunos ejemplos:

Francia: el informe Calvez (2020) sobre las mujeres en los medios de comunicación hace 26 recomendaciones para aumentar y fortalecer la igualdad entre mujeres y hombres en los medios de comunicación¹⁶.

Suecia: la «Politician's Safety Survey» («Encuesta de seguridad de los políticos») mide el alcance y las consecuencias del acoso, las amenazas y la violencia contra los representantes electos. Esto incluye el acoso sexual en línea y el abuso de mujeres representantes. En 2020 llevó a cabo una campaña de información contra el ciberacoso, vinculada a la participación e implicación en la sociedad democrática¹⁷.

¹¹ <https://www.frauen-macht-politik.de/en/helene-weber-college/the-helene-weber-college/> [consultado el 21 de marzo de 2021]

¹² <https://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/good-practices/finland/training-gender-impact-assessments> [consultado el 21 de marzo de 2021]

¹³ <https://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/good-practices/malta/party-strategy-increase-womens-political-representation> [consultado el 21 de marzo de 2021]

¹⁴ <https://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/good-practices/netherlands/advocacy-right-stand-election> [consultado el 21 de marzo de 2021]

¹⁵ <https://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/good-practices/portugal/bringing-young-women-politics-project-woman-woman> [consultado el 21 de marzo de 2021]

¹⁶ <http://traduction.culture.gouv.fr/url/Result.aspx?to=en&url=https://www.culture.gouv.fr/Espace-documentation/Rapports/Rapport-sur-la-place-des-femmes-dans-les-medias-en-temps-de-crise> [consultado el 21 de marzo de 2021]

¹⁷ <https://www.bra.se/bra-in-english/home/publications/archive/publications/2019-11-13-the-politicians-safety-survey.html> [consultado el 21 de marzo de 2021]

España: el Consejo de Participación de la Mujer, creado en 2007, asesora al gobierno español en materia de políticas¹⁸.

Alemania: «DaMigra», una organización coordinadora de asociaciones de mujeres migrantes, promueve los puntos de vista de las mujeres migrantes ante el gobierno, y apoya su acceso a los servicios y al empleo¹⁹.

Irlanda: «Citizens' Assembly on gender equality» («Asamblea de Ciudadanos sobre la igualdad de género»): un foro deliberativo de 100 ciudadanos creado por el gobierno para hacer recomendaciones sobre reformas constitucionales y políticas en esta área²⁰.

Parlamento Europeo: Estudio sobre la reacción violenta contra los derechos de las mujeres y las niñas en la UE²¹.

«European Women's Lobby» («Lobby europeo de mujeres»): aboga por la democracia paritaria y una Europa feminista²².

Comisión Europea: el Plan de Acción para la Democracia Europea incluye medidas para involucrar más a los ciudadanos en la toma de decisiones públicas a través de foros deliberativos²³.

Estas iniciativas nacionales y europeas (además de otras) contribuyen a la ambición de una sociedad europea «en la que [mujeres y hombres] tengan **libertad** para seguir el camino que elijan en la vida, gocen de las mismas oportunidades para **prosperar** y puedan participar en la sociedad europea y **dirigirla** en pie de igualdad» (Estrategia para la Igualdad de Género 2020-2025).

¿Qué podemos aprender de la experiencia europea?

Al reflexionar sobre la gran cantidad de experiencias, iniciativas y evaluaciones en Europa, se pueden extraer las siguientes recomendaciones sobre las medidas efectivas para involucrar más a todos los ciudadanos en los procesos democráticos y promover la igualdad de género:

1. Incluir un compromiso con la igualdad de género en la Constitución, respaldado por una visión de lo que significa ese compromiso.
2. Fortalecer las leyes y medidas de igualdad de género existentes e introducir nuevas, por ejemplo, cuotas, leyes electorales, representación de las mujeres en los medios de comunicación, lucha contra el acoso y el abuso sexual en línea.
3. Asegurar el proceso de promoción de la participación de las mujeres en el gobierno regional y local.
4. Empoderar e incluir a las ONG de mujeres; incluir voces intersectoriales, como organizaciones que representan las perspectivas de mujeres pertenecientes a minorías, mujeres migrantes y personas transgénero.

¹⁸<https://www.inmujer.gob.es/en/elinstituto/consejomujer/home.htm> [consultado el 21 de marzo de 2021]

¹⁹<https://www.damigra.de/about-us/> [consultado el 21 de marzo de 2021]

²⁰<https://www.citizensassembly.ie/en/> [consultado el 21 de marzo de 2021]

²¹[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/604955/IPOL_STU\(2018\)604955_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/604955/IPOL_STU(2018)604955_EN.pdf) [consultado el 21 de marzo de 2021]

²²<https://womenlobby.org/-/Women-in-Politics-507-?lang=en> [consultado el 21 de marzo de 2021]

²³https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/edap_communication.pdf [consultado el 21 de marzo de 2021]

5. Los partidos políticos deben revisar sus prácticas de fichaje y selección de candidatos para garantizar la igualdad de género y dar a las mujeres el apoyo y los recursos que necesitan para lograr cargos.
6. Parlamentar para impulsar el cambio mediante el seguimiento de las acciones del gobierno y la apertura de espacios de debate para el diálogo entre mujeres y representantes electos.

Ponencia: Partidos políticos, Democracia y Constitución.

- **Claudio Fuentes Saavedra.** Doctor en ciencia política y profesor titular en la Escuela de Ciencia Política de la Universidad Diego Portales.

No cabe duda que los partidos políticos cumplen un rol fundamental en un sistema democrático. Tal como la experiencia comparada lo ha demostrado, la democracia con partidos debilitados tiende a corroer al propio sistema democrático (Levitsky 2003, Mair 2005). En las democracias modernas los partidos políticos juegan un rol de agregar o coordinar las preferencias de la ciudadanía, posibilitar la formación de gobiernos, proveer mecanismos de control respecto de los gobiernos, y generar estructuras de competencia para el acceso al poder (Reigner y Stacey 2014).

Entonces, ¿Deben los partidos ser incluidos dentro de una Constitución? ¿Qué debe incluirse entonces en una Constitución con referencia a los partidos políticos?

¿Qué se define en una Constitución?

Antes de responder las preguntas señaladas, debemos explicar lo que considera una Constitución. En general, las constituciones delimitan en términos generales las reglas del juego del sistema político, económico, social y cultural en una sociedad. Este marco regulatorio puede ser más o menos específico dependiendo de cada sociedad y contexto histórico donde se hayan escrito las Constituciones. En términos generales, entonces, las Constituciones suelen explicitar ciertos principios generales, mientras la ley define el modo en que tales principios se materializarán concretamente. En el caso particular de la organización del poder, una Constitución suele como mínimo establecer el régimen político, el sistema de gobierno, y algunas definiciones centrales sobre el modo en que se organizará la competencia política.

¿Una Constitución que excluye a los partidos?

Tal como Reigner y Stacey lo indican (2014) existe un número muy pequeño de países donde en la Constitución se establece una prohibición explícita dirigida a los partidos para que puedan participar de la competencia política (Arabia Saudita, Omán, Emiratos Árabes). En dichos países se explicita que cualquier persona que compita por un cargo de representación popular debe hacerlo en tanto independiente. La dificultad que tiene ese modelo y que remarcan los autores es que en general un sistema no-partisano tiene a reducir la oferta electoral: se concentra la competencia en personas usualmente más adineradas que tienen capacidad de sustentar sus campañas, se incrementa la inestabilidad de los gobiernos por la incapacidad de formar alianzas duraderas de gobierno, y se debilitan los mecanismos de control o *accountability* sobre el gobierno.

¿Qué elementos incluir en una Constitución vinculado a los partidos políticos?

La mayoría de las constituciones democráticas contienen preceptos sobre los partidos. En general, tales elementos aparecen en relación con la organización del poder y los derechos políticos. Entre otros elementos las Constituciones incluyen (Reigner y Stacey 2014):

- El derecho de libre asociación para los partidos políticos
- La igualdad de oportunidades de hombres y mujeres para acceder a cargos públicos y directivos partidistas
- Principios generales asociados con la igualdad de competencia incluyendo regulaciones para asegurar tal igualdad (acceso a medios, etc.)
- Principios de probidad y transparencia en su funcionamiento
- Principios generales sobre el modo en que se definen las reglas de competencia (proporcionalidad, sistemas mayoritarios, etc.).
- La existencia de órganos autónomos para regular las elecciones y el control de los partidos políticos
- El rol de los partidos en la formación de gobiernos

Algunos ejemplos de estas definiciones las encontramos en Constituciones como la de Argentina. En ella se establece que para que exista una igualdad de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios, se “garantizará por acciones positivas en la regulación de los partidos políticos y en el régimen electoral”. Si indica además que “los partidos son instituciones fundamentales del sistema democrático”. En el caso de Brasil, se establece el derecho de los partidos de acceder a recursos públicos y acceso gratuito a radio y televisión de acuerdo a lo que establezca la ley.

En el caso de Costa Rica se establece que los partidos políticos “concurrirán a la formación y manifestación de la voluntad popular y serán instrumentos fundamentales para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad serán libres dentro del respeto a la Constitución. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos”. Además, establece la obligación del Estado de financiar ciertos gastos de los partidos políticos (procesos electorales, capacitación, organización). En dicha Constitución se establece que el Congreso establecerá comisiones que serán proporcionales al número de los diputados de los partidos políticos que la componen.

En el caso de México la Constitución define explícitamente el rol de los partidos “tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, y hacer político el acceso de éstos al ejercicio del poder público”.

Prohibiciones.

Las Constituciones establecen también ciertas prohibiciones:

- Prohibición que algunos cargos públicos sean asumidos por militantes de partidos, por ejemplo, en España, Italia y Grecia entre otros se le prohíbe a jueces y magistrados.
- Prohibición de deliberación y afiliación política de integrantes de las FFAA y fuerzas de orden público, que aparece en la mayoría de las Constituciones.
- En el caso de Chile se prohíbe que cargos gremiales sean ejercidos por militantes de partidos políticos, cuestión que ha generado un gran debate.

- En Chile también se le asigna el rol al TC de declarar inconstitucionalidad de organizaciones, movimientos o partidos políticos bajo ciertas circunstancias.
- Brasil Establece prohibición de utilizar organizaciones paramilitares

¿Son los partidos únicos vehículos de representación?

El hecho que los partidos políticos sean fundamentales para la democracia no significa que sean los únicos vehículos para la representación política. De acuerdo con algunos autores, la representación puede expresarse también por la vía del fortalecimiento de otros canales institucionales de participación, deliberación y decisión (Lucardie, 2015). En Bolivia, por ejemplo, la Constitución establece que los y las candidatas a cargos públicos electos podrán ser postulados a través de organizaciones de las naciones y pueblos indígenas, agrupaciones ciudadanas y partidos políticos. En la Constitución mexicana se explicita el rol de los partidos políticos, pero también se menciona la posibilidad que los independientes puedan tener acceso a la competencia por cargos de elección popular en condiciones que establezca la ley.

Referencias

Levitsky, Steven. 2003. Democracy Without Parties? Political Parties and regime change in Fujimori's Peru. *Latin American Politics and Society*, Vol 45, 3: 1-33.

Lucardie, Paul. 2015. Are parties indispensable to a democratic polity? Workshop Political Theory and Parties, ECPR Joint Sessions.

Mair, Peter. 2005. Democracy Beyond Parties. Working paper. 05.06. Center for the Study of Democracy.

Riegner, Michael & Richard Stacey. 2014. Democracy without political parties: constitutional options. Working paper, Center for Constitutional Transitions at NYU Law.

Ponencia: *Pueblos Indígenas en Chile: propuestas para una Constitución plurinacional.*

- **Verónica Figueroa Huencho.** Senadora Universitaria en representación de los Institutos Interdisciplinarios de la Universidad de Chile para el período 2018-2022. Investigadora del Centro de Estudios Interculturales e Indígenas y profesora asociada del Instituto de Asuntos Públicos.

El actual proceso constituyente en Chile es un hecho histórico por varias razones. Entre ellas, que la nueva Constitución será discutida a través de una convención integrada por representantes elegidos por la ciudadanía, paritaria y con participación de los Pueblos Indígenas, dando cuenta de la diversidad que caracteriza a la sociedad actual y que desafía los mecanismos de participación en la vida del Estado. En el caso de los Pueblos Indígenas, éstos han adquirido un rol relevante en las últimas décadas, promoviendo un mayor reconocimiento de sus derechos, pero, sobre todo, su representación en los espacios públicos y de poder, en cuanto actores políticos y culturales.

Por lo tanto, la nueva Constitución requiere ser definida desde una perspectiva sistémica que permita identificar y proponer nuevas formas de gobernanza, repensando cuáles serán el conjunto de reglas y acuerdos que regirán esta convivencia, cuáles serán los mecanismos de toma de decisiones más apropiados para dar cabida a las múltiples representaciones identitarias que representan los Pueblos Indígenas, para poder equilibrar (dentro de las reglas del juego democrático) la toma de decisiones efectiva de quienes han sido excluidos de manera permanente por el Estado de Chile.

En ese sentido, resulta fundamental comprender las demandas y propuestas que los Pueblos Indígenas buscarán posicionar en el proceso de discusión constitucional, pero junto con ello los pilares que legitiman su derecho a participar en cuanto sujetos colectivos, cultural y políticamente diferenciados del resto de la sociedad chilena.

Cabe señalar que Chile ha sido uno de los países que menos ha avanzado en materia de reconocimiento a los Pueblos Indígenas. Si bien ha ratificado una serie de Pactos y Convenios Internacionales, esto no se ha reflejado en la implementación de adecuaciones internas que permitan un adecuado ejercicio de sus derechos legítimos. Es así como en Chile no existe reconocimiento constitucional a los Pueblos Indígenas, no se han generado espacios para el reconocimiento de sus derechos colectivos o consuetudinarios, no existe representación política en ninguna de las instancias existentes para ello, no se cuenta con un Ministerio o institución con atribuciones para formular políticas públicas indígenas, no se reconocen derechos lingüísticos, entre otros. Por lo tanto, la discusión en torno a la nueva Constitución Política en Chile encuentra a los Pueblos Indígenas en una posición compleja de cara a participar en igualdad de condiciones con el resto de la ciudadanía.

En esta ponencia entregaré algunos elementos para la comprensión intercultural en el debate político que se avecina, pues por primera vez dejará de ser un debate homogeneizante para favorecer procesos de cambio integrales que emergen desde la diversidad que representan los Pueblos Indígenas. Ello hace necesario no sólo una discusión conceptual en torno al

Estado y su carácter plurinacional, sino también implica poner en tensión conceptos como democracia, ciudadanía y representación política. En ese sentido, el cambio a la Constitución Política de Chile se convierte en una oportunidad para favorecer un debate que incorpore las diferentes miradas y propuestas, más allá de aquellas que se han privilegiado con más de dos siglos de existencia del Estado-nación.

I. Cuestiones clave para la participación de los Pueblos Indígenas

Los valores instalados con fuerza desde el modelo de Estado-nación chileno no sólo han llevado a la marginación de los Pueblos indígenas en los espacios de participación y debate político, sino que ha legitimado modelos de ciudadanía que no dan cuenta de la diversidad jurídico, cultural y política que representan estos Pueblos en las sociedades actuales. Como en otros países de América Latina, el Estado chileno se construyó siguiendo el modelo llamado "Estado-nación", dando lugar a un diseño de Estado y de sociedad sin los Pueblos Indígenas, donde la nación se entiende conformada por sujetos iguales, con las mismas aspiraciones, con las mismas demandas, donde la delegación de poder que hace esta ciudadanía igualitaria hacia las autoridades se entiende como una representación de unos deseos colectivos que es posible estandarizar, donde se pueden identificar con claridad cuáles son las reglas de convivencia y los valores que esta "comunidad nacional" quiere ver realizados. Con ello se legitima la acción de un Estado que responde, de manera homogénea, a dichas aspiraciones generando un entramado institucional, político y administrativo igualmente homogéneo.

Por otra parte, la "corrección" de las limitaciones que la democracia representativa presenta frente a las demandas de reconocimiento y participación de los Pueblos Indígenas resulta de gran relevancia. Como respuesta estas limitantes, desde la década de los noventa han surgido importantes movimientos indígenas que han demandado a los Estados el reconocimiento de sus derechos como naciones preexistentes, presionando a la comunidad internacional para la aprobación de un marco que sirva de parámetro a los Estados para favorecer el desarrollo pleno de los Pueblos Indígenas. Se asume que una representación más equilibrada contribuiría a distribuir de mejor modo el poder, las decisiones y resultados de política pública, y serían representantes de los Pueblos Indígenas, elegidos desde sus propios sistemas, culturas y cosmovisiones quienes "traerían" a la agenda política los temas y demandas que les afectan, reduciendo así la injerencia de las instituciones occidentales que no recogen las particularidades de los Pueblos Indígenas.

En el caso de los Pueblos Indígenas, sin embargo, es el marco internacional de derechos el que permite justificar este tipo de mecanismos, especialmente al representar sus derechos de libre determinación y autonomía. Entre ellos, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, señala en su artículo 5° que "*los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado*". Más adelante, en el artículo 18° señala que "*los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de*

adopción de decisiones”. Otro instrumento relevante en esta materia es el Convenio 169 de la OIT, que indica la obligación que tienen los gobiernos de “establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan”.

2. Propuestas de los Pueblos Indígenas a la nueva Constitución:

Una propuesta sustantiva es el cambio de un Estado-nación a un Estado plurinacional, lo que supone reconocer la existencia en este territorio de diferentes naciones (no sólo la chilena), lo que obliga al Estado a encontrar, definir y entregar nuevos espacios para que todas estas naciones se sientan representadas y partícipes de la construcción de un proyecto social y político como es, efectivamente, pensar al propio Estado. A diferencia de lo que supone el Estado-nación (una nación única y homogénea ejerce su derecho de autodeterminación en los límites territoriales del Estado), el principio plurinacional implica la posibilidad de que coexistan en el territorio de un mismo Estado múltiples naciones que ejercen su autodeterminación. Partiendo de esta premisa, los Estados plurinacionales asumen el reto de acomodar la diversidad social en esquemas institucionales que permitan lo anterior. La plurinacionalidad no supone, por tanto, la supremacía de una nación sobre otra, sino más bien de la búsqueda de nuevas formas de participación y de definición de las reglas del juego basadas en el respeto y en la equidad.

En ese sentido, la Constitución podría señalar que Chile es un Estado Plurinacional, o es un Estado compuesto por una comunidad de naciones, o señalar que la soberanía recae en las naciones que habitan el territorio chileno compuesta por el pueblo de Chile y los Pueblos Indígenas. Asimismo, esto debe ir acompañado de la interculturalidad como un principio que rige a todos los derechos que se definan en la nueva Constitución, y que aseguren que se respete a todas las naciones bajo el mismo principio.

La plurinacionalidad del Estado permite, asimismo, un adecuado ejercicio de los derechos de libre determinación y autonomía. La libre determinación como derecho humano se consagra en dos Pactos Internacionales de Derechos Humanos fundamentales, adoptados por la ONU en 1966: El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Asimismo, se recoge en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Pueblos Indígenas, obligando a los Estados a generar las adecuaciones internas que permitan a los Pueblos Indígenas establecer libremente su condición política y perseguir libremente su desarrollo económico, social y cultura. Asimismo, respetar su derecho a promover, desarrollar y mantener sus estructuras institucionales y sus propias costumbres, espiritualidad, tradiciones, procedimientos, prácticas y, cuando existan, costumbres o sistemas jurídicos.

La Constitución debería señalar explícitamente el reconocimiento del derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas, señalando que ello se ejercerá de acuerdo con lo recogido en esta Constitución, o respetando la institucionalidad creada por esta Constitución.

El derecho de determinación es fundamental para los Pueblos Indígenas porque les permite visualizar su propio futuro, establecer sus propios objetivos y tomar las decisiones necesarias que les permitan transformar esas visiones y objetivos en realidades. De esa forma, el ejercicio de la autonomía y la autodeterminación puede tener lugar dentro del Estado pues es posible ejercer ese derecho dentro de sus límites. De ahí que sea importante redefinir los alcances de ese Estado y el concepto de plurinacionalidad se torna relevante. El reconocimiento constitucional desde un Estado plurinacional con autonomía (territorial y no territorial) permitiría avanzar en el reconocimiento de nuevos derechos políticos, derechos de representación, de consideración de nuestros sistemas educativos, de derechos culturales o lingüísticos, en la relación con la naturaleza, y por qué no, en cambios al sistema judicial y la forma en la que reconoce las diferentes naciones que existen en este territorio. En ese sentido, podríamos plantear que para los Pueblos Indígenas el pleno ejercicio de sus derechos individuales radica en el reconocimiento y goce pleno de sus derechos colectivos.

3. Palabras de cierre

El proceso de cambio constitucional en Chile se convierte en una oportunidad histórica para avanzar en el reconocimiento de derechos defendidos desde los Pueblos Indígenas, dando cabida a la emergencia de nuevas ciudadanías, culturalmente diferenciadas, sustentadas en la autodeterminación como derecho legítimo de las naciones y Pueblos Indígenas, reconociendo su derecho a participar activamente en la toma de decisiones.

Por lo tanto, en este debate es importante reconocer las desigualdades que han caracterizado nuestra convivencia y las consecuencias que el despojo territorial, cultural y político han tenido en los pueblos indígenas como un punto de partida para definir cuáles serán los contenidos de este nuevo acuerdo. Es necesario buscar nuevas formas de hacer política, de gobernar, de decidir. Con ello, Chile puede comenzar a transitar un camino hacia la interculturalidad y la convivencia basada en el reconocimiento de estos “otros” invisibilizados, desconocidos e incomprensidos por siglos, que son los Pueblos Indígenas.

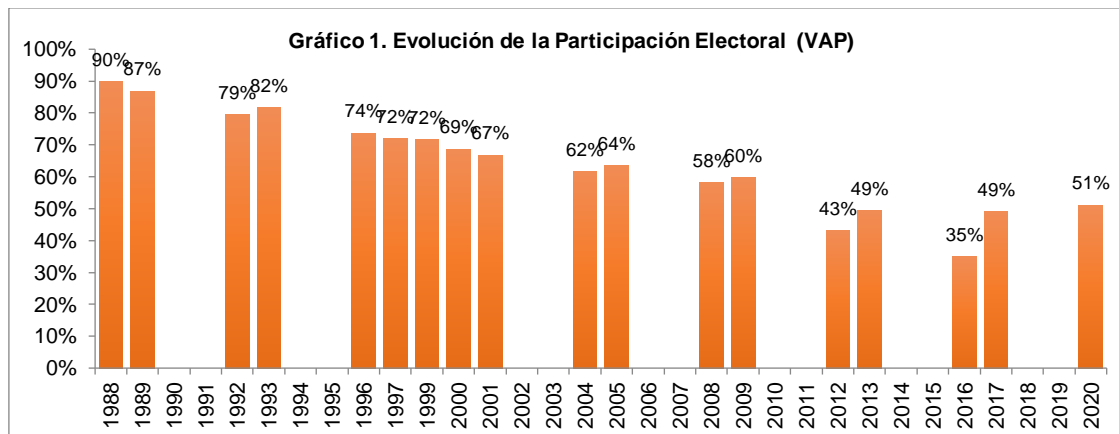
Ponencia: Algunos antecedentes políticos-electorales del proceso constitucional en Chile

- **Eugenio Guzmán.** Sociólogo, Decano de la Facultad de Gobierno de la Universidad del Desarrollo.

A continuación, presentamos algunos antecedentes generales de la participación electoral en Chile que nos pueden alertar sobre los posibles niveles de ésta en la próxima elección de la Asamblea Constitucional²⁴, que podrían restar legitimidad. Asimismo, se plantean de manera breve algunos de los desafíos políticos que debe tenerse presente en el proceso mismo y que no sería conveniente desatender con miras a la legitimidad del proceso y posterior cambio constitucional.

Evolución electoral

Desde el retorno a la democracia (1989) se aprecia una importante disminución en la participación electoral en Chile (gráfico 1). En efecto, cualquiera sea el tipo de elección (presidencial, municipal, legislativa o plebiscitos) la participación ha experimentado una disminución considerable. Es así que en las primeras elecciones democráticas post dictadura, el 83% de las personas en edad de votar participaron (VAP), mientras que en las elecciones de 2017 sólo lo hizo el 47% (49% en segunda vuelta presidencial). A mayor abundancia si en el plebiscito de 1988 votó un 90% en el de octubre de 2020 (plebiscito constitucional) sólo lo hizo el 51%.



Fuente: Elaboración propia en base a SERVEL e INE.

Lo concreto es que la disminución de la participación ha sido constante y aunque para algunas autoridades y analistas los resultados fueron notables, la verdad es que se ha hecho comparaciones numéricas y no relativas como debe hacerse, es decir, que votaran 7,5 millones de personas en 2020 y que en 1988 lo hicieran 7,3 millones, ciertamente es un aumento, incluso se puede decir que el mayor en las tres últimas décadas, sin embargo, en

²⁴ En momentos que se escribe esta nota el congreso chileno discute un nuevo aplazamiento de la elección debido al aumento de los casos de covid-19 en el país.

1988 la VAP era 8,06 millones de personas mientras que en 2020 superaba los 14 millones (un 83,6% más).

Ciertamente muchas explicaciones pueden darse, pero tres son las más concurridas para abordar esta tendencia. En primer lugar, el cambio de voto obligatorio a voto voluntario que se inauguró con las elecciones municipales de 2012. No obstante, la magnitud de la caída desde 1988 a 2009 (voto obligatorio) fue de 30 puntos porcentuales. Ciertamente, en 2012 se produce un cambio más agudo en la pendiente de caída, la que se recupera con las elecciones presidenciales y legislativas, pero no así en las municipales. Si bien, no cabe duda que ello tuvo un efecto, no explica completamente la caída en los últimos 30 años.

Una segunda línea de argumentación es que en Chile el voto era obligatorio sólo una vez un ciudadano se inscribiera en los registros electorales, siendo la inscripción voluntaria, luego, se estaba operando con un cuasi régimen de voluntariedad, al menos para la población no inscrita, la que en su mayoría era joven. Si bien este argumento parece robusto, no nos dice porque los grupos etarios más jóvenes no votaban²⁵. De hecho, en el padrón electoral de 2009 (inscritos) los jóvenes entre 18 y 29 años representaban sólo el 8% mientras que censalmente llegaban al 26% aproximadamente.

Una tercera razón es el Covid-19, es decir, la epidemia habría generado una contracción de votantes que habría impedido la participación en el plebiscito de 2020, a pesar de la relevancia de la elección. Sin perjuicio de ello y que los efectos de la pandemia podrían ser un factor, ello tampoco explica la tendencia, a lo sumo el hecho puntual de 2020. Cabe destacar que la evidencia disponible aún no permite aseverar con exactitud la magnitud del efecto del Covid 19. De hecho, un ejercicio básico y preliminar en base a la información disponible en IDEA Internacional (<https://www.idea.int/es>) e IFES (<https://www.ifes.org/>), más información posterior de las elecciones que se realizaron durante 2019-20, algunas de las cuales se postergaron y posteriormente se realizaron en 2020, en promedio la caída es de un 5,1%, para un total de 32 elecciones de diversa naturaleza (locales, legislativas y presidenciales).

En general, sin perjuicio de las explicaciones mencionadas uno de los factores que podría explicar también esta tendencia la debiéramos buscar en los altos niveles de desconfianza institucional que ha experimentado el país y que afectan principalmente a la política y que responden entre otras muchas causas a un inadecuado manejo de las expectativas por parte de distintos sectores políticos. Ello se evidencia en diversos estudios y encuestas de opinión pública. Todo ello ha afectado la percepción de efectividad de la política y con ello el deseo de participación.

Ahora bien, el proceso constitucional, además de la tendencia electoral de participación, se ve afectado por algunos elementos adicionales que hacen más compleja la situación. El

²⁵ En 2012 sólo un 23,4% de los ciudadanos entre 18 y 29 años votó en las elecciones municipales, las primeras con voto voluntario.

primero de ellos, que con la elección de la Asamblea Constitucional también concurren otras elecciones, vale decir, no sólo se elegirán los miembros de ella, sino también alcaldes, concejales (en 346 municipios) y gobernadores (en 16 regiones). Sólo para tener un orden de magnitud estamos hablando de más de 15.500 candidatos en tres papeletas distintas que en algunos casos (municipios) supone la elección de entre más de 90 candidatos. Dicha situación ocurre en un contexto de escaso conocimiento de los candidatos. Si bien en principio ello no sería un problema, pues finalmente los votantes pueden optar por “marcas” (partidos) ya conocidas, no es menos cierto que puede ser un disuasivo de participación, particularmente por el deterioro de la confianza en los partidos. En este último caso, cabe mencionar que la conformación de la oferta de candidatos es en su mayoría, 58%, se trata de candidatos independientes, ya sea en listas propias o dentro de los partidos, lo que, si bien despejaría la desconfianza política, un contexto de desconocimiento y desconfianza hacia la política (las elecciones incluidas) podría confundir al electorado. Cabe señalar, además, que de ellos sólo un 10% tiene experiencia de campaña, lo que, si bien en principio tampoco es un problema, sin embargo, abre dudas sobre el interés de los votantes en participar en un contexto de baja intensidad competitiva.

Por otra parte, además de los desafíos en materia de participación, señalados más arriba, existen otros y que guardan relación con el funcionamiento de la Asamblea una vez elegida, los que podrían afectar la legitimidad del proceso constitucional. Dichos desafíos tienen que ver con la autonomía de sus miembros para deliberar como asimismo evitar las presiones externas de grupos políticos y de interés. A ello se suma la necesidad de tener niveles adecuados de receptividad a las demandas sociales, pero asimismo con un manejo de expectativas que no vacíen de sentido de realidad el diseño constitucional. En este sentido, las expectativas deben ser acotadas a los alcances de lo que un cambio constitucional puede proveer y no a lo que la política coyuntural desea obtener.

Finalmente, el gran reto del proceso constitucional podríamos decir que se encuentra en lo que se denomina la transición constitucional, es decir, el proceso a través del cual se adecuan los cambios legislativos a la normativa vigente. Es así que, tanto la celeridad como prolijidad suponen la capacidad de los actores políticos de reducir los errores técnico-constitucionales de forma de evitar reformas posteriores que resten legitimidad a la carta fundamental.

IV. CONCLUSIONES

- **Anabelén Casares Marcos.** Catedrática de Derecho Administrativo de la Universidad de León, España.

1. Presenta y modera Fernando Rey Martínez, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Valladolid (España), quien abre la jornada, tras expresar su solidaridad con Chile por el reciente recrudecimiento de la pandemia en el país, recordando su apertura a la participación del público por medio de varios canales, subrayando la intervención en ella de ponentes de muy alto nivel y la inscripción de participantes provenientes de 15 países, dato que subraya, sin duda, el interés con que se sigue mundialmente el proceso constituyente chileno, iter prodigioso que ilusiona a todos motivando una reflexión conjunta sobre el *ius constitutionale commune*.

La reflexión desarrollada en el contexto de esta primera Mesa sobre el principio democrático se centra, en esta segunda sesión, en el alcance de la representación política y, en concreto, en las vías para mejorar los canales de comunicación entre representantes y representados, profundizando, en particular, de un lado, en dos categorías especiales de ciudadanos, las mujeres, que pese a no ser una minoría en la sociedad padecen de cierto déficit democrático, y aquellos pertenecientes a las comunidades originarias de Chile, que habrán de ser escuchadas al elaborar la Constitución, así como, de otro, en un aspecto central de la representación cual es la transparencia como herramienta para luchar contra la corrupción.

2. La primera ponencia corre a cargo de dos panelistas europeas, en concreto, D^a Laura Stefan, Directora Ejecutiva de Expert Forum (Rumanía), y D^a Yvonne Galligan, Directora de la Unidad de Igualdad, Diversidad e Inclusión de la Universidad Tecnológica de Dublín (Irlanda).

La exposición de Laura Stefan gira, en lo sustancial, bajo el rótulo “Transparencia y lucha contra la corrupción”, en torno a un mecanismo, el de la transparencia, que si bien titubeante en sus comienzos y primeros pasos y, sin duda, con múltiples problemas que resolver e incógnitas que despejar en su aplicación práctica resulta, sin embargo, esencial para fortalecer la confianza política y la calidad democrática, muy disminuidas en el ámbito internacional a raíz de la crisis económico-financiera desatada en 2007 y de nuevo cuestionadas a causa de los estragos socioeconómicos causados por la actual pandemia. Nadie ignora la crisis global en que se encuentra la democracia, atacada por elementos tanto exógenos como endógenos, o la incertidumbre planteada por estos ataques. Pese a todo, el democrático se revela como el mejor sistema diseñado hasta ahora para la organización social y el gobierno político. De ahí la necesidad de afrontar la singularidad de esta crisis y de articular los instrumentos necesarios para fortalecer el principio y la arquitectura democrática. Para ello se hace preciso no solo fortalecer el marco jurídico-constitucional e institucional, sino también el sustrato mismo de la democracia, la ciudadanía que al ejercer su soberanía debiera, idealmente, sentirse comprometida y dispuesta a participar activamente sobre el fundamento de una adecuada y buena información acerca de todos los asuntos que forman parte de la *res publica*.

La ponente ha dado cuenta, en tal sentido, de la experiencia europea, donde transparencia, lucha contra la corrupción y buen gobierno, han sido contemplados como mimbres con los que entretener una regulación orientada a reforzar y fortalecer la integridad y la responsabilidad, fundamentalmente en el escalón o nivel nacional. La creación específica por el Consejo de Europa del Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO), órgano de control dirigido a mejorar la capacidad de los Estados miembros en su lucha contra la corrupción, ha resultado fundamental para articular recomendaciones que permitan avanzar en la implementación y consolidación de la transparencia en los Estados miembros. Así, señaladamente, en los ámbitos concretos de la libertad o derecho de acceso a la información pública, que debe tomarse como regla general y no como excepción, justificándose e interpretándose de forma sumamente restrictiva sus eventuales límites; la selección de los recursos humanos del sector público, tanto empleados públicos en sentido estricto como titulares de órganos directivos, como forma no solo de evitar favoritismos y personalismos sino de aumentar de manera radical y significativa la eficacia y eficiencia de los servicios públicos financiados vía impositiva; la financiación de los partidos políticos; la gestión de los conflictos de intereses que pudieran plantearse en relación con estos últimos, con altos cargos o representantes electos, abogando por una mayor colaboración y coordinación transnacional; la protección de eventuales denunciadores; o la reducción, en fin, de ámbitos exentos de control judicial en relación con altos cargos.

Son esenciales los avances, aun cuando se hagan con algún tropiezo y con las lógicas disquisiciones acerca de aspectos especialmente complejos o conflictivos. Por citar tan solo algunos de los retos, interrogantes o aspectos necesitados de reflexión ulterior que se han planteado abiertamente durante la exposición o que ha sugerido el discurso de la ponente, ¿hasta dónde alcanza la libertad de acceso de los ciudadanos a la información pública? ¿debe haber límites a la transparencia? ¿exclusivamente fundados en derechos fundamentales o constitucionales de posibles afectados, por ejemplo, la protección de datos o su intimidad, o también en atención a otras necesidades y conveniencias más amplias de las políticas y los servicios públicos? ¿pueden o deben atenuarse los derechos de que son titulares representantes electos, altos cargos, órganos directivos de los distintos poderes públicos, etc., en atención a su alta responsabilidad? ¿hasta dónde deben atenuarse y dónde se debe marcar o situar el límite?

En concreto, ¿cómo articular la participación de las nuevas tecnologías en el fomento de esta transparencia? ¿cómo hacer que la información puesta a disposición de los ciudadanos sea realmente informativa y permita ejercer un adecuado contraste y control de la actuación y cometidos de sus representantes y no un mero volumen ingente e informe de datos difíciles de procesar y aprehender? ¿cómo trasladar adecuadamente a la ciudadanía lo que supone, en términos tanto de derechos como de deberes, esta transparencia y lucha contra la corrupción sin generar expectativas irreales e irrealizables? Todo ello sin olvidar los nuevos retos que de forma continua se van esbozando en la materia a consecuencia del alto nivel de aceptación social del riesgo tecnológico. Cabe recordar que sin haber solventado aún todas las dudas planteadas por la transparencia en relación con la actividad, el funcionamiento o la financiación tradicional de los actores políticos de nuestras democracias, se suscita ahora, por ejemplo, la dificultad y necesidad de articular respuestas específicas para los desafíos planteados al efecto por su utilización, más o menos abiertamente declarada,

de redes sociales, páginas web, blogs, foros de discusión, mecanismos o vías de financiación online, etc.

La ponente cierra su disquisición profundizando, en concreto, en el estudio de campo realizado por Expert Forum acerca de la regulación y aplicación rumana de regímenes sancionadores en materia de transparencia durante el estado de emergencia declarado con ocasión de la pandemia motivada por la Covid-19.

Del catálogo de indicadores y experiencias europeas expuestas, algunas reveladoras de buenas prácticas, otras de prácticas que habrá que procurar, en todo caso, evitar para el logro de una mayor transparencia y la prevención, por tanto, de la corrupción, concluye Laura Stefan la necesidad de mantener un compromiso y esfuerzo continuados a largo plazo por parte de todos los agentes implicados, de forma que los estándares nacionales en la materia puedan ser realmente interiorizados, adaptados al ámbito nacional, incorporados a los procedimientos cotidianos, de forma que su normalización contribuya a disuadir de prácticas opacas, cuando no abiertamente corruptas, restaurando, de paso, la confianza de los representados en sus representantes.

Yvonne Galligan profundiza, por su parte, bajo el título “Participación política de mujeres”, en el examen del sistema electoral en sí y su reflejo de la diversidad social y de electorado, disertando sobre la experiencia europea en la promoción de una mayor paridad de género en relación con la representación política.

En su exposición destaca, tras subrayar los datos relativos al avance de la Unión Europea y los porcentajes actuales de participación política activa de las mujeres en los diversos niveles de representación, algunas de las iniciativas que, adoptadas a tal efecto en el ámbito europeo a lo largo de las dos últimas décadas, han contribuido de algún modo a marcar una diferencia al respecto. Resulta curioso constatar su variedad, su flexibilización y la diversa definición de su alcance en función del punto de partida social. Se hace inevitable concluir que su éxito dependerá, en buena medida, de que se tome en consideración el trasfondo cultural y la situación de la mujer en la sociedad concreta de que se trate y se vean apoyadas desde la perspectiva de cada Estado por medidas específicas y particularizadas.

En suma, de su exposición y del catálogo de experiencias que desgrana cabe concluir que la apuesta decidida por el fortalecimiento del principio democrático desde la perspectiva de género y la eliminación, por ende, de cualquier déficit al respecto ha de partir de un doble compromiso. De un lado, habilitar, apoyar, en definitiva, empoderar a la mujer para que participe activamente en la vida pública y política, enfoque más tradicional a este efecto, sobre el que cabe destacar la pluralidad de prácticas europeas concretas en cuanto a la adopción y aplicación de cuotas electorales, inexistentes en los países más nórdicos y necesitadas, sin embargo, de complementos y medidas diversas en los países en que se aplican en función de su propia idiosincrasia, entre otras, la promoción y el fomento de la participación política activa o la formación tanto de las propias interesadas en participar en ella como de aquellos, habitualmente hombres, que ocupan los puestos de mayor responsabilidad a efectos de que evalúen y tomen en consideración los impactos que desde la perspectiva de género puedan implicar sus decisiones.

De otro lado, como aspecto más reciente y novedoso, identificar de forma realista y certera aquellos desequilibrios estructurales que puedan impedir en la sociedad concreta de que se trate, en este caso la chilena, la ansiada paridad, a fin de contribuir de forma efectiva a

remover o neutralizar aquellos obstáculos, prejuicios o actitudes que la impiden en la sociedad y, por ende, en última instancia, también en política.

El arco de medidas adoptadas al efecto en Europa es amplio y variado, si bien toda buena práctica va acompañada, simultáneamente, de advertencias o señales acerca de los ámbitos donde cabe encontrar mayor resistencia u obstáculos. Y así, la ponente alerta, entre otros, acerca de la especial atención que se habrá de ir prestando a la cuestión según se descienda en la escala de descentralización territorial del poder dado que resulta incontestable la menor permeabilidad a la paridad de género que presentan los ámbitos regional y local; a lo que cabría sumar, en concreto, el desafío abierto por la participación y representación política cuando la representante aúna la doble condición de mujer perteneciente a alguno de los pueblos originarios chilenos que, como quedó reflejado después en la ponencia de D^a Verónica Figueroa, cuentan con sus propias expectativas y anhelos de representación y reforma.

3. Debido a problemas de agenda de las ponentes europeas, se abre a continuación un primer turno de debate. Ambas pusieron sobre la mesa experiencias europeas concretas, subrayando sus puntos fuertes y débiles, las preocupaciones, sugerencias y deliberaciones que suscitan, acerca de cómo reforzar la relación entre representantes y representados, centrándose de manera específica en dos cuestiones centrales de este desafío: la transparencia en la casa de los representantes como forma de lucha contra la corrupción y de responsabilidad frente a los representados y el avance, en términos tanto cuantitativos como cualitativos, en relación con el acceso y el ascenso de la mujer en los diversos niveles de representación política. Cabe apuntar al efecto la amplitud y la riqueza de las cuestiones planteadas por el público, entre otras:

a) La compleja interrelación entre transparencia y lucha contra la corrupción se subraya en el debate al plantear la cuestión acerca de cómo medir la corrupción. Laura Stefan sintetiza la diversidad de los instrumentos que miden en Europa aspectos diversos, desde el impacto real de la corrupción y sus consecuencias, al grado o nivel de su percepción por la ciudadanía o, en sentido estricto, la corrupción en sí atendiendo a la licitación contractual pública.

Refiere que los ciudadanos europeos se encuentran sumamente preocupados con la corrupción de los niveles políticos más elevados, sin que quepa considerar hoy día a ningún país europeo como inmune a los efectos de la corrupción. De ahí la labor constante para desarrollar nuevos instrumentos orientados a allegar y comparar información pertinente y relevante al efecto. Recuerda la belleza de los conceptos sobre los que se asienta, en tal sentido, la apuesta por la transparencia y, simultáneamente, la fealdad de algunos de los detalles ocultos tras el maquillaje, profundizando en ello de forma concreta al hilo de la pregunta formulada posteriormente sobre la conveniencia de una posible limitación de mandatos de los representantes políticos.

b) Respecto a la conveniencia de incorporar la cuota electoral de género al texto constitucional o la mayor oportunidad, en su caso, de remitirla a regulación legal posterior, Yvonne Galligan se muestra partidaria de que la Constitución muestre de forma expresa su compromiso con la igualdad de género y la participación política de las mujeres, subrayando la innovación que ha supuesto en ese sentido, al menos como compromiso inicial de arranque, la previsión de la paridad de género para la convención constituyente chilena.

Desde su punto de vista la incorporación de la cuota electoral es una medida muy exitosa para aumentar la participación política de la mujer en cuanto difícilmente sucederá por el mero curso natural de las cosas. Es, en este sentido, una medida instrumental necesaria para avanzar, si bien se hace preciso ir mucho más allá y plantear otros temas fundamentales, como, por ejemplo, la conciliación entre la vida personal y la política. La cuota es, a tal efecto, suelo pero no techo en la promoción de la participación y la representación política de la mujer.

Resulta de gran interés la cuestión planteada acerca de qué otros mecanismos podrían articularse como coadyuvantes de las cuotas electorales para evitar la discriminación por género en materia de representación política. Encaja aquí el debate abierto actualmente acerca de la conciliación de la vida familiar y política o la nueva concepción de la profesión o de la actividad política del representante, en tanto no cabe obviar que la edad media de las representantes femeninas suele ser superior a la de sus compañeros masculinos, reflejando, de algún modo, que las necesidades de conciliación de su actividad política con su vida privada han mejorado o incluso desaparecido. Pese a la variedad de experiencias planteadas en países y contextos diversos, la ponente subraya como nexo común, hilo transversal, en definitiva, la necesidad de promover un cambio en la propia sociedad, a fin de apuntalar la autoridad del discurso de la mujer en el espacio público. Se trata, en definitiva, de mejorar el estatus de la mujer como ciudadano, fomentando el trabajo de la sociedad sobre sí misma, sobre su propia actitud, en última instancia, hacia la diversidad de género, hacia la igualdad, en tanto la política no deja de ser sino un microcosmos intensificado, con poder, en relación con la sociedad en su conjunto.

c) Se reflexiona, asimismo, sobre la posible oportunidad de limitar la reelección política para evitar eventuales abusos. Para Laura Stefan la medida contribuye no tanto a frenar la corrupción, cuanto a evitar la captura del Estado y, por tanto, una posible deriva autoritaria. A su juicio podría considerarse como una medida saludable, sin que quepa ligarla en términos absolutos a la prevención de la corrupción. Recuerda, en tal sentido, que la corrupción existe en todos los ámbitos y niveles institucionales, sin reducirse en exclusiva al nivel político superior.

Yvonne Galligan suscita, además, una cuestión de gran interés al efecto por cuanto considera la medida interesante si bien destacando, no obstante, que podría generar alguna disfunción desde la perspectiva de género, en tanto la limitación de mandatos a cargo de mujeres no tendría por qué traducirse, necesariamente, en su reemplazo por otras mujeres. Destaca, por lo demás, la conveniencia de no limitar la reflexión tan solo a la limitación de mandatos, sino de ampliarla a la regulación de las denominadas “puertas giratorias” a otros ámbitos públicos que permiten perpetuar la carrera política en distintos niveles y puestos para volver, incluso, al que se ha ejercido en un momento cronológicamente anterior o, en algunos casos, acumular varios puestos públicos de forma simultánea en distintos niveles.

4. La segunda ponencia cuenta, a su vez, con tres panelistas chilenos, D. Claudio Fuentes Saavedra, Doctor en Ciencia Política y Profesor Titular en la Escuela de Ciencia Política de la Universidad Diego Portales, D^a Verónica Figueroa Huencho, Senadora Universitaria en representación de los Institutos Interdisciplinarios de la Universidad de Chile para el período 2018-2022 e investigadora del Centro de Estudios Interculturales e Indígenas y profesora

asociada del Instituto de Asuntos Públicos, y D. Eugenio Guzmán, sociólogo y Decano de la Facultad de Gobierno de la Universidad del Desarrollo.

Claudio Fuentes Saavedra aborda “La relevancia de los partidos políticos en la democracia y la nueva Constitución” y subraya el rol que están llamados a desempeñar en el marco de crisis de credibilidad de los partidos y de desconfianza a la representación política en que se plantea y habrá de desarrollar necesariamente el debate constituyente.

Y así, ante la cuestión de si los partidos políticos deben estar recogidos en la Constitución, bajo qué principios y orientaciones generales, es de la opinión que no es posible una democracia sin partidos, ya sea en su concepción más tradicional o como movimientos políticos que de alguna forma se traducen en organizaciones para acceder al poder.

A tal efecto, resulta esencial la misión constitucional de los partidos políticos, el papel que están llamados a desempeñar a fin de dar entrada a la diversidad de corrientes y opiniones, en definitiva, de preferencias políticas de la ciudadanía. Subraya no solo su función ascendente sino también descendente, su protagonismo en la formación de gobierno, en concreto, en la selección y formación del personal que está llamado a formar parte, integrar y participar de los poderes públicos. Concluye por ello que las Constituciones tienen que establecer grandes principios al respecto, tanto en términos de derechos como también en cuanto a la propia libertad de asociación y de conformación de las asociaciones resultantes, tema candente y esencial en términos de prohibiciones, esto es, de eventuales limitaciones a la libertad de asociación en relación con ideologías que podrían ir en contra de la propia democracia y socavar sus cimientos.

Por su parte, Verónica Figueroa Huencho diserta sobre los “Pueblos Indígenas en Chile: propuestas para una Constitución plurinacional”, reivindicando, en suma, una nueva perspectiva respecto a los pueblos originarios como enfoque metodológico desde el que afrontar los acuerdos constitucionales que vayan a permitir gobernar Chile, dentro de las reglas del juego democrático, los próximos 40 o 50 años. Subraya, como exigencia ineludible para facilitar el acceso de los pueblos indígenas a la Constitución, la necesidad de conocer sus demandas y requerimientos, así como los pilares sobre los que se fundamenta su posición para ser reconocidos como sujeto colectivo y las especialidades propias que condicionan el ejercicio adecuado de sus derechos.

Constata, como punto de partida, que Chile es el país que menos ha avanzado al respecto en el ámbito latinoamericano, en tanto carece en la actualidad de reconocimiento constitucional o legal de sus pueblos originarios, sin que estos cuenten con representación política, instancia ministerial o de otro tipo para formular políticas al efecto y sin que se tomen en consideración sus especialidades lingüísticas.

Su ponencia pivota, al efecto, sobre dos aspectos a su juicio esenciales y que habrán de mover a la reflexión durante el proceso constituyente. De un lado, cuestiones claves relativas a los pueblos indígenas que se han revelado actualmente arduas y, por tanto, necesitadas de atención; de otro, propuestas concretas para plantear, debatir y, en su caso, incorporar al nuevo texto constitucional.

Así, destaca, en primer lugar, la complejidad y conflictividad a que ha movido en el marco constitucional vigente la inclusión de estos pueblos de forma igualitaria en un colectivo completamente estandarizado y con respuesta estatal homogénea, su incorporación, en suma, a un entramado institucional, político y representativo unitario y uniforme.

De ahí las correcciones reivindicadas, en segundo, frente a las demandas de reconocimiento y participación de los pueblos indígenas (actualmente 10) y que cabe sintetizar, fundamentalmente, en la mudanza del Estado nación actual a un Estado plurinacional, esto es, a un Estado que reconozca en su seno la existencia de diversas naciones con distintas culturas. Se trataría, por tanto, de que el texto constitucional permita y articule, de algún modo, el reconocimiento y la interrelación en el territorio del Estado chileno de distintas naciones ejercientes de su autodeterminación, dando acomodo a esta nueva interculturalidad y convivencia en esquemas institucionales adecuados que sin consagrar la supremacía de unas naciones sobre otras ampare nuevas fórmulas institucionales de participación.

Tal reconocimiento supone partir, necesariamente, de la libre determinación y la autonomía de los pueblos indígenas, admitiendo que establezcan libremente su representación, estructuras institucionales, costumbres, espiritualidad, tradiciones, desarrollo económico, social y cultural. Sostiene la ponente que la nueva Constitución debiera señalar explícitamente el derecho a la libre determinación, sujetando su ejercicio a lo dispuesto por en el propio texto constitucional, en concreto, a los derechos humanos y la estructura institucional creada al efecto por la propia Constitución.

No rehúye, en este sentido, un tema que califica expresamente de complejo pero que las propias comunidades afectadas anhelan situar en la agenda del proceso constituyente: la necesidad de que esta nueva autonomía sea no solo funcional sino, además, territorial. Defiende que la Constitución contemple, al efecto, el avance por la legislación en un plazo temporal relativamente breve de la construcción de espacios territoriales para el ejercicio del autogobierno declarado constitucionalmente y de los consiguientes sistemas de transferencia de poderes para la definición de esa autonomía territorial.

Apunta, para cerrar, a la oportunidad de encarar los desafíos enfrentados actualmente por las comunidades indígenas como oportunidad histórica para avanzar en sus derechos y en la emergencia de una nueva ciudadanía que se sustente en los derechos humanos y en el reconocimiento de estas comunidades, buscando nuevas formas de gobernar a partir de la admisión de su explotación y discriminación históricas. Concluye la necesidad de aceptar el punto de partida para aprender a convivir desde el mismo.

Por último, Eugenio Guzmán profundiza en los “Antecedentes de la participación electoral en Chile: el proceso constituyente”. Plantea la trascendencia que tiene para el mismo proceso constituyente promover y alcanzar aquel nivel de participación que genere una mayor representatividad, entre otras cuestiones, para incorporar un mayor número de electores en el proceso. Diserta también, a este respecto, sobre aquellos aspectos prácticos que habrán de incidir de forma indudable y decisiva, problemática incluso, sobre la democracia y participación en el proceso constituyente mismo, entre otras, el impacto de la situación de emergencia sanitaria a causa de la expansión de la Covid-19 (comparando la diversidad de experiencias electorales habidas en el ámbito internacional en el último año que no permiten concluir con certeza su posible incidencia en las elecciones constituyentes chilenas), el calendario electoral que habrá de regir en Chile a lo largo de los dos próximos años y que aboca a una fragmentación de procesos electorales en competencia o la propia oferta electoral habida en este sentido, heterogénea, amplia y necesariamente diversa en

cuanto afecta a cuatro tipos de elecciones con un promedio de 46 candidatos por unidad electoral (15.597 candidatos en total).

Enumera, para terminar, los principales desafíos a que se enfrenta, a su juicio, el proceso constitucional, dejando a un lado los referidos por el resto de ponentes que le han precedido en el uso de la palabra, señaladamente, cuánto de convicción y responsabilidad hay en el proceso mismo de la elección de los convencionales en tanto que proceso político, cuánto hay de receptividad o de autonomía, la complejidad y dificultad de gestionar las expectativas (o su exceso) creadas a la ciudadanía o los riesgos inherentes al hecho de que se pudieran alcanzar, en su caso, ciertos niveles de violencia política, no necesariamente física, sino en términos, por ejemplo, de descalificación verbal o deslegitimación que pudiera trasladarse o afectar en algún modo al texto final. Subraya, asimismo, la importancia del reto de la transparencia, la oportunidad de que existan, a su modo de ver, espacios para la discusión libre y reservada, en tanto la transparencia absoluta puede emplearse como herramienta para presionar y condicionar el debate. De ahí que reivindique el equilibrio entre dos aspectos difíciles de conciliar para defender la necesidad de ser transparente atendiendo, no obstante, a las tensiones que genera la transparencia misma.

Cierra su intervención apuntando, en fin, a otros retos asimismo significativos a que podría enfrentarse el proceso constituyente en marcha y que habrán de ser objeto de cuidadosa atención, entre otros, la previsible y ya citada contingencia y conflicto político o la gran problemática, una vez acordado el texto constitucional resultante de los trabajos de la convención constituyente, etapa amplia y aun ampliable como consecuencia de la propia coyuntura y de aspectos concretos que puedan plantearse en la práctica, de la necesaria apertura posterior de una etapa de transición constitucional, crucial para el propio éxito de la nueva Constitución y del consenso que habrá de encarnar.

5. Se abre a continuación un segundo turno de debate con los ponentes chilenos. Cabe apuntar, en relación con su amplitud y diversidad, algunas ideas y cuestiones concretas abordadas por los panelistas, tomando como hilo conductor el interrogante motriz acerca de cómo reconectar a los ciudadanos con sus representantes políticos, ¿es posible volver a conectar a ambos y sanar las heridas abiertas?:

Toma la palabra, en primer lugar, Claudio Fuentes Saavedra, quien subraya el rol relevante reservado a los partidos políticos en la convención constituyente, aun tomando en consideración la condición de paridad y los escaños reservados en ella a los pueblos indígenas. Entiende que la práctica no primará la independencia, sino que los partidos políticos tomarán el liderazgo y asumirán un protagonismo fundamental. De ahí que, en su opinión, la solución pase por generar mecanismos lo más transparentes posibles para la discusión misma del proceso constituyente y para la incorporación e inclusión ciudadana al respecto, aspectos que remiten necesariamente a la formulación del Reglamento de la convención constituyente, a su reconocimiento y desarrollo de los mecanismos institucionales más adecuados para viabilizar el interés ciudadano en el proceso constitucional.

Se pregunta, por lo demás, cómo definir la independencia al redactar un texto constitucional y previene frente al “buenismo” que pueda llevar a identificar independencia con ausencia de conflicto o de aliciente personal, de ahí que defienda la necesidad de reglamentar también el tema específico de los conflictos de interés.

Defiende, asimismo, la necesidad de articular normas constitucionales concretas que ayuden a vincular de forma más directa y estrecha a los partidos políticos con los territorios, en concreto, normas más exigentes para enlazar territorialmente representante y representado. Finalmente, incide en que existen mecanismos de democracia directa que resultan sumamente complementarios con los de democracia representativa, si bien se muestra poco partidario de aquellos que implican vínculo plebiscitario de arriba abajo, esto es, mecanismos de consulta que concentran el poder en la élite, inclinándose, en cambio, por los que consagran la democracia de abajo a arriba, en suma, mecanismos de inclusión ciudadana que obligan a la articulación social, así, la iniciativa ciudadana de ley o el referéndum revocatorio, entre otros, que se erigen en válvulas de escape para momentos de tensión en que existe un debate significativo.

Interviene, en segundo lugar, Verónica Figueroa Huencho, quien hace hincapié en que existen conceptos antiguos, como la plurinacionalidad, que si bien conocidos no son fáciles de instalar en la realidad chilena. Recuerda que los partidos políticos chilenos han estado al frente de los sucesivos gobiernos del país sin que se haya avanzado de forma significativa en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas. La idea del Estado plurinacional subyace desde hace tiempo si bien ha emergido con fuerza a causa del empuje de los movimientos indígenas, consolidándose tras las revueltas sociales de otoño de 2019. Aunque los partidos más vinculados a la izquierda han expresado su inclinación al reconocimiento de la plurinacionalidad, la ponente sostiene que es una cuestión que dependerá de cómo quede constituida la convención constituyente y, en última instancia, de que se alcancen en su seno los quórum necesarios al efecto.

Por lo demás, entiende que, con relación a los niveles de autonomía y al reparto competencial que se pueda instaurar al efecto, la discusión constitucional debe tomar la plurinacionalidad como eje y regir el reconocimiento de la mayoría de los derechos constitucionales, no solo del derecho a la autonomía. Así, por ejemplo, ¿cómo dialoga este último con otras fórmulas de representación especial de los pueblos indígenas en el Congreso o en los distintos niveles de gobierno, o con el reconocimiento del Derecho propio de los pueblos indígenas, el establecimiento de una jurisdicción indígena o de sus límites? Entiende que la Constitución deberá dejar a la ley y establecer plazos al legislador para llevar a la práctica y articular la concepción de las autonomías funcionales y permitirles tomar decisiones en materias que son esenciales para ellas, así como mandar al legislador para reconocer las organizaciones políticas indígenas, su Derecho propio, sus temas culturales, educativos o religiosos.

En todo caso, para la ponente el gran tema constitucional está en el reconocimiento de autonomías territoriales, en establecer plazos para la negociación y el reconocimiento de las autonomías, para que el legislador apruebe leyes con los estatutos de autonomía correspondientes y las fórmulas de control sobre el ejercicio de la autonomía, siempre en el bien entendido de que ninguna de estas propuestas está planteada en términos separatistas o excluyentes del resto de la población chilena no indígena.

Incide, por lo demás, en relación con la elección de la convención constituyente, en el problema concreto que supone la elaboración de un padrón específico al efecto para habilitar la votación a los escaños reservados en la misma a los pueblos indígenas, suscitando cuestiones de gran interés en relación con su participación y con las condiciones que se

articen para que puedan hacerlo en igualdad de condiciones con el resto de la ciudadanía chilena.

Cierra el debate, por último, Eugenio Guzmán, quien sostiene, brevemente, que en un contexto como el actual los partidos políticos cuentan con una oportunidad inmejorable para atraer a los electores bajo la fórmula del voto voluntario, si bien entiende que la elección entre un sistema de voto obligatorio o voluntario remite, ante todo, a un tema normativo que admite argumentos a favor de ambas opciones.

Respecto de la oportunidad de transitar en Chile de un sistema bicameral a otro fundado en la existencia de una sola cámara, se muestra indeciso, declarándose partidario, en todo caso, de los regímenes parlamentarios sobre los presidencialistas. Sostiene que se trata de un tema que no tiene claro, normativa o técnicamente, si que exista un argumento universal y cerrado al respecto.

Por último, respecto a la cuestión planteada en relación con el posible reconocimiento de un mecanismo revocatorio de cargos electorales durante el mandato, muestra su aprehensión en relación con el empleo del plebiscito para la definición de temáticas más complejas que las meramente locales, aun afirmando que en ocasiones puede ser óptima cuando por razones legislativas o de conflicto subyacente no se consigue avanzar. En todo caso, expresa sus dudas acerca de su conveniencia como solución en situaciones polarizadas.

6. El cierre de la Mesa corre a cargo del moderador, Fernando Rey, que resalta la trascendencia del reto abordado durante la sesión, cómo estrechar el vínculo entre gobernantes y ciudadanos, emplazando a todos los asistentes a participar en las próximas sesiones de este ciclo de webinarios sobre el proceso constituyente en marcha en Chile.

- **Mariano Ferrero.** Cientista político e investigador de la Sección Estudios de la Biblioteca del Congreso Nacional.

Hace algún tiempo, la Unión Interparlamentaria (UIP), organización que reúne a los parlamentos de todo el mundo, elaboró un estudio coordinado por el politólogo británico David Beetham con relación a los desafíos que enfrentan las instituciones representativas en el siglo XXI. En ese estudio, se identifican cinco criterios a los que debería atender todo parlamento democrático, a saber:

1. Ser *representativo*, de la pluralidad política y la diversidad social de la ciudadanía, garantizando igualdad de oportunidades y protección a todos los habitantes.
2. Ser *transparente*, esto es, abierto a la ciudadanía a través de diversos medios para acceder a toda la información relativa a su funcionamiento, el cual debe regirse por reglas de transparencia.
3. Ser *accesible*, lo que implica involucrar a los ciudadanos, incluyendo a sus asociaciones y movimientos de la sociedad civil, en el trabajo parlamentario, dando cabida a sus demandas y preocupaciones
4. Ser *responsable de sus actos*, o *responsivo*, lo que requiere que los parlamentarios rindan cuentas al electorado del desempeño de sus funciones y de la integridad de su conducta.
5. Ser *eficaz* en el despliegue de sus funciones gubernativas, en sentido amplio, del Estado, organizando sus actividades y llevando adelante sus funciones legislativas y de control de modo que respondan a las necesidades de la población

En el desarrollo de esta Sesión, centrada en los desafíos de la democracia representativa que deberá abordar el proceso constituyente en Chile, las distintas ponencias se han hecho cargo de uno o más de uno de estos criterios. En ese sentido, la primera ponente europea, la **profesora Stefan**, se ha enfocado en la transparencia y la responsabilidad de los representantes. Por su parte, la **profesora Galligan**, se ha centrado en la representatividad de la diversidad social de los parlamentos y los partidos, atendiendo a las estrategias para generar igualdad de condiciones para la participación política de las mujeres.

A su turno, los ponentes chilenos han abordado igualmente buena parte de estos criterios que hacen al carácter democrático de las instituciones representativas. En primer lugar, el **profesor Fuentes** se hace cargo de ese conjunto de criterios al interrogarse sobre el vínculo entre los partidos políticos y la democracia, y el modo en que ello debiera reflejarse en una (nueva) Constitución. En primer lugar, sostiene que los partidos políticos cumplen un rol fundamental en un sistema democrático de gobierno, en línea con la afirmación de Schattschneider, en los años 40 del siglo pasado, de que “los partidos políticos crearon la democracia...la democracia moderna es inconcebible sin partidos”. Por otra parte, recuerda que la experiencia comparada muestra cómo la existencia de partidos debilitados -de lo que existen distintas manifestaciones en América Latina- es un factor que daña el funcionamiento del sistema democrático.

Todo ello obedece a los roles que cumplen, o deben cumplir, los partidos políticos en las democracias modernas. Según los sintetiza el profesor Fuentes, se trata a lo menos de: 1) la agregación o coordinación de las preferencias de la ciudadanía; 2) la conformación de estructuras de competencia para el acceso al poder (del Estado); 3) la facilitación de la formación de gobiernos; 4) la provisión de mecanismos de control respecto de los gobiernos. En este sentido, identifica funciones que responden a la bidireccionalidad que, en distintas formas, los sistemas de representación han conciliado históricamente. Tal como ha sostenido el profesor argentino Marcos Novaro, la representación política implica una mediación entre lo particular y lo general, al ser una “proyección de la sociedad en el Estado”, es decir, la representación *ante el poder* y, a la vez, constituir la representación *del poder*, “en tanto voceros del Estado ante la sociedad”.

Así, mientras los roles de agregación y, en cierto modo, de control tienen un carácter ascendente, desde la sociedad, las funciones de (s)elección para cargos públicos y de formación de gobiernos se orientan de manera descendente, desde el Estado. En otros términos, las primeras son de tipo expresivo, haciendo presente las opiniones e intereses de los ciudadanos (en su pluralidad social) en el proceso de toma de decisiones, las otras dos son de tipo gubernativo, dando forma al interés general en que se sintetizan las diferencias, según lo planteaba Hanna Pitkin. En este sentido, como han señalado distintos autores, como Bernard Manin o Peter Mair, la crisis de representatividad que viven los partidos y, en general, las instituciones democráticas integradas por partidos, se remite fundamentalmente a la dimensión expresiva de su desempeño, o a la (des)vinculación entre las elites políticas y la ciudadanía.

Estos cuestionamientos han sido parte del proceso constituyente chileno, como se manifiesta en las reivindicaciones ciudadanas desde octubre de 2019 y en el plebiscito de octubre de 2020 que opta por una Convención Constitucional 100% electa por la ciudadanía. En ese contexto, el profesor Fuentes aborda un tema que será esencial para que la elaboración de la nueva Constitución pueda superar la desafección de las personas con los partidos, esto es, si el texto constitucional debe incluir a los partidos políticos y en qué términos debe hacerlo.

Al respecto, nos recuerda que una Constitución establece las reglas de juego del sistema político, como también económico, social y cultural de una sociedad. Es un marco regulatorio que, más allá de diferencias particulares de cada país, fija ciertos principios generales que, en la experiencia constitucional comparada, en relación a la organización del poder suele centrarse en reglas básicas sobre el régimen político (república, monarquía constitucional, etc.), el sistema de gobierno (presidencialismo, parlamentarismo, etc.), y líneas generales del modo en que se organiza la competencia política (principios del sistema electoral, etc.).

En cuanto a las reglas en concreto, ellas suelen incluir ciertos derechos y determinadas restricciones asociadas con la organización y el funcionamiento partidarios. En cuanto a lo primero, la existencia de los partidos se liga al ejercicio de los derechos políticos, y a las

garantías de participación igualitaria en las organizaciones partidistas y en el desempeño personal de los roles de los partidos. Entre ellos, el ponente identifica:

- libertad de asociación en partidos políticos
- igualdad de oportunidades de hombres y mujeres de acceso a cargos públicos y directivos partidistas
- principios para la competencia política igualitaria (por ej., en acceso a medios, etc.)
- principios que definen el sistema de competencia electoral (proporcionalidad, mayoritario, etc.)

Algunas otras de las reglas básicas apuntan esencialmente a dimensiones institucionales que dicen relación con los roles que desempeñan los partidos, las obligaciones de conducta para los cargos públicos, y las instituciones de supervisión del funcionamiento de los partidos. En este apartado, el profesor Fuentes señala:

- principios de probidad y transparencia en su funcionamiento, en el desempeño de cargos públicos y, también, dentro de los partidos
- existencia de órganos autónomos para regular las elecciones y el control de los partidos políticos
- rol de los partidos en la formación de gobiernos

Por otra parte, existen determinadas prohibiciones que remiten a asegurar una actuación partidaria a través de canales y medios exclusivamente pacíficos (sin recurso al uso de la fuerza), como también a proteger la independencia -y carácter apolítico- de ciertas instituciones del Estado, y, en ocasiones, establecer ciertos límites al tipo de conductas o ideas promovidas por los partidos. A saber:

- Prohibición de deliberación y afiliación política de integrantes de las FFAA y fuerzas de orden público (aparece en la mayoría de las Constituciones)
- Prohibición de utilizar organizaciones paramilitares, como en el caso de Brasil
- Prohibición que algunos cargos públicos sean asumidos por militantes de partidos (por ej., jueces y magistrados), por su carácter apartidista
- Prohibición de la conformación de ciertos partidos por profesar ideologías que atentan contra la democracia, lo que generará un debate constitucional sobre la legitimidad de establecer esta limitación -y con qué alcances- a la libertad de asociación

Atendiendo a la estrecha relación entre partidos y sistemas democráticos mencionada inicialmente, el profesor Fuentes constata que la mayoría de las constituciones democráticas contienen preceptos sobre los partidos en los términos señalados. Por otra parte, la importancia de los partidos para la democracia no se traduce, a la inversa, en la afirmación que solo los partidos pueden ejercer la representación política democrática. En ese sentido, el ponente sostiene que, como lo indica la experiencia comparada, es posible fortalecer otros canales institucionales de participación, deliberación y decisión. De ese modo, la representación puede expresarse, también, a través de agrupaciones ciudadanas, de candidaturas o listas de independientes, mediante organizaciones de pueblos/naciones indígenas, etc.

Estas consideraciones nos enfrentan, por lo demás, a un aspecto central en la crisis de representatividad de los partidos, que es el carácter histórico de los distintos sistemas de representación política. La conformación de los partidos políticos modernos como consustanciales a los sistemas democráticos corresponde a la consolidación y difusión de las democracias de masas en las sociedades del siglo XX. A ese respecto, distintos autores han planteado que los partidos están experimentando una metamorfosis (Manin) o una transformación (Mair) que conduce a fortalecer sus roles gubernativos a la vez que, en términos relativos, ven debilitadas sus funciones expresivas -o propiamente representativas- lo que se traduce en la desconexión entre elites políticas y ciudadanía. Para cerrar con una nueva pregunta, reabriendo la conversación, tal vez debiéramos interrogarnos sobre los modos en que las reglas constitucionales en torno a los partidos pueden incidir para fortalecer los roles expresivos permitiendo la accesibilidad y responsividad de las organizaciones partidarias para la ciudadanía.

Esta desconexión entre la ciudadanía y los partidos se manifiesta en las tendencias abstencionistas que muestra la participación electoral en Chile, en la cual se enfoca el **profesor Guzmán**. La participación electoral es uno de los elementos básicos de un sistema democrático representativo, ya que le otorga legitimidad de origen a sus reglas e instituciones. Si bien no existe consenso respecto a qué niveles de participación resultan necesarios y/o suficientes para ello, lo cierto es que un alto y persistente grado de abstencionismo electoral genera debate público. Desde el punto de vista institucional esa participación electoral estará intencionada de forma diversa según cuál sea el carácter del voto, así como los procedimientos requeridos para el efectivo ejercicio de los derechos políticos a elegir y ser elegido.

En línea con una de las preguntas del debate abierto, es posible que el debate constituyente podría retomar la consideración de la disyuntiva entre voto voluntario y voto obligatorio que se desarrolló en la antesala del cambio normativo hacia la inscripción automática y voto voluntario a partir de 2012. La adopción de uno u otro diseño institucional y, en particular, la dispar concepción del carácter del voto es objeto de importantes debates político-ideológicos. Desde una perspectiva, de inspiración liberal, se tiende a entender el voto fundamentalmente como un derecho, manifestación de libertad individual, respecto al cual no cabe la intervención del poder del Estado, privilegiando así el carácter voluntario del voto. Por su parte, desde una perspectiva de inspiración republicana, se define el voto no solo como un derecho individual sino, además, como una obligación hacia el colectivo, como una responsabilidad cívica que contribuye a una más efectiva protección de la libertad personal de todos de conformar las decisiones públicas, por lo que el voto es obligatorio.

Habiendo manifestado su opción por el voto voluntario, el ponente destaca la relevancia de que los partidos logren movilizar electoralmente a los votantes en el contexto del proceso constituyente. En ese sentido, hace presente sus preocupaciones por lo que entiende como una participación electoral que no se ha incrementado significativamente en el Plebiscito de octubre de 2020, pese a constatar una cierta alza relativa. Asimismo, considera que la

tendencia abstencionista del electorado chileno podría verse reforzada por efectos de la pandemia, como también por la complejidad de una oferta electoral sobrecargada y con un gran número de candidaturas independientes y con bajo conocimiento público.

Todos esos factores, le hacen albergar inquietud por el desarrollo del proceso constituyente, y en especial de la próxima elección de convencionales, lo que podría tener consecuencias en términos de legitimidad. Por otra parte, también manifiesta preocupaciones en torno al desarrollo general del proceso constituyente que enfrentará lo que considera una serie de desafíos respecto a su mecanismo de funcionamiento, el nivel de expectativas ciudadanas, el contexto político en que sesionará la Convención, y los márgenes de autonomía que tendrán los convencionales.

La crisis de representatividad y legitimidad de las instituciones políticas, y en particular del Congreso, tienen relación con la convicción de la ciudadanía respecto a la marginación y exclusión de las voces y los intereses de muchos grupos sociales. Entre ellos, existe conciencia en la opinión pública que ello afecta especialmente a la representación de los pueblos indígenas originarios. El actual proceso constituyente en Chile sostiene la **profesora Figueroa Huencho**, en una ponencia que aborda precisamente la representatividad de la diversidad social, es una oportunidad histórica para abordar esta secular exclusión. Entre otras cosas, por el hecho que la nueva Constitución será discutida en una Convención que contará con la participación de representantes electos por los Pueblos Indígenas a través del mecanismo de escaños reservados, lo que permitirá dar cuenta de mejor manera de la diversidad que caracteriza a la sociedad actual.

Nos recuerda que los Pueblos Indígenas han adquirido un rol relevante en las últimas décadas, promoviendo un mayor reconocimiento de sus derechos, pero, sobre todo, su representación en los espacios públicos y de poder, en cuanto actores políticos y culturales. Estas reivindicaciones han sido impulsadas en el plano internacional, logrando el establecimiento de un estándar internacional de derechos a través de un marco normativo (Convenio 169, Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas) que consagra sus derechos de libre determinación y autonomía. Se trata de derechos colectivos a la participación en cuanto sujetos colectivos, cultural y políticamente diferenciados del resto de la sociedad chilena, preservando su identidad, su cultura y sus formas organizativas.

Reitera la ponente que, pese a que Chile ha suscrito todos estos compromisos internacionales, es uno de los países que menos ha avanzado en materia de reconocimiento a los Pueblos Indígenas. En ese sentido, puntualiza las asignaturas pendientes del país:

- no existe reconocimiento constitucional a los Pueblos Indígenas,
- no se han generado espacios para el reconocimiento de sus derechos colectivos o consuetudinarios,
- no existe representación política en ninguna de las instancias existentes (a nivel nacional, regional o local)

- no se cuenta con un Ministerio o institución con atribuciones para formular políticas públicas indígenas
- no se reconocen derechos lingüísticos

Por otra parte, señala que la propia instalación del modelo de Estado-nación chileno no solo significó la marginación de los Pueblos indígenas en los espacios de participación y debate político, sino que también generó un modelo legitimado de ciudadanía de carácter homogeneizante, que no considera la diversidad jurídica, cultural y política que representan estos Pueblos, y que se refleja también en las formas de representación política y en políticas públicas homogéneas de parte del Estado.

Por ello, un aspecto sustancial del proceso constituyente debiera ser, para la profesora Figueroa Huencho la discusión conceptual en torno al Estado y su carácter plurinacional, que conduciría a reconocer la existencia en este territorio de diferentes naciones (no sólo la chilena), que debieran encontrar su encaje en la organización del poder en el Estado. De esa manera, todas estas naciones se podrían sentir representadas y partícipes de la construcción de un proyecto social y político como es, efectivamente, pensar al propio Estado. En ese sentido, como lo desliza en su valoración de la composición que tendrá la Convención, resulta fundamental que los Pueblos Indígenas cuenten con una representación no solo descriptiva -es decir, personas de ese origen- sino sustancial -esto es, que sean elegidos de manera autónoma como producto del ejercicio de derechos grupales o colectivos.

La marginación histórica que han experimentado los pueblos originarios, convertidos en 'minorías' en las tierras de sus ancestros, requiere ser reparada mediante los mecanismos de representación indígena que implican el reconocimiento de ciertos derechos colectivos, entre los cuales está el de participación política en el Estado, y en especial en los órganos deliberativos y de decisión como los parlamentos. Su propósito es redistribuir el poder social para romper el ciclo que los ha constituido en grupos "minorizados", esto es, que, con independencia de su número efectivo -en ciertos casos, mayorías demográficas- quedan en una posición de sometimiento y marginalización en el acceso a los recursos, al poder y a la influencia respecto a decisiones que afectan sus vidas.

De hecho, no es casual que el diseño institucional escogido para su integración en la Convención sea el de escaños reservados, toda vez que -a diferencia de otros instrumentos como las cuotas- favorece un modo de integración colectivo. En ese sentido, los escaños reservados buscan garantizar la existencia, la permanencia en el tiempo de un grupo (una identidad colectiva) en específico, posibilitando una integración legítima a un ámbito de deliberación pública respetando su particularidad y su diferencia. A su vez, facilita la autonomía organizativa de los pueblos -como colectivos diferenciados- a través de partidos propios (indígenas), en los partidos convencionales, o a través de organizaciones indígenas tradicionales y/o comunitarias, etc. (PNUD, 2015). Esto genera un estímulo a la agregación de intereses, la deliberación autónoma y la representación colectiva, lo que implica un modo de integración multicultural -se admite la existencia de grupos o comunidades

culturales/nacionales distintas, pero sin alterar los patrones de poder preexistentes- o incluso intercultural -se fomenta un diálogo entre comunidades culturales/nacionales distintas en un plano de mayor horizontalidad para una convivencia equitativa.

Este horizonte intercultural está presente en toda la presentación de la ponente, quien destaca que “una representación más equilibrada contribuiría a distribuir de mejor modo el poder, las decisiones y resultados de política pública, y serían representantes de los Pueblos Indígenas, elegidos desde sus propios sistemas, culturas y cosmovisiones quienes “traerían” a la agenda política los temas y demandas que les afectan, reduciendo así la injerencia de las instituciones occidentales que no recogen las particularidades de los Pueblos Indígenas”. En efecto, valora la posibilidad de una representación indígena sustancial -no meramente descriptiva- que otorgue cabida al reconocimiento de las diferencias con la sociedad chilena, permitiendo que la cosmovisión de estos pueblos originarios incorpore “miradas, saberes y prácticas hasta ahora no valoradas o invisibilizadas pero que, si fueran reconocidas, permitirían enriquecer los resultados de las decisiones y avanzar hacia la construcción de una verdadera sociedad intercultural, respetuosa de sus pueblos originarios” (Figueroa Huencho, 2016: 149).

En ese entendido, defiende que la interculturalidad debe ser un principio que rijan a todos los derechos que se definan en la nueva Constitución, asegurando que se respete a todas las naciones bajo el mismo principio. Asimismo, el nuevo texto constitucional debiera, según la profesora, establecer de manera explícita el reconocimiento del derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas señalando que se ejercerá de acuerdo a los criterios fijados en la misma Constitución o respetando la institucionalidad por ella creada. Esta concepción de la libre determinación es, por lo demás, consistente con el Derecho Internacional contemporáneo ya que, como lo señalaba el profesor Díez de Velasco tiene “una dimensión externa, consistente en poder afirmar su identidad en el ámbito internacional (adquiriendo cualquier condición política libremente decidida por el pueblo), y una dimensión interna, íntimamente vinculada con el concepto de democracia”, que opera especialmente “en los supuestos de pueblos constituidos en Estado o integrados en un Estado democrático que reconozca su existencia y les permita participar plenamente en la expresión de la voluntad política y el gobierno” (Díez de Velasco, 2006: 182-184). De hecho, los Estados están obligados a generar las adecuaciones internas que permitan a los Pueblos Indígenas establecer libremente su condición política y perseguir libremente su desarrollo económico, social y cultural. En otras palabras, se trata de establecer las condiciones para que puedan ejercer el derecho a la libre determinación, que es el derecho colectivo a la participación en sus dimensiones interna y externa.

De acuerdo con el Relator Especial James Anaya (2010: 13-14), la *dimensión externa* del derecho a la participación como aquella que implica la intervención indígena en “la adopción de decisiones por parte de actores que son externos a las comunidades indígenas y las preocupaciones conexas” y, por tanto, en ella se incluye la representación indígena en el parlamento, como también en instancias de gobierno regional o local. Por su parte, la *dimensión interna* “se refiere al ejercicio de la autonomía y el autogobierno por parte de los

pueblos indígenas, y al mantenimiento de sus propios sistemas jurídico y de justicia”, e incluye por tanto todas las prácticas y mecanismos que les permitan tener mayor incidencia y/o control en los procesos de autodesarrollo que afectan a los territorios indígenas y a sus comunidades.

Bibliografía consultada

Anaya, James (2010), *Informe provisional del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. 2010*, presentado por el Secretario General a la Asamblea General de las Naciones Unidas, 65º período de sesiones, 9 de agosto, A/65/264.

Beetham, David (2006), *El parlamento y la democracia en el siglo veintiuno. Una guía de buenas prácticas*, Unión Interparlamentaria (UIP), Ginebra.

Diez de Velasco, Manuel (2006), *Organizaciones Internacionales*, Tecnos, Madrid, 14ª ed.

Figueroa Huencho, Verónica (2016), “Pueblos indígenas y consolidación democrática: desafíos para un reconocimiento constitucional de sus derechos en Chile”, *Revista Anales*, séptima serie, nº 10, pp. 145-169.

Mair, Peter (2003), “Os partidos políticos e a democracia”, *Análise Social*, vol. 38, nº 167, pp. 277-293.

Manin, Bernard (1998), *Los principios del gobierno representativo*, Alianza Editorial, Madrid.

Novaro, Marcos (1995), “El debate contemporáneo sobre la representación política”, *Desarrollo Económico*, vol. 35, nº 137, abril-junio, pp. 145-157.

Pitkin, Hanna (1985), *El concepto de representación política*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

PNUD (2015), *Representación indígena en Poderes Legislativos. Claves desde la experiencia internacional*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Santiago de Chile, Mayo.

Schattschneider, Elmer (1942), *Party Government*, Rinehart, New York.

Stokes, Susan (2004), “Partidos políticos y democracia”, *Studia Politicae*, nº 3, otoño-invierno, pp. 9-46.