



Ciclo de diálogos Chile - Unión Europea

**MESA I. DEMOCRACIA, PROCESO
CONSTITUYENTE Y PARTICIPACIÓN**



 **Biblioteca del Congreso
Nacional de Chile / BCN**



**EUROsocial**
PROGRAMA PARA LA COHESIÓN SOCIAL



Financiado por
la Unión Europea



PROGRAMA FINANCIADO
POR LA UNIÓN EUROPEA

Edita:

Programa EUROsociAL
C/ Beatriz de Bobadilla, 18
28040 Madrid (España)
Tel.: +34 91 591 46 00
www.eurosocial.eu

Con la coordinación de:



FIIAPP, Área de Gobernanza

Con la participación de:



Con el apoyo de:



Algunas imágenes han sido cedidas por la Defensoría Penal Pública de Chile.

La presente publicación ha sido elaborada con el apoyo financiero de la Unión Europea. Su contenido es responsabilidad exclusiva de los autores y no necesariamente refleja los puntos de vista de la Unión Europea.

Edición no venal.

ISBN: 978-84-09-32818-5

Realización gráfica:

Cyan, Proyectos Editoriales, S.A.

Madrid, agosto 2021



No se permite un uso comercial de la obra original ni de las posibles obras derivadas, la distribución de las cuales se debe hacer con una licencia igual a la que regula la obra original.



Índice

1. PRESENTACIÓN	5
2. MESA I. DEMOCRACIA, PROCESO CONSTITUYENTE Y PARTICIPACIÓN	7
2.1. Mejorar la democracia: fortalecer la ciudadanía	10
2.2. Mejorar la democracia: estrechar más el vínculo entre gobernantes y ciudadanos	49



1

PRESENTACIÓN



Chile es, desde hace muchos años, uno de los principales socios de la Unión Europea en América Latina, con el que compartimos una trayectoria diplomática de más de 50 años. Ambos estamos comprometidos con valores fundamentales como la democracia, la libertad, el Estado de derecho, el respeto a los derechos humanos, un orden mundial basado en el multilateralismo y la lucha contra el cambio climático, entre otros. Por este motivo, hemos logrado establecer excelentes relaciones políticas y comerciales, tanto de carácter multilateral —incluyendo el Acuerdo de París y la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible— como bilateral —mediante el Acuerdo de Asociación firmado entre la UE y Chile en 2002 y que estamos actualizando—.

La Unión Europea ha observado, con gran interés, el desarrollo de los eventos que, desde 2019, han cambiado profundamente la realidad social y política del país y la salida institucional aprobada para superar la crisis. Estamos convencidos de que el proceso constituyente que Chile ha iniciado permitirá elaborar un nuevo contrato social a partir de un diálogo fructífero y de una reflexión profunda sobre el país que se quiere construir en el futuro, de una manera necesariamente participativa e inclusiva.

En la Unión Europea compartimos muchos de los desafíos a los que Chile debe hacer frente en este momento sobre cómo generar una sociedad más justa, próspera y sostenible. El proceso de integración mismo de la Unión Europea es un proyecto de paz y colaboración, un proceso de construcción de la unidad desde lo diferente. En Europa este ha sido un camino largo y lleno de aprendizajes, donde hemos visto que nuestra fortaleza recae precisamente en nuestra diversidad, la cual también se refleja a nivel constitucional, aunque con claros denominadores comunes.

Cada sociedad tiene que encontrar su propio rumbo, como ha ocurrido con cada uno de los 27 países de los Estados miembros de la UE, obedeciendo a sus distintas culturas e historia, pero con los rasgos comunes definitorios de un Estado social y democrático de derecho, basado en fuertes instituciones democráticas, en el respeto a las minorías y en una economía de mercado con una participación relevante del Estado como garante de los valores de justicia social que nos identifican. Desde ese punto de vista, **esperamos que las experiencias de los Estados miembros y también de la propia institucionalidad de la Unión Europea, en sus distintos caminos de implementación de nuestro modelo político, económico y social, puedan ofrecer un insumo interesante al debate público en Chile.**

Con ese fin se ha buscado generar diferentes instancias de intercambio de experiencias que puedan ser de interés para nutrir el debate constituyente, incluyendo el estudio comparado de la historia

constitucional europea y la participación de expertos chilenos y europeos con el objeto de responder y apoyar la reflexión y el diálogo en esta nueva etapa. Asimismo, las innovaciones que Chile ha implementado en la Convención Constituyente —como la paridad de género y las cuotas para pueblos originarios— ya se convirtieron en importantes referentes generales de cara al progreso y la protección de nuestras democracias.

Es por esto por lo que, **a través de la iniciativa Foro Chile-Unión Europea, la Delegación de la Unión Europea en Chile y sus Estados miembros se han puesto a disposición de todos los actores chilenos y de la propia Convención la Convención, para compartir experiencias sobre procesos y contenidos constitucionales.** Esta iniciativa, implementada con el apoyo del programa EUROsociAL+, el programa de la Unión Europea para la cohesión social en América Latina, ha incluido la realización de diferentes actividades, en las que ambas partes nos hemos encontrado y dialogado en torno a temas como la garantía efectiva de los derechos fundamentales, la participación ciudadana, las formas de gobierno, la descentralización, la igualdad de género y la protección del medioambiente, entre otros muchos temas.

Entre enero y junio de 2021 tuvo lugar el Ciclo **Diálogos Chile-Unión Europea, en colaboración con la Cámara de Diputadas y Diputados de Chile, la Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AGCID) y la Biblioteca del Congreso Nacional.** Este ciclo se estructuró en torno a seis mesas, cuyas temáticas fueron: mecanismos de participación ciudadana; modelos de bienestar social; formas de Estado y de gobierno; organización territorial del Estado; perspectiva de género; el reglamento de la Convención Constitucional; desarrollo sustentable; y derechos y libertades fundamentales. El presente documento busca recoger las principales reflexiones generadas en este espacio, de manera que puedan ser un aporte al trabajo que ahora inicia la Convención Constituyente.

Redactar una nueva Constitución, un nuevo marco de convivencia intergeneracional que refleje de manera equitativa los anhelos mayoritarios, supone una oportunidad única para perfeccionar una democracia. **Por este motivo, reiteramos la disposición de la Unión Europea para acompañar a Chile en esta tarea, que esperamos permita reflejar a la vez la diversidad del país y fortalecer la democracia chilena de cara a los desafíos del siglo XXI.**

León de la Torre Kraus

Embajador de la Unión Europea en Chile



© DPP/Atiosha Márquez Alvear

MESA I. DEMOCRACIA, PROCESO CONSTITUYENTE Y PARTICIPACIÓN

Los sistemas democráticos y, por tanto, las Constituciones que los fundan, gravitan sobre tres pilares que deben garantizarse al mismo tiempo y con la máxima plenitud: la libertad (Estado de derecho), la igualdad real en las condiciones de vida de los ciudadanos (Estado social) y la participación en la toma de decisiones (Estado democrático).

La Mesa I se propuso reflexionar sobre este último aspecto: el principio democrático está amenazado en la actualidad, ya que el crecimiento de los grupos que participan con desventajas ante el capitalismo global y la crisis de los partidos políticos tradicionales han creado las condiciones para el surgimiento de movimientos y partidos populistas.

Vivimos un tiempo de desencanto político, incluso de enfado, y de fracturas sociales, agravadas por las profundas y sucesivas crisis económicas, incluidos los efectos del COVID-19. Muchos ciudadanos se sienten abandonados e invisibles en los procesos de toma de decisiones políticas. En palabras de Pierre Rosanvallon, el pueblo se volvió "inhallable". Chile no es ajeno a este movimiento mundial. Uno de los aspectos cruciales del "estallido social" del año 2019 fue, precisamente, que evidenció la crisis de legitimidad del sistema político chileno.

Una nueva Constitución supone una óptima oportunidad para mejorar el rendimiento de la democracia de un país en dos momentos claves: primero, en el mismo proceso de elaboración y aprobación popular del texto constitucional, que idealmente ha de alcanzar el mayor grado de participación y consenso ciudadanos; y, segundo, en la nueva regulación que contenga, mejorando los mecanismos tanto de representación como de democracia directa. La desafección ciudadana alimenta los fantasmas del populismo y la demagogia, pero al mismo tiempo, como en el caso chileno, la presión desde la calle para profundizar en las estructuras democráticas y la idea misma de una Convención Constitucional, paritaria en cuanto al género, además, y con representación específica de los pueblos originarios, alientan razonablemente las esperanzas de un Chile más democrático, más justo. La necesaria mejora de los mecanismos de democracia a través de los representantes remite a elementos fundamentales de la nueva Constitución: la eventual reforma del sistema electoral y de sus garantías para reflejar más cabalmente la diversidad social, territorial, cultural y étnica del país; la revisión del sistema de partidos políticos, sujetos mediadores imprescindibles entre los ciudadanos y las instituciones; el examen de la forma de gobierno (que será objeto específico de otra mesa de análisis); y la profundización en la transparencia y la lucha contra la corrupción política, entre otros.

Pero no se trata solo de mejorar la democracia representativa, sino de hallar un nuevo equilibrio entre esta (la toma de decisiones a través de representantes libremente elegidos) y la democracia directa (la participación popular en esas decisiones). La crisis del principio democrático antes descrita exige establecer mecanismos de participación ciudadana directa en forma de referendos, intervención de la ciudadanía y de los grupos sociales en todas las decisiones que les afecten, etc.

Y todo ello, además, teniendo en cuenta la necesaria perspectiva de género, porque es inaceptable que el grupo más amplio de la población (las mujeres) sigan sufriendo un déficit de ciudadanía. Se han hecho avances, sin duda, pero se trata de que todas las instituciones públicas y no únicamente las legisladoras ofrezcan un balance paritario en cuanto al género. Además, deben hallarse fórmulas de mejora en la representación y en la participación políticas de los pueblos originarios chilenos y no solo de autogobierno, sino también en el espacio político chileno global. El diseño de la Convención permite albergar esperanzas porque, en sí mismo, tiene calidad democrática. No es simplemente una Convención *para* mejorar la democracia, es una Convención *de* una democracia digna de tal nombre.

La Mesa I se estructuró en dos sesiones. En la primera, se abordó el perímetro conceptual de las exigencias, las clásicas y las actuales, que el principio democrático requiere a una nueva Constitución que pretenda profundizar en él. Se trataba de examinar, a partir de la propia trayectoria y peculiaridad del sistema político chileno y de las mejores experiencias europeas en este campo, cómo mejorar el circuito democrático en general y, de modo particular, cómo hacerlo a través de diversos mecanismos de participación directa de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones políticas. El enfoque de género del principio democrático mereció, por supuesto, un análisis específico. De ahí su título: "Mejorar la democracia: fortalecer la ciudadanía".

La segunda sesión versó sobre la mejora de la calidad de la democracia representativa, enfocando su ecología propia: el sistema electoral, el sistema de partidos (el sistema institucional, la forma de gobierno se abordará específicamente más adelante en otra mesa) y la lucha contra la corrupción y la incompetencia. Su título fue: "Mejorar la democracia: estrechar más el vínculo entre gobernantes y ciudadanos".

2.1. MEJORAR LA DEMOCRACIA: FORTALECER LA CIUDADANÍA¹



María Isabel Allende Bussi

Senadora, Senado de Chile

Estimado señor Felice Zaccheo.

Estimadas y estimados expositores Pamela Figueroa, Blanca Rodríguez, Miguel Ángel Presno y Francisco Soto.

Estimadas y estimados todos:

Ha sido una notable iniciativa organizar este Ciclo de Diálogos Chile-Unión Europea para abordar el proceso constituyente chileno, la que nos permite conocer la reflexión especializada de destacados intelectuales europeos y chilenos, incorporando la participación de la ciudadanía, sobre un evento de vital importancia para Chile, como es contar con una nueva Constitución Política que refleje un nuevo consenso ciudadano sobre el país que queremos.

El derecho constitucional de los países europeos es rico y diverso, así como lo son las distintas corrientes de la teoría del derecho, de los aportes de la filosofía, la ciencia política y la sociología, campos en los que los europeos han hecho grandes aportaciones desde el tiempo de la Ilustración, entre otros con Montesquieu, quien propuso la división y equilibrio de poderes del Estado para evitar el autoritarismo o la dictadura de quienes gobiernan.

Debemos considerar que una nueva Carta Magna para Chile debe responder a los valores, principios y aspiraciones de una sociedad como la nuestra que ha cambiado en los últimos 40 años y que nunca se sintió identificada con la Constitución impuesta por la dictadura. Esto fue categóricamente demostrado en el reciente plebiscito, cuyo resultado señaló que cerca de un 80% de los ciudadanos optó por una

1. Vídeo de la sesión: https://youtu.be/X0BndKZ_vmA

nueva Constitución Política y se declaró a favor de una Convención Constitucional cuyos integrantes serán elegidos por la ciudadanía.

Debemos tener presente que las Constituciones se vuelven obsoletas cuando se convierten en obstáculos que consolidan instituciones diseñadas para un modelo de Estado y de sociedad que contradicen la voluntad democrática de la ciudadanía e impiden, por ejemplo, que los derechos sociales y los derechos colectivos puedan ser garantizados por el Estado y no solamente enunciados para limitarlos al derecho a elegir como hoy ocurre.

Lo anterior se hizo públicamente evidente a través de manifestaciones multitudinarias que en el año 2019 demostraron en la calle su malestar y desconfianza hacia las instituciones del Estado, por las desigualdades existentes, por una percepción de desamparo y discriminación en los sistemas de salud, de pensiones y de educación. Esta situación de malestar social y las reformas necesarias para revertirlo fueron intentadas por los Gobiernos progresistas sin lograr la fuerza necesaria para alcanzarlas.

Es evidente y necesario perfeccionar la democracia considerando que tiene un principio ético, como es el reconocimiento de la igualdad de los integrantes de la sociedad. Si bien se rige por la regla de la mayoría, esta mayoría tiene límites, es decir, no puede desconocer ni atropellar los derechos y la igual dignidad de la minoría, los que deben estar garantizados por la Constitución.



© Fuland

Las Constituciones se vuelven obsoletas cuando se convierten en obstáculos que consolidan instituciones diseñadas para un modelo de Estado y de sociedad que contradicen la voluntad democrática de la ciudadanía e impiden, por ejemplo, que los derechos sociales y los derechos colectivos puedan ser garantizados por el Estado y no solamente enunciados para limitarlos al derecho a elegir como hoy ocurre.

La iniciativa de una nueva Constitución Política surgió en nuestro Congreso Nacional y respondió a un amplio consenso parlamentario que la ha hecho posible. Este consenso permitió, asimismo, resolver algo inédito en el derecho constitucional comparado, me refiero a que la Convención Constitucional estará integrada paritariamente por mujeres y hombres y por una representación de los pueblos originarios.

El tema que hoy se abordará en la Mesa I tiene relación con cuestiones que son fundamentales, es decir, la democracia y la participación. **Hoy nuestra ciudadanía mayoritariamente pide que se amplíe la democracia representativa actualmente vigente incorporando mecanismos de democracia directa. Esto no es posible con la actual Constitución,** la que solo considera la democracia representativa e incorpora el plebiscito como un recurso exclusivo del presidente de la República, lo que fortalece aún más su poder ante un Parlamento débil en atribuciones.

En el constitucionalismo comparado encontramos ejemplos de mecanismos de democracia directa como el plebiscito, el referendo y la iniciativa popular de ley, entendidos como complementos de la democracia representativa. Al respecto, Norberto Bobbio considera que debe existir un equilibrio entre democracia representativa y mecanismos de democracia directa, opinión compartida en el derecho constitucional comparado que tiene la ventaja de hacer posible la incorporación ciudadana en la toma de decisiones, permitiéndole acceder a la institucionalidad que hoy somete a juicio crítico y dentro de ella aportar sus propias visiones, aspiraciones y propuestas.

Siguiendo esa lógica, tengo la convicción de que **la participación ciudadana también debe darse durante el proceso constituyente, por ejemplo, a través de cabildos ciudadanos, de sesiones en las distintas regiones y recurriendo a los más diversos mecanismos de participación. La participación ciudadana dará mayor legitimidad y riqueza a la propuesta de Constitución y evitará que esta sea capturada por los constituyentes, sin por ello desconocer la legitimidad de la que estarán investidos.**

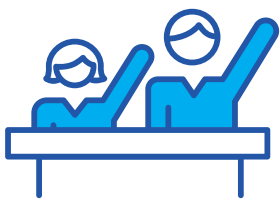
Debemos reconocer que los partidos políticos han sido débiles respecto a procesar con oportunidad las demandas ciudadanas y actuar en consecuencia. Ello debemos corregirlo para recuperar la confianza como organizaciones representativas de la pluralidad ciudadana; los partidos políticos son necesarios en los regímenes democráticos. Debemos corregir cuestiones que guardan relación con la ética en el ejercicio del quehacer político, como evitar el traslado de cargos de representación política y de alta jerarquía en las instituciones del Estado a cargos gerenciales en empresas

privadas que administran bienes públicos, así como poner límites a la temporalidad en el ejercicio de cargos de representación política. La probidad y la transparencia son esenciales en el desempeño de las instituciones del Estado.

Perfeccionar la democracia significa, asimismo, descentralizar el Estado, entregando más autonomía a las regiones e incorporando mecanismos de participación directa en las instancias representativas regionales y municipales. Respecto a los pueblos originarios, el Estado debe reconocerlos en su propia cultura, identidad y valores y resolver la recuperación de tierras que ancestralmente les pertenecieron. Ya lo afirmaba Josep Borrel en la inauguración de estos Diálogos Chile-Unión Europea al señalar que en una Constitución "el reconocimiento de los derechos de los pueblos originarios es fundamental".

Agrego que una **nueva Constitución Política debiera establecer un Estado de derecho democrático y social, expresión de un nuevo contrato social que garantice los derechos fundamentales y de un modelo de desarrollo sostenible que corrija las desigualdades y proteja la naturaleza, requisitos necesarios, todos ellos, para lograr mayor bienestar y cohesión social.**

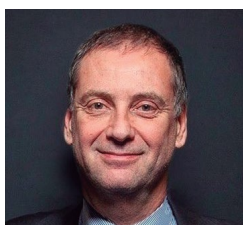
Concluyo mi intervención abordando un tema que para mí es muy sensible, me refiero a que un imperativo de una nueva Constitución Política es construirla con perspectiva de género. **No es posible concebir la democracia y la participación si las mujeres no estamos equitativamente incorporadas en el sistema institucional y en la toma de decisiones.** La desigualdad de la mujer no se sustenta en el argumento de inferioridad, como reiteradas veces se ha repetido a través de la historia, sino en una construcción cultural arbitraria que es imperioso modificar reconociendo mayores derechos y libertades a favor de la mujer.



Perfeccionar la democracia significa, asimismo, descentralizar el Estado, entregando más autonomía a las regiones e incorporando mecanismos de participación directa en las instancias representativas regionales y municipales.

Estimados asistentes, reitero mis felicitaciones a la Unión Europea, a la Biblioteca del Congreso Nacional, a la Comisión Mixta Parlamentaria Parlamento Europeo-Parlamento Chileno y a EUROsociAL por la organización de estos importantes diálogos constitucionales.

Muchas gracias.



Felice Zaccheo

Jefe de Unidad México, América Central, Caribe y programas regionales. DG International Partnerships. Comisión Europea

Agradecimientos a los coorganizadores: Biblioteca del Congreso Nacional, Cámara de Diputados, Senado, AGCID, DUE y equipo de EUROsociAL.

Es un placer para mí poder abrir la primera mesa técnica del ciclo de webinarios Chile-Unión Europea sobre "Democracia, proceso constituyente y participación" y hacerlo además junto a la senadora Allende.

El mundo entero observa con atención cómo se está desarrollando este proceso constitucional que desembocará en una nueva Carta Magna. Una nueva Constitución que definirá un nuevo marco de convivencia para los chilenos y chilenas.

Los procesos constituyentes suelen ser claves para una sociedad porque hacen referencia a un momento fundacional o refundacional de sistema político, de la polis. Y como señaló el alto representante de la UE en el acto de lanzamiento de la semana pasada, este proceso será innovador por ser el primero en contar con una Convención paritaria y la participación de los pueblos indígenas con escaños reservados.

De las seis temáticas que se han priorizado para este ciclo de webinarios, la primera mesa se inicia conversando sobre tres ejes que difícilmente pueden dissociarse: democracia, proceso constituyente y participación.

Una nueva Constitución supone una óptima oportunidad para mejorar el funcionamiento de la democracia en dos momentos claves:

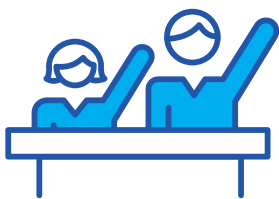
- ▶ Primero, en el mismo proceso de elaboración y aprobación popular del texto constitucional, que idealmente ha de alcanzar el mayor grado de participación y consenso de la ciudadanía.
- ▶ Segundo, en la nueva regulación que contenga como norma suprema, mejorando los mecanismos tanto de representación como de democracia directa.

La crisis de representación política no es un tema nuevo ni exclusivo de Chile. Sin embargo, el tema cobra una relevancia particular en la actualidad por la agudeza y las características propias del desencanto democrático experimentado en diversas partes del mundo.

En Chile, por diferentes razones (nuevas demandas, insatisfacción y/o mayores expectativas) la ciudadanía ha expresado que quiere trabajar en un nuevo pacto social. Desde la cooperación europea queremos acompañar este proceso, facilitando espacios para que los chilenos y chilenas puedan reflexionar y dialogar al respecto, promoviendo puntos de vista diversos sobre temas complejos que la futura Convención Constituyente tendrá que abordar en relación con los desafíos económicos, sociales o políticos del país.

En estos espacios creemos que la experiencia europea, los aprendizajes que desde nuestra diversidad hemos ido acumulando y redefiniendo, con cosas que se han hecho bien y otras más cuestionables, puede ser de utilidad desde una perspectiva comparada.

La iniciativa que hemos llamado Foro Chile-Unión Europea, en el marco de la cual se realizará este ciclo de webinarios y otras actividades, está liderada por la Delegación de la Unión Europea y apoyada por el Programa EUROsociAL+.



Creemos que la experiencia europea, los aprendizajes que desde nuestra diversidad hemos ido acumulando y redefiniendo, con cosas que se han hecho bien y otras más cuestionables, puede ser de utilidad desde una perspectiva comparada.

EUROsociAL representa las características de la cooperación europea: innovadora, flexible, basada en relaciones de confianza, y responde a las distintas realidades y a agendas comunes.

Como reflejo de esta filosofía, el servicio a cargo de la cooperación internacional en la Comisión Europea acaba de ser rebautizado como International Partnerships (Alianzas Internacionales). Este cambio de nombre traduce nuestro trabajo codo a codo con nuestros socios, actuando y dando respuestas de manera coordinada con los Estados miembros de la Unión Europea en un espíritu “equipo europeo”.

EUROsociAL+ ya lleva 15 años promoviendo intercambios entre la Unión Europea y América Latina para tener sociedades más equitativas, que es la base para construir un contrato social. Una de sus fortalezas ha sido su capacidad para construir consensos en torno a políticas públicas que mejoran la cohesión social, desde el respeto mutuo, generando un capital de confianza y cercanía con las instituciones con las que trabaja.

Les deseo mucha suerte en este proceso constituyente. Es un placer acompañarlos, seguiremos muy atentos. Estamos seguros de que este proceso marcará un hito en la historia del constitucionalismo.



Pamela Figueroa Rubio

Académica de la Facultad de Humanidades
de la Universidad de Santiago de Chile

Chile y el camino hacia una nueva Constitución: la Convención Constitucional

El itinerario constitucional es resultado de las luchas ciudadanas de distintas generaciones de la sociedad chilena, el cual ocurre en medio de una coyuntura crítica que logró sincronizar la demanda social con la voluntad política necesaria para activar la implementación de dicho plebiscito. Como suele suceder con aquellos hechos que generan cambios importantes en el curso de la historia, Chile ha vivido una escalada de huelgas y protestas sociales que han movilizado a cientos de miles de chilenos a través de todo el territorio nacional —e incluso a los connacionales que viven en el exterior—.

Lo que comenzó ese viernes 18 de octubre de 2019 con un grupo de jóvenes estudiantes de Santiago, quienes atravesaron los torniquetes de acceso al metro llamando a “evadir” su pago como protesta al alza de treinta pesos en el costo del pasaje, se transformó a las pocas horas en una masiva demanda por la igualdad y la dignidad. La élite del país mostró su sorpresa absoluta ante estos hechos, donde muchos salieron no solo a exhibir su asombro, sino también a pedir perdón por no haber sido capaces de ver el descontento frente a la desigualdad.

Probablemente la sorpresa no fue solo para las élites en Chile, sino también para todos aquellos que nos observaban desde fuera y nos consideraban como un ejemplo de democracia, desarrollo e institucionalidad. Este país ha sido destacado a nivel latinoamericano por su estabilidad política y se ha valorado tanto su modelo de transición a la democracia como las políticas sociales que permitieron una importante reducción de la pobreza y cierto equilibrio en el marco del modelo neoliberal. Es por esto por lo que el impacto ha sido tan grande y muchos aún se preguntan: ¿qué pasó?, ¿por qué esta crisis en Chile?

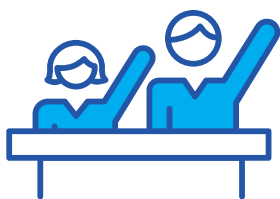
De entre las causas que motivaron estas movilizaciones, la *desigualdad* resulta ser clave. Chile es uno de los países más desiguales entre los Estados miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y, a pesar de las exitosas políticas de superación de la pobreza en la década de 1990, esta ha sido un problema para el que no se ha encontrado solución. Sin embargo, hubo otra gran demanda en la voz de quienes se manifestaban: la necesidad de una *nueva Constitución*, sobre lo cual quiero profundizar.

La amplia demanda por una nueva Constitución Política responde a un largo proceso que tiene sus “raíces políticas” en la propia promulgación de la Carta Magna vigente desde 1980, así como sus “fundamentos sociales” a partir de la transformación vivida en Chile con la implantación del nuevo modelo de democracia liberal y economía capitalista desarrollados a partir de 1989, cuando comenzó la transición política posdictatorial.

El actual proceso constituyente tiene sus antecedentes en la oposición al autoritarismo y su modelo de desarrollo expresado en la Constitución Política de 1980, lo que se ha denominado *ilegitimidad de origen* de dicha legislación. Además, comienza con las sucesivas luchas políticas y sociales que se dieron en Chile en pos de reformas constitucionales, las que luego se expresaron en el primer proceso concreto de cambio total de la Carta Fundamental emprendido por la presidenta Michelle Bachelet (2015-2018). Las expectativas puestas en la democracia a principios de la década de 1990 generaron frustración por la rigidez de la Constitución y la porfiada desigualdad.

Si observamos los datos de legitimidad democrática, Chile venía desde los primeros años del siglo XXI con una tensión entre la élite y la sociedad, una desconexión que afectaba primero a las instituciones políticas (partidos políticos, Congreso) y luego a diversos organismos —incluyendo a empresas, iglesias e incluso, en momentos recuentes, las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública—. Esto refleja que **la crisis actual no es solo desde un punto de vista social, sino también político e institucional, que puede entenderse desde la rigidez que se fue generando de acuerdo con el diseño de la democracia chilena, el que en todo momento se encuentra delimitado por la Constitución Política de 1980.**

La presión de las fuerzas políticas de oposición llevó a reformas constitucionales en 1989, lo que permitió la transición a la democracia. Durante el Gobierno del presidente Lagos se realizaron las reformas de 2005 que buscaban poner fin a los “enclaves autoritarios”. Sin embargo, a pesar de este camino de reformas, a partir de 2006 la movilización social de estudiantes, de ambientalistas, de movimientos nuevos e inorgánicos que demandaban mayor justicia social fueron poniendo al tope de sus demandas la necesidad de una nueva Constitución. El ciclo político a partir de 2005 se ve marcado por una creciente desconfianza hacia las principales instituciones del país junto con un distanciamiento de las élites gobernantes con respecto a la ciudadanía. En este contexto, las elecciones presidenciales y parlamentarias de 2013 pusieron énfasis en el debate constitucional, ya no solo como un problema de las élites y del origen autoritario de dicha Constitución, sino como la inminente necesidad de actualizar las instituciones políticas a la nueva realidad social del país.



De entre las causas que motivaron estas movilizaciones, la desigualdad resulta ser clave. Chile es uno de los países más desiguales entre los Estados miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y, a pesar de las exitosas políticas de superación de la pobreza en la década de 1990, esta ha sido un problema para el que no se ha encontrado solución.

El informe *Auditoría a la democracia. Más y mejor democracia para un Chile inclusivo*, publicado en marzo de 2014 por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), ya se refiere al cuestionamiento del sistema político en este país. La desafección del ejercicio democrático se fue expresando en la disminución sostenida de la participación electoral (desde un 86% en las elecciones presidenciales de 1989 a un 44% en el balotaje de los comicios presidenciales de 2013) y en una baja valoración de instituciones como los partidos políticos y el Congreso (15% y 24% de aprobación, respectivamente). Lo interesante es que, junto con la decepción en las instituciones y los líderes políticos, la ciudadanía mostraba un alto interés por la realización de reformas políticas que permitieran profundizar la democracia.

Es así como los resultados de la encuesta del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP) de 2012 ya arrojaba datos curiosos con respecto a la actitud ciudadana frente al cambio constitucional. Un 71% se pronunciaba "muy de acuerdo o de acuerdo" con la reforma o cambio a la Carta Magna. En cuanto a las propuestas de su perfeccionamiento, un 89% señaló "que la ciudadanía decida votando a favor o en contra de dichos proyectos" y un 11% "que el Congreso, como representante de la sociedad, decida a favor/en contra de dichos proyectos". Por su parte, la encuesta del Centro de Estudios Públicos (CEP) del periodo septiembre-octubre de 2013 incluyó la pregunta "¿Está usted de acuerdo o en desacuerdo con la propuesta de Asamblea Constituyente?", donde las respuestas fueron 44,7% a favor, 21,5% en desacuerdo, 31% no sabe y un 2,8% no contesta. Estos niveles de aprobación de las reformas políticas y una nueva Constitución se han sostenido en el tiempo, pues la opción a favor del cambio de la Carta Magna siempre ha permanecido alrededor del 70%. Por tanto, la aparición de esta demanda a partir del 18 de octubre de 2019 solo cristaliza en el espacio público una idea que ya estaba presente en el discurso y la demanda social desde, al menos, 2011.

El triunfo electoral de Michelle Bachelet en 2013, quien obtuvo mayoría en ambas cámaras del Congreso, generó la ilusión y el escenario de viabilidad para obtener los cuórum necesarios para avanzar en estas transformaciones. El proceso constituyente impulsado bajo su mandato tuvo como antecedente las reformas políticas iniciadas en 2014, las cuales tenían como objetivo mejorar las condiciones del diseño institucional y, como consecuencia esperada, la legitimidad del sistema político (Jordán y Figueroa, 2017b). Este proceso se inició en 2016, y en él participaron más de doscientas mil personas mediante una innovadora metodología de democracia deliberativa, convirtiéndose no solo en el mecanismo participativo constitucional más amplio a nivel mundial, sino también en el primer impulso institucional, democrático y participativo que, junto con la fuerza social expresada en octubre de 2019, delineó el camino al itinerario constitucional que hoy tenemos.

El 15 de noviembre de 2019 —y como reacción a la movilización sostenida de cientos de miles de chilenos en las calles— se logró el amplio acuerdo político necesario para destrabar los cerrojos de esta norma jurídica y dotar a la actual Carta Magna de un nuevo capítulo quince, que incluye un itinerario para elaborar una nueva Constitución y no únicamente reformarla.

El Acuerdo por la Paz y la Nueva Constitución consideró la convocatoria de un grupo de catorce expertos (con representación política transversal) para elaborar el texto de dicho capítulo. Este debía redactarse bajo los márgenes del acuerdo político, por lo que su resultado requería necesariamente ser una propuesta de unanimidad de los especialistas, además de ser una reforma autoejecutable. Esto conllevó un alto nivel de dificultad al trabajo, pero también la exigencia de construir acuerdos sólidos, necesarios para un escenario como el que vive Chile. La propuesta de texto se emanó en un periodo de dos semanas, el que luego fue aprobado por las dos cámaras del Congreso Nacional.

La tramitación incluyó también la participación de distintas organizaciones sociales y políticas, lo que fue dando mayor legitimidad al proceso en medio de continuas protestas y movilizaciones. Asimismo, esta propuesta de texto dejó pendiente la generación de mecanismos de inclusión para la eventual Convención Constitucional, que se definieron en tres áreas: a) que la Convención fuese paritaria, b) que los pueblos indígenas contaran con escaños reservados y c) que los independientes tuvieran condiciones viables de competir para ser miembros.

Así, el texto aprobado establece un itinerario que considera tres momentos de participación ciudadana para la elaboración, deliberación y aprobación de un nuevo texto constitucional:

1. Plebiscito nacional. En este referéndum cada persona recibirá dos cédulas. La primera contendrá la pregunta “¿Quiere usted una nueva Constitución?”, cuyas alternativas de respuesta son dicotómicas: “apruebo” o “rechazo”. La segunda cédula incluirá la pregunta “¿Qué tipo de órgano debiera redactar la nueva Constitución?”, a la cual habrá dos alternativas de respuesta: 1) una “Convención Constitucional”, que estaría integrada exclusivamente por miembros elegidos popularmente; y 2) una “Convención Mixta Constitucional”. Esta última sería integrada en partes iguales por miembros elegidos popularmente y parlamentarios en ejercicio. Para el plebiscito registrará el voto voluntario.
2. Si resulta ganadora la opción “apruebo”, se activará el segundo paso del itinerario, que es la elección de los *convencionales constituyentes*, nombre que reciben los integrantes de la Convención en

cualquiera de sus dos conformaciones. Los resultados de este plebiscito nacional también permitirán conocer qué tipo de órgano redactaría la nueva Constitución. La elección de los convencionales constituyentes sería con el mismo sistema electoral que actualmente rige para la Cámara de Diputados, debiendo ser *paritaria* para el caso de la Convención Constitucional. Esto significa que el sistema electoral asegura paridad de sexos en el resultado, es decir, se elegirá la misma cantidad de mujeres y hombres. En este caso, para la elección de convencionales constituyentes regirá también el voto voluntario.

3. Finalmente, cuando los convencionales constituyentes hayan elaborado un texto constitucional, este deberá ser sometido a la aprobación —o no— de la ciudadanía mediante un *plebiscito constitucional* ratificatorio, para el cual regirá el voto obligatorio.

La Convención tendrá un máximo de doce meses para redactar y aprobar el texto que será sometido a la ratificación de la ciudadanía, mientras que los convencionales generarán su propio reglamento de funcionamiento, debiendo aprobar las normas de la propuesta de texto por dos tercios de los convencionales en ejercicio. Esto se realizará a partir de una "hoja en blanco", término usado para explicar que los convencionales tendrán la posibilidad de proponer distintas versiones de texto, sin que la actual Constitución sea el texto de base.

Los desafíos son, entonces, poner en debate las diferentes visiones que coexisten en el país; construir los más amplios acuerdos necesarios para elaborar un nuevo texto constitucional que refleje a la sociedad chilena actual; y, sobre todo, que permita que en adelante sean las mayorías democráticas quienes vayan construyendo el futuro de la nación.

Por su parte, la actual crisis sanitaria ha desnudado la enorme desigualdad que existe entre los chilenos y —con mayor fuerza aún— que la política, las instituciones públicas y los derechos sociales serán la base para superar las injusticias que denuncia la sociedad.

Referencias bibliográficas

Jordán Díaz, T. y Figueroa Rubio, P. (2017a). El proceso constituyente abierto a la ciudadanía: el modelo chileno de cambio constitucional. En Ministerio Secretaría General de la Presidencia y Facultad de Derecho de la Universidad Alberto Hurtado (eds.), *Hacia una nueva Constitución. Balance de la etapa participativa del proceso constituyente abierto a la ciudadanía* (pp. 48-79). Santiago: Autor.

Jordán Díaz, T. y Figueroa Rubio, P. (2017b). La ruta hacia una mejor democracia. En Ministerio Secretaría General de la Presidencia (ed.), *Reformas políticas en Chile 2014-2016. Análisis sobre las modificaciones al sistema político chileno durante el Gobierno de la presidenta Michelle Bachelet* (pp. 11-47). Santiago: División de Estudios del Ministerio Secretaría General de la Presidencia e Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional).



Francisco Soto Barrientos

Abogado, profesor asociado al Departamento de Derecho Público de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile

Democracia y participación

La participación ciudadana en las decisiones públicas es una característica de la modernidad, que se configura a través de una serie de instituciones y principios que se regulan en los textos constitucionales desde un principio, buscando construir un vínculo único, insustituible y permanente entre el Estado y su pueblo.

No obstante, se ha debatido cómo debe materializarse la participación y cuáles son las instancias institucionales en que la presencia de los ciudadanos debe hacerse efectiva.

Así, la elaboración de mecanismos de participación ha configurado diversos debates doctrinales, que dan cuenta de disímiles contextos y objetivos.

De esta manera, la primera tarea en esta ponencia es identificar cómo se configura la participación en procesos constituyentes y cuáles han sido sus objetivos, distinguiéndose de otros mecanismos institucionales que también promueven la participación de los ciudadanos.

En primer lugar, la participación en procesos constituyentes debe distinguirse de los mecanismos elaborados para promover la participación de procesos legislativos, que surgen a partir de la segunda mitad del siglo XX en Europa y han repercutido básicamente en la configuración de una serie de

fórmulas institucionales, como son distintos tipos de referendos o iniciativas legislativas populares que hoy se reconocen en las Constituciones de Europa y Latinoamérica preferentemente.

Otro debate sobre participación, que tiene una reflexión diferenciada, es el vinculado a la gestión pública, que surge a finales del siglo XX, en la medida en que las decisiones sustantivas de interés público se han trasladado desde el clásico espacio deliberativo del Parlamento a organismos administrativos o agencias de diversa denominación.

El debate sobre la participación en procesos constituyentes surge con el contexto de la Revolución francesa, de la mano de Condorcet. Este autor es uno de los primeros en reflexionar sobre cuál debiese ser el mecanismo de expresión del poder constituyente. Así, propone la iniciativa popular para reformar la Constitución. Este autor vincula por primera vez la idea de cambio constitucional con un procedimiento previsto que debería ser activado a iniciativa del pueblo. Considerando que a menudo las iniciativas de reforma tienen que ver más con conflictos entre facciones políticas que con auténticas necesidades ciudadanas, Condorcet propone el procedimiento de iniciativa popular, que al menos aseguraba una articulación de los grupos políticos que aspiraban a iniciar procesos de reforma constitucional con la ciudadanía. La iniciativa popular de reforma constitucional sería así una especie de control ciudadano del proceso constituyente derivado.

Aunque la idea de iniciativa popular para la reforma constitucional no fue recogida en el constitucionalismo francés (salvo en la Constitución de 1793), sí la encontramos en Suiza en las Constituciones de los cantones de St. Gallen, Ginebra y Vaud y, finalmente, en la propia Constitución de 1848, que establece la exigencia de iniciativa popular para su reforma. Esta fórmula será incorporada posteriormente en la Constitución de Uruguay y en varias cartas latinoamericanas elaboradas en las últimas décadas.

No obstante, el paso crucial para la participación en procesos constituyentes viene de la mano de organismos internacionales como Naciones Unidas, el Instituto de Naciones Unidas para la Paz (USIP, por sus siglas en inglés) o el Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA Internacional), que han tomado posición a favor de la participación ciudadana, estableciendo recomendaciones para ser consideradas en futuros procesos de reemplazos constitucionales.

Así, desde la década de 1970 hasta la fecha se pueden identificar cerca de treinta procesos de reemplazo constitucional con mecanismos de participación ciudadana. En un reciente artículo

(<https://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/view/66360>), hemos elaborado una sistematización y una tipología de estos procesos que pueden ser resumidos en el siguiente cuadro:

Mecanismo de participación	Método de procesamiento de contenidos	Caracterización del proceso	Casos (29)
No se dan las condiciones para garantizar inclusividad y pluralismo en la participación	No existe un método que sea informado a los participantes de manera previa, ni trazabilidad o incidencia identificable	Simbólico (5)	Ruanda (2000-2003), Timor Oriental (2001), Irak (2005), Afganistan (2011) y Marruecos (2011)
Se cumplen las condiciones de temporalidad e inclusividad, pero no de pluralismo, y la información es sesgada	Se planifica la etapa participativa pero no existe un método de procesamiento previamente informado. El gobierno controla el proceso	Controlado (5)	Cuba (1976 y 2018), Uganda (1995), Etiopía (1992-1994) y Zimbawe (1999-2000), iin
Se dan las condiciones de temporalidad, inclusividad y relativo pluralismo	Hay baja o nula planificación del proceso, sin método claro de procesamiento	Desborde participativo (3)	Venezuela (1999), Ecuador (2008), Bolivia (2006-2009)
Se dan las condiciones de temporalidad, inclusividad y pluralismo y acceso a información	Existe un método y un documento final de síntesis, pero no procedimientos formales que obliguen al tratamiento	Apertura participativa (12)	Colombia (1991), Nicaragua (1986), Guatemala (1994-1999), Sudáfrica (1994), Eritrea (1994), Albania (1997), Tailandia (1997), Kenia (2008), Rca. Dominicana (2007), Zimbawe (2008-2013), Túnez (2011) y Chile (2017)
Se dan las condiciones de temporalidad inclusividad y pluralismo y acceso a información	Existe método, organismo, trazabilidad e incidencia	Constituyente (4)	Brasil (1988), Islandia (2011), Irlanda (2012 y 2016)

Así se puede constatar en numerosas experiencias recientes, como en Venezuela (1999), Ecuador (2008), Bolivia (2006-2009) Colombia (1991), Islandia (2011) e Irlanda (2012 y 2016). **La simple elección de representantes parece no ser suficiente para concitar el cada vez más esquivo compromiso popular en el texto que se pretende aprobar.**

Los hallazgos de esta investigación sugieren que buena parte de los procesos participativos implementados desde 1970 no se han desarrollado con el tiempo, los recursos y/o la información adecuada para poner en marcha un proceso democrático de consulta y/o participación ciudadana. De ahí que los caractericemos como simbólicos, controlados o desbordados.

De los que sí han cumplido con estas condiciones surgen dos modelos en los que la futura investigación debería profundizar: uno que tiene un gran nivel de apertura a la ciudadanía, pero deja en manos de los representantes la decisión sobre la agenda (en los que habría que fortalecer los mecanismos de rendi-miento de cuentas para alimentar el debate público); y otro que implementa mecanismos que permiten un mayor poder de agenda (Brasil), o incluso permiten a la ciudadanía la toma de decisiones (Irlanda).

Con todo, nuestra tipología pone en evidencia lo difícil que es establecer criterios comunes a la hora de hablar de participación en procesos constituyentes. Lo mismo pasa al revisar los tres casos donde identificamos participación trazable, donde el origen de estos procesos es muy diverso (transforma-ción del sistema político, crisis económica y profundización de la democracia), y quizás el único ele-mento común tiene que ver con la ausencia de la radicalidad y que la participación no supone un quiebre con el orden existente.

Con todo, la constante demanda de participación en procesos constituyentes abre un desafío impor-tante en la doctrina, que es configurar un marco teórico acorde a estos procesos, que suponen aban-donar el viejo modelo de los quiebres institucionales para explicar los reemplazos institucionales.



Miguel Ángel Presno Linera
Catedrático de Derecho Constitucional
de la Universidad de Oviedo, España

Experiencias innovadoras en Europa de participación ciudadana directa

1. Hace un siglo que Hans Kelsen diagnosticó, en *Esencia y valor de la democracia*, cierta fatiga del parlamentarismo y sugirió que el fortalecimiento de la democracia podía conseguirse haciendo partícipe al pueblo en mayor medida de lo que es común en el parlamentarismo tradicional, donde queda limitado al acto de la elección. **Los instrumentos de participación ciudadana directa ayudarían también a la integración en la democracia de sectores sociales que se sienten excluidos del sistema.**

2. La democracia implica, por definición, participación ciudadana en la dirección de los asuntos públicos, y para ello deben articularse tanto instrumentos representativos como propuestas inmediatas de la propia ciudadanía, que dispone de capacidad de autodeterminación política para decidir por sí misma sobre aspectos esenciales del gobierno de la comunidad. Autores como Anthony Giddens insisten en que en sociedades con una progresiva concienciación ciudadana es incongruente limitar la intervención política a los procesos electorales. No se trata, pues, de ofrecer alternativas a las tareas representativas, sino de complementarlas y dotarlas de mayor legitimidad popular.
3. La participación ciudadana directa debe tener lugar en el ejercicio de la función de reforma constitucional, en el de la función legislativa, en la función de gobierno u orientación política y su control, en la función jurisdiccional y en la de control de constitucionalidad.
4. En relación con la participación ciudadana que suponga el ejercicio del derecho de sufragio me parece conveniente deliberar sobre una eventual reducción de la edad para votar como ya ocurre en algunos ordenamientos: en Austria, y desde 2008, pueden participar en todo tipo de elecciones los mayores de 16 años, lo mismo que en Argentina, Ecuador y Brasil; en Alemania se puede votar con 16 años en las elecciones locales y en varias a Parlamentos de los Estados; en Suiza hay cantones en los que se puede votar a los 16 años; en Israel está permitido votar en las elecciones locales a los 17 años; y en Escocia el voto en el referéndum sobre la permanencia en Reino Unido se abrió a los mayores de 16 años. La Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa instó, el 23 de junio de 2011, a todos los Estados a "estudiar la posibilidad de rebajar la edad para votar a los 16 años en todos los países y en todo tipo de elecciones", y ello a partir, entre otras consideraciones, de las siguientes: cuanto mayor sea la cantidad de personas que participan en las elecciones, más representativos serán los elegidos; las personas con 16 o 17 años de edad ya tienen responsabilidades dentro de la sociedad pero no tienen derecho a voto; una mejor participación ayudará a los jóvenes a definir su lugar y su papel en la sociedad; la rebaja de la edad electoral fomentaría una mayor participación de los que votan por primera vez y, por tanto, una mayor participación en general.
5. Si la Constitución no prevé la participación ciudadana directa en su reforma, estará prescindiendo de un canal comunicativo óptimo entre la sociedad y el entramado institucional. Esa participación debería tener lugar en diferentes momentos: el primero el de la iniciativa ciudadana, que permite activar el ejercicio del poder constituyente, constituido formulando propuestas alternativas al texto constitucional vigente que de otro modo no llegarían a ser debatidas. Esta fórmula existe, por citar algunos ejemplos, en Suiza (100.000 firmas), Austria (200.000), Lituania (300.000), Rumania

(500.000), etc. El segundo momento es el de la fase central de debate sobre la reforma constitucional propuesta, donde podría articularse la participación ciudadana, permitiendo la intervención de representantes de quienes la hubieran promovido y/o dando audiencia a diferentes sectores sociales.

Finalmente, dicha participación debería concurrir para la aprobación, o no, de la propuesta de reforma a través de un referéndum, bien en todos los casos (así ocurre en Irlanda, Dinamarca, Suiza o Rumania) o en caso de determinadas reformas (Italia, Francia, España).

Otra cuestión relevante es la fijación, o no, de un cuórum de participación para que la propuesta de reforma pueda aprobarse —¿50%?— e, incluso, de votos favorables a la misma —¿mayoría absoluta?—.

6. En lo que respecta a la participación en la función legislativa, la misma puede tener lugar también en tres momentos: en la iniciativa, el debate y la aprobación.

Respecto a la iniciativa hay Constituciones, como la española, que la excluyen de las materias más relevantes (las que regulan los derechos fundamentales y el régimen electoral) o, también como la española, que exigen un alto grado de impulso ciudadano (500.000 firmas), mientras que otras



© DPP/Aliocha Márquez Alvear

La democracia implica, por definición, participación ciudadana en la dirección de los asuntos públicos, y para ello deben articularse tanto instrumentos representativos como propuestas inmediatas de la propia ciudadanía, que dispone de capacidad de autodeterminación política para decidir por sí misma sobre aspectos esenciales del gobierno de la comunidad.

favorecen su ejercicio no poniendo límites materiales y exigiendo un número reducido de firmas, como Italia (50.000), Portugal (35.000) o Polonia (100.000).

En segundo lugar, la intervención ciudadana en la elaboración de las leyes mejora la información que reciben las Cámaras, intensifica la transparencia y publicidad de la actividad legislativa y potencia la legitimidad de las leyes y su eficacia. La Constitución portuguesa prevé la audiencia de ciertas organizaciones sociales cuando se tramite una ley cuyo contenido les afecte.

Finalmente, cabría una intervención ciudadana en la fase final del procedimiento legislativo si se prevé la celebración de un referéndum.

Otra posibilidad es articular un referéndum derogatorio que permita a la ciudadanía votar sobre la permanencia o derogación de una ley, figura presente, por ejemplo, en Italia si se reúnen 500.000 firmas.

7. Respecto a la función de gobierno u orientación política cabe mencionar el plebiscito, que hace posible una consulta ciudadana sobre una decisión política (por ejemplo, integrarse en una organización internacional), y que puede ser promovido por la propia ciudadanía con un número mínimo de firmas o, habitualmente, desde el Gobierno, sometiendo la cuestión a votación popular, con o sin cuórum.
8. En el ámbito de la función de control ciudadano caben las preguntas de iniciativa ciudadana a formular en las instituciones representativas sobre una determinada actuación política o, aunque esto es muy raro en Europa, la revocación del mandato de integrantes del Parlamento o del Gobierno.
9. La participación ciudadana típica en la Administración de Justicia es a través del jurado, bien en su forma pura (España), decidiendo únicamente sobre culpabilidad o inocencia, o mixta (Alemania), deliberando con jueces profesionales sobre la culpabilidad o inocencia y, en su caso, la pena.
10. La intervención ciudadana en el control de constitucionalidad permite que un número mínimo de personas puedan plantear un recurso ante el Tribunal o Corte Constitucional contra una determinada ley, como ocurre en Alemania o Austria, lo que, por ejemplo, ha permitido al Tribunal Constitucional alemán enjuiciar y, en varias ocasiones, anular parte de la legislación electoral.

Conclusión: **las democracias, en general, y la chilena, en particular, tienen mucho que ganar y nada que perder mejorando la implicación de la ciudadanía en la vida política del país, haciendo posible, en suma, que el pueblo gobernado pueda ser, en la mayor medida posible, pueblo gobernante.**



Blanca Rodríguez Ruiz

Profesora de Derecho Constitucional
de la Universidad de Sevilla, España

La paridad ciudadana como horizonte. Retos y estrategias

Existe una clara tendencia comparada a imponer por ley una presencia mínima de mujeres en órganos de representación política, a través de cuotas electorales de género o, cada vez más frecuentemente, de la paridad electoral. En esta tendencia, las reivindicaciones feministas orientadas a hacer valer la ciudadanía activa de las mujeres confluyen con la puesta en valor de la ciudadanía democrática como estatuto participativo.

Reivindicar la participación ciudadana parecería, en democracia, un empeño redundante. Y, sin embargo, no lo es. No lo es por dos razones. La primera es que la ciudadanía moderna es un concepto bifronte, que encierra dos dimensiones, no siempre coincidentes: una dimensión participativa, que le da su contenido sustantivo, y otra meramente formal, vinculada a la nacionalidad, a la pertenencia formal a un determinado Estado. De ellas, la dimensión formal parece haberse impuesto sobre la sustantiva, hasta el punto de que nacionalidad y ciudadanía se entienden, en el lenguaje popular y a veces incluso en el lenguaje oficial, como términos sinónimos.

La segunda razón por la que reivindicar la participación ciudadana en democracia no es un empeño redundante es que, incluso allí donde se reconoce el contenido participativo de la ciudadanía, este se canaliza a través de la representación política, hasta el punto también de que hablar de la cámara representativa por excelencia, del Parlamento, parece haberse convertido en sinónimo de hablar

de democracia. El problema es que democracia y representación son incómodas compañeras de viaje, conceptos que responden a lógicas antagónicas. Mientras la representación es una ficción, la democracia es un principio normativo que aspira a ser puesto en práctica en la mayor medida posible. Y mientras la democracia exige el autogobierno de toda la ciudadanía, la ficción representativa da cobertura formal al poder político de unas pocas personas sobre el resto de la población, haciendo como si las primeras (sus actoras/es) ejercieran ese poder en nombre de las segundas (sus autoras/es).

Ciertamente, se dirá, es cuestión controvertida que el autogobierno directo sea un objetivo deseable. Y ciertamente, se dirá también, dicho autogobierno directo es en todo caso inviable, por sus dimensiones, en los Estados modernos, donde se impone necesariamente la representación política. Los problemas surgen, no por la representación en sí, sino en la medida en que esta usurpa el protagonismo al autogobierno, convirtiendo en anecdótica tanto la participación directa como el papel del autogobierno como razón de ser última de la representación, en cuanto que es esta la que instrumentaliza la retórica democrática para legitimarse.

Estos problemas están en el origen de la crisis de legitimidad de las instituciones representativas que estamos viviendo en este siglo XXI. La intensidad de esta crisis de legitimidad se incrementa con la toma de consciencia de que el poder político representativo responde a un perfil ciudadano muy específico, el de las personas fenotípicamente consideradas como varones, de raza caucásica, religión cristiana, heterosexuales (Wittig, 1992) y burgueses o de clase media. Es cierto que, en teoría, y según el principio de unidad de representación, cualquier representante lo es del conjunto de la ciudadanía. En la práctica, sin embargo, es difícil que un sector de la población pueda dar voz a experiencias, necesidades o intereses alejados de los propios. En la práctica, si queremos hacer valer el principio democrático, la unidad de la representación política no puede presumirse sin más de todo órgano representativo. Más bien debe erigirse en un horizonte al que todo órgano representativo debe aspirar a acercarse, integrando en él el mayor número posible de experiencias, necesidades e intereses ciudadanos. Es la idea discursiva, desarrollada por Klaus Günther (1988) y Jürgen Habermas (1992), de que la imparcialidad de los procesos de elaboración normativa resulta de integrar en ellos el mayor número posible de parcialidades.

La paridad y las cuotas electorales de género conectan con este proyecto de revitalización de la legitimidad democrática de la representación política, y con la noción desarrollada por Nancy Fraser de que, en democracia, la justicia tiene una dimensión redistributiva, una dimensión de reconocimiento, y también una dimensión de participación política paritaria (Fraser, 2003).

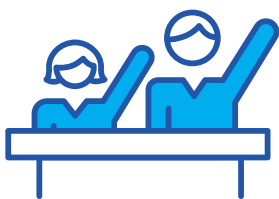
Tanto la paridad como las cuotas electorales de género responden a la toma de consciencia de que el espacio público, en general, y el espacio público representativo, en concreto, responden a un perfil masculino que los convierte en estructuralmente hostil para las mujeres.

Es el resultado del *pacto sexual* de fraternidad que, como Carole Pateman (1988) teorizara en los años ochenta del pasado siglo, subyace al contrato social, origen mítico del Estado. Con base en este pacto social-sexual, heterosexual (Wittig, 1992), para escenificar en la esfera pública su pertenencia a la ciudadanía democrática, como individuos libres e iguales, los varones desplazaron hacia las mujeres todas las tareas de gestión de la dependencia, propia y ajena, ubicándolas en la esfera doméstica y excluyéndolas de esa ciudadanía.

A partir de ahí, la ciudadanía quedaba asociada a lo activo, lo público, lo fuerte, lo racional, lo independiente, todo ello identificado con lo masculino. En el envés de la ciudadanía así definida, y subordinada a ella, quedaba la llamada "ciudadanía pasiva" de las mujeres (un oxímoron), asociada a lo doméstico, lo débil, lo irracional o emocional, lo dependiente (lo relativo a la gestión de dependencias), lo que no es sino un eufemismo para hacer referencia a su exclusión ciudadana.

La paridad y las cuotas electorales de género aspiran a revertir esta realidad, a corregir el perfil masculino del espacio público representativo. Es importante dejar claro que, al articular este objetivo, ni la paridad ni las cuotas esencializan como femenina la aportación que las mujeres puedan (podamos) hacer a la esfera pública representativa. Más bien tratan de incrementar el peso que en lo público tienen, no ya las mujeres en sí, sino las experiencias, actitudes y recursos ciudadanos (Tamerius, 2010: 244-246), las opiniones, perspectivas e intereses (Young, 2010: 196) que la modernidad acuñó simbólicamente y funcionalmente como femeninos.

En la práctica, sin embargo, es difícil que un sector de la población pueda dar voz a experiencias, necesidades o intereses alejados de los propios. En la práctica, si queremos hacer valer el principio democrático, la unidad de la representación política no puede presumirse sin más de todo órgano representativo.



Aunque ambas persiguen este propósito, cuotas y paridad responden a estrategias distintas, como distintas son sus respectivas implicaciones teóricas y prácticas. Las cuotas electorales de género aspiran a incrementar el peso deliberativo de las mujeres en los órganos de representación política, apuntando a una presencia mínima suficiente para constituirse en ellos como “masa crítica”, cifrada en torno a un 30% (Dahlerup, 1988). La paridad electoral pretende atajar frontalmente el perfil masculino del espacio público representativo, operando una redefinición del mismo que acoja en términos equiparables, sin pretensiones esencializantes ni jerarquías valorativas, las experiencias ciudadanas de mujeres y de varones.

A la luz de lo anterior, no debe sorprendernos que la paridad gane terreno a las cuotas electorales. Existe con todo el peligro de entender que la paridad electoral es el fin del camino, que con su imposición quedan corregidas las deficiencias democráticas de género que impregnan el Estado. La paridad electoral, sin embargo, no es sino el principio de la redefinición paritaria de la esfera pública. Una vez adoptada, su puesta en práctica se enfrenta a retos importantes, algunos de ellos compartidos con las cuotas.

1. Para empezar, la imposición de un porcentaje mínimo de presencia de mujeres en listas electorales no necesariamente se traduce en ese mismo porcentaje de presencia de mujeres electas. Otros factores, de tipo socioestructural, ideológico y político (Kunovich y Paxton, 2005: 513 y ss.; Wängnerud, 2009), entran aquí en juego. Entre estos últimos destacan el perfil del sistema electoral y el tamaño de las circunscripciones. En principio, un sistema proporcional con circunscripciones plurinominales grandes, entendiendo por tales aquellas en que se eligen más de diez candidatos², favorece la elección de un mayor número de mujeres. Suele argumentarse que también lo hace un sistema de listas cerradas y bloqueadas, siempre que incluya el mandato de situar a las mujeres en posiciones efectivamente elegibles, cuya mejor expresión son las listas cremallera en un sistema paritario.

Los sistemas mayoritarios pueden presentar retos específicos, como puede ser el requisito de que las candidaturas estén respaldadas por un número mínimo de votantes³, o por un depósito bancario⁴,

2. Se consideran pequeñas las que eligen entre dos y cinco representantes, y medianas las que eligen entre seis y diez. Es un dato aceptado que en las circunscripciones con menos de cinco los sistemas electorales proporcionales tienen efectos mayoritarios (Archenti y Tula, 2007: 189).

3. Artículo 3 de la Ley francesa (n.o 62-62, de 6 de noviembre de 1962), sobre la elección del presidente de la República por sufragio universal y directo; artículo 41 de la Ley Electoral de Túnez (n.o 2014-16, de 26 de mayo de 2014); artículo 142 de la Ley Electoral de Algeria (n.o 16-10, de 25 de agosto de 2016)

4. Artículo 42 de la Ley Electoral de Túnez (n.o 2014-16, 26 de mayo de 2014), o Ley Electoral de Japón (15 de abril de 1950). http://archive.ipu.org/parline-f/reports/1161_B.htm

requisitos que las inercias de género que impregnan la vida social y las políticas de partido hacen más difíciles de satisfacer para mujeres que para varones.

En cuanto al funcionamiento de la paridad o las cuotas electorales en sistemas de listas desbloqueadas y abiertas, los estudios comparados no ofrecen datos concluyentes (Archenti y Tula, 2007: 191). Sí apuntan a que, para ser efectivas, la paridad y las cuotas electorales deben venir acompañadas de sanciones efectivamente disuasorias para casos de incumplimiento, siendo la más efectiva la descalificación de las candidaturas incumplidoras (Kunovich y Paxton, 2005: 534; Dahlerup y Freidenvall, 2005; Norris y Krook, 2011). En igualdad de condiciones, un mayor número de mujeres candidatas garantiza un porcentaje de mujeres electas también mayor. La paridad ofrece en este punto mejores resultados que las cuotas.

2. Una vez elegidas, además, las mujeres encuentran dificultades de distintos tipos y distinta intensidad para dejar su huella política en igualdad de condiciones con los varones (Tamerius, 2010: 246-248). Especialmente elocuente es el dato de que las mujeres representantes tienen más probabilidades de participar en procesos deliberativos que en las decisiones que finalmente se adopten a partir de los mismos (Wängnerud, 2009: 61-62). En el trasfondo de esta situación se encuentra el perfil tozudamente masculino del espacio público representativo. Una mayor presencia de mujeres es condición necesaria para modificar ese perfil, y con él la capacidad de las mujeres de ejercer influencia política. No es, sin embargo, condición suficiente, en la medida en que ese perfil se perpetúa más allá del espacio representativo, muy especialmente a través de los partidos políticos como punto de referencia de la esfera público-política e institucional. Sea esto como fuere, lo cierto es que también en este punto la paridad ofrece mejores credenciales que las cuotas electorales.

A la luz de lo anterior, no debe sorprender que la paridad gane terreno a las cuotas electorales como opción legislativa⁵. Más sorprendente es que en este proceso la paridad venga avalada por retóricas jurídicas que le encuentran acomodo constitucional no solo en la lógica de la redefinición del espacio público representativo⁶, sino también, y de forma destacada, en la lógica de los derechos y las acciones afirmativas. Es como si se asumiera la relevancia democrática de la paridad

5. <https://aceproject.org/ace-en/topics/ge/ge2/ge22/the-shift-from-quotas-to-parity-democracy>

6. Decisión del Consejo Constitucional francés n.o 2000-429DC, de 30 de mayo; Sentencia de la Corte Constitucional italiana n.o 49/2003, de 13 de febrero; Sentencia del Tribunal Constitucional español 12/2008, de 29 de enero; Sentencia de la Corte Constitucional de Ecuador, de 25 de febrero de 2009.

electoral sin terminar de reconocer las razones que la respaldan, más bien con la esperanza de acallar las demandas de democratización paritaria de la ciudadanía, pero sin cuestionar abiertamente sus parámetros sexuados.

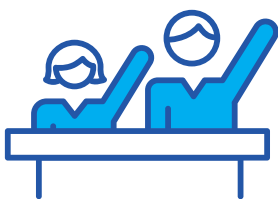
3. Estas consideraciones ponen el foco en otro reto al que se enfrenta la paridad electoral como mecanismo para operar una redefinición de la esfera pública. Y es que con la paridad corremos el riesgo de contentarnos con una representación de las mujeres más descriptiva que sustantiva (Pitkin, 1967: 60 y ss.), de canalizar su participación en el espacio público representativo a través de una política más de presencia que de ideas o intereses (Phillips, 1995), de identificar incluso la primera con la segunda o de presumir que entre ambas existe una relación no meramente probabilística (Wängnerud, 2009: 60), sino estrictamente causal.

Este riesgo vertebrata la paridad electoral. Y aunque afecta también a las cuotas electorales de género (Tremblay y Pelletier, 2000; Wängnerud, 2009), como medidas de acción afirmativa estas presentan en este punto dos diferencias importantes:

- a) Por una parte, las cuotas identifican a las mujeres como parte problemática de la ciudadanía, necesitada de apoyo estatal para alcanzar su igualdad efectiva con los varones en el terreno político, consagrando así a los varones como modelo "normal", no problemático, de ciudadanía; de ahí la resistencia de muchas mujeres a aparecer como "mujeres cuota".
 - b) Por otra parte, y como contrapartida, las cuotas electorales tienen un perfil reivindicativo del que carece la paridad electoral. Posiblemente, para que ese perfil dejara huella en la esfera pública las cuotas deberían imponer una presencia mínima obligatoria de mujeres igual o superior al 50%, en línea pues con la paridad electoral o incluso más allá, para contrarrestar el tradicional dominio masculino de la política representativa (Barrère, 2013: 73). Lo cierto, en todo caso, es que mientras la paridad electoral se contenta con un feminismo institucional de presencia (Barrère, 2013), las cuotas electorales se acercan más a contemplar dicha presencia, no como un fin en sí mismo, sino como un medio para promover políticas sustantivas de género.
4. A todo lo anterior hay que añadir dos retos a los que se enfrentan por igual la paridad y las cuotas:

- a) Uno es impedir que las reivindicaciones de participación de las mujeres en el espacio público-político se vean reducidas a las instituciones representativas, reforzando la primacía de la ficción representativa sobre el principio democrático, y obviando que la paridad debe extenderse a todos los rincones en que se desenvuelve la ciudadanía democrática, sea a través de participación directa o indirecta.
- b) El otro reto, relacionado con el anterior, es evitar que la presencia de mujeres en instituciones representativas pueda venir a legitimar un sistema representativo en crisis y una democracia de partidos cuya legitimidad está hoy en tela de juicio. Ni la paridad ni las cuotas electorales cuestionan nuestro sistema representativo, como no cuestionan el protagonismo que este otorga a los partidos políticos, no solo en el diseño de listas electorales, sino en el funcionamiento institucional del Estado en su conjunto, un protagonismo que, una vez más, tiene un perfil marcadamente masculino. Resulta, en efecto, llamativo que, precisamente en estos tiempos en que las instituciones representativas están en crisis, el proyecto de parificación de la política haya quedado reducido a que las mujeres "estemos" en esas instituciones, con independencia de las políticas que implementemos en ellas, ni de que estemos en los partidos, verdaderos centros de poder político tozudamente masculinos. Una mayor presencia de mujeres en las listas electorales puede incluso servir de cobertura a tanta masculinidad.

En estas circunstancias, tanto la paridad como las cuotas electorales traen consigo el doble riesgo de quedar incorporadas a nuestro marco institucional como políticas de género testimoniales, cerrando en falso el problema de la necesaria redefinición paritaria de la esfera pública, así como de validar un sistema político tan masculino como caduco.

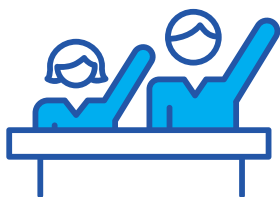


Con la paridad corremos el riesgo de contentarnos con una representación de las mujeres más descriptiva que sustantiva de canalizar su participación en el espacio público representativo a través de una política más de presencia que de ideas o intereses.

Lo anterior no significa cuestionar la importancia de una política de presencia de mujeres en órganos representativos. La representación formal, descriptiva, tiene importancia en sí misma, por su potencial para la construcción de una esfera pública inclusiva de las mujeres en términos tanto funcionales como simbólicos. Y tiene importancia también en términos de representación sustantiva, en la medida en que entre una y otra existe una importante relación probabilística, instrumental, de medio a fin (Wängnerud, 2009: 60; Mansbridge, 2010: 205-207). Dicho de otro modo, una mayor presencia de mujeres no es condición suficiente, puede que no sea condición estrictamente necesaria para la adopción de normas o decisiones que recojan los intereses de las mujeres, pero sí aumenta las probabilidades de que tales normas o decisiones sean adoptadas. La cuestión está en cómo maximizar esa relación probabilística.

Responder a esta cuestión con coherencia democrática nos obliga a poner en conexión las demandas de democracia paritaria en términos de sexo-género con las demandas de democracia participativa. Debemos tomar consciencia de que no podemos dar respuesta a las primeras sin afrontar los retos que plantean las segundas. Al igual que no podemos aspirar a regenerar nuestro sistema político representativo sin abordar la necesidad de parificarlo en términos de sexo-género. En este sentido, me limitaré a apuntar dos estrategias basilares:

- 1. El incremento de la presencia de mujeres en la esfera pública representativa debe venir de la mano de la puesta en cuestión del papel de los partidos políticos como centros masculinizados de poder** (Kunovich y Paxton, 2005). El feminismo debe contribuir a las críticas de las carencias democráticas del funcionamiento interno de los partidos, propugnando mayor democracia interna con compromiso paritario.



Tanto la paridad como las cuotas electorales traen consigo el doble riesgo de quedar incorporadas a nuestro marco institucional como políticas de género testimoniales, cerrando en falso el problema de la necesaria redefinición paritaria de la esfera pública, así como de validar un sistema político tan masculino como caduco.

2. Para mejorar la representación sustantiva de las mujeres, deben evitarse regímenes electorales que depositen en los partidos políticos una alta concentración de poder, como sucede en los sistemas de listas cerradas y bloqueadas. Más bien **debemos apostar por sistemas de listas paritarias que incorporen instrumentos de personalización del voto, en términos que permitan obligar al electorado a emitir un voto también paritario** (listas desbloqueadas, listas abiertas).

La combinación de ambas estrategias permite reducir el protagonismo de los partidos políticos a favor de la ciudadanía, de votantes y candidatas/os, titulares de la soberanía. Y permite al electorado ser exigente con la propuesta y posterior implementación de políticas de género, con la combinación de la representación de las mujeres en términos tanto descriptivos como sustantivos, combinando así una política de presencia con una de intereses. Todo ello en armonía con las demandas ciudadanas de regeneración democrática del espacio público.

Referencias bibliográficas

Archenti, N. y Tula, M. I. (2007). Cuotas de género y tipo de lista en América Latina. *Opinão Pública*, 13, 185-218.

Dahlerup, D. (1988). From a Small to a Large Minority: Women in Scandinavian Politics. *Scandinavian Political Studies*, 11(4), pp. 275-297.

Dahlerup, D. y Freidenvall, L. (2005). Quotas as a "Fast Track" to Equal Representation for Women. Why Scandinavia Is No Longer the Model. *Feminist Journal of Politics*, 7(1), 26-48.

Fraser, N. (2003a). Social Justice in the Age of Identity Politics: Redistribution, Recognition, and Participation. En Nancy Fraser y Axel Honneth, *Redistribution or Recognition? A Political-Philosophical Exchange*, Londres: Verso.

Günther, K. (1988). *Der Sinn für Angemessenheit. Anwendungsdiskurse in Moral und Recht*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Habermas, J. (1992): *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Kunovich, S. y Paxton, P. (2005). Pathways to Power: The Role of Political Parties in Women's National Political Representation. *American Journal of Sociology*, 111(2), 505-552.

Mansbridge, J. (2010): Should Blacks Represent Blacks and Women Represent Women? A Contingent "Yes". En M. L. Krooks y Sarah Childs (eds.), *Women, Gender and Politics: A Reader* (pp. 201-213). Nueva York: Oxford University Press.

Mestre i Mestre, R. y Zúñiga Añazco, Y. (coords.) (2013). Versiones de la democracia, feminismos y política radical. En *Democracia y participación política de las mujeres. Visiones desde Europa y América Latina* (pp. 45-80). Valencia: Tirant lo Blanch.

Norris, P. y Krook, M. L. (2011). *Gender Equality in Elected Office: A Six-Step Action Plan*. OSCE y Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR).

Pateman, C. (1988). *The Sexual Contract*. Stanford: Stanford University Press.

Phillips, A. (1995). *The Politics of Presence*. Oxford: Clarendon Press.

Pitkin, H. F. (1967). *The Concept of Representation*. University of Berkeley-Los Angeles-London: California Press.

Tamerius, K. L. (2010). Sex, Gender and Leadership in the Representation of Women. En M. L. Krooks y Sarah Childs (eds.), *Women, Gender and Politics: A Reader* (). Nueva York: Oxford University Press.

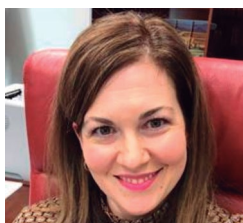
Tremblay, M. y Pelletier, R. (2000). More Feminists or More Women? Descriptive and Substantive Representations of Women in the 1997 Canadian Federal Elections. *International Political Science Review*, 21(4), 381-405.

Wängnerud, L. (2009). Women in Parliaments: Descriptive and Substantive Representation. *The Annual Review of Political Science*, 12, 51-69.

Wittig, M. (1992). On the Social Contract. En *The Straight Mind and Other Essays* (pp. 33-45). Boston: Beacon Press.

Young, I. M. (2010). Representation and Social Perspective. En M. L. Krooks y Sarah Childs (eds.), *Women, Gender and Politics: A Reader* (pp. 193-199). Nueva York: Oxford University Press.

CONCLUSIONES. MESA I, SESIÓN 1



Ana Belén Casares Marcos

Catedrática de Derecho Administrativo de la Universidad de León, España

1. Inauguran la mesa D.^a María Isabel Allende Bussi, senadora de Chile, y D. Felice Zaccheo, jefe de la Unidad México, América Central, Caribe y programas regionales de la Dirección General International Partnerships de la Comisión Europea. Ambos coinciden en subrayar el interés que supone el intercambio de reflexiones y experiencias europeas y chilenas en torno a un momento tan trascendental y singular como es un proceso constituyente.

La senadora Allende subraya cómo hunden sus raíces precisamente en Europa la idea fundamental de la Carta Magna y su papel cualificado para el reconocimiento de derechos fundamentales, la prevención de posibles abusos del poder, la articulación de un equilibrio entre los poderes, si bien destacando, simultáneamente, cómo la aprobación de un nuevo texto constitucional hoy día debe responder, ante todo, a los nuevos principios y valores de la sociedad chilena. A su juicio, las manifestaciones multitudinarias de 2019 y 2020 pusieron de manifiesto, entre otros aspectos, la obsolescencia del texto constitucional vigente.

Señala la trascendencia, a tal efecto, del tema a abordar en esta primera mesa. No en vano, la participación ciudadana se encuentra estrechamente imbricada en el principio ético fundamental de la democracia, que es el reconocimiento de su igualdad. Recalca su convicción de que la incorporación de mecanismos para la articulación de un auténtico espacio de participación de la ciudadanía habrá de reforzar la legitimidad de la democracia y de la nueva Carta Magna chilena, citando, entre otras cuestiones particulares singulares, la necesidad de saldar

la deuda con los pueblos originarios de Chile asegurando su participación en la Convención chilena y de tomar en consideración las exigencias planteadas al respecto desde la perspectiva de la mujer.

Por su parte, Felice Zaccheo recordó la potencialidad del proceso constituyente como momento refundacional del sistema político, que habrá de definir un nuevo marco de convivencia para la ciudadanía chilena, innovador, por lo demás, por ser el primero en el ámbito comparado en contar con una Convención Constitucional paritaria en la que se garantiza, además, la participación y representación de los pueblos indígenas.

Puso de manifiesto la difícil disociación de los tres ejes sobre los que pivota esta primera mesa: democracia, proceso constituyente y participación, para ponderar cómo, a su juicio, la nueva Constitución chilena podría abordar el perfeccionamiento de la democracia en dos momentos claves. Por un lado, durante el proceso formal de elaboración y aprobación del texto constitucional y, por otro, al hilo de la nueva regulación sustantiva por parte de la norma suprema de los mecanismos de representación y de participación o democracia directa de la ciudadanía. No es un tema nuevo ni exclusivamente aplicable a Chile. Es más, cuenta con especial relieve en la actualidad debido al desencanto generalizado de la ciudadanía en distintas partes del mundo. De ahí la oportunidad única de la cooperación europea y su interés inusitado por acompañar este proceso, facilitando espacios para que los chilenos puedan reflexionar y dialogar al respecto ante la expresión por parte de la ciudadanía chilena de su voluntad de trabajar en un nuevo pacto de convivencia. Expresa su convicción acerca de la utilidad de compartir la experiencia europea al efecto, desde su propia diversidad, con experiencias que pueden calificarse de exitosas y adecuadas, y otras, en cambio, que han resultado más criticables y menos favorables. El Foro Chile-Unión Europea materializa, en este sentido, una cooperación europea innovadora, flexible, basada en acciones de confianza que pretenden dar respuesta a distintas realidades planteadas por agentes comunes.

2. La primera ponencia corre a cargo de dos panelistas chilenos, en concreto, D.a Pamela Figueroa Rubio, académica de la Facultad de Humanidades de la Universidad de Santiago de Chile, y D. Francisco Soto Barrientos, abogado, profesor asociado al Departamento de Derecho Público de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile.

La exposición de Pamela Figueroa gira, en lo sustancial, bajo el rótulo "Chile y el camino hacia una nueva Constitución: la Convención Constitucional", en torno a dos aspectos clave:

- ▶ Las características del proceso constituyente iniciado, subrayando no solo el hito histórico que representa la Convención Constituyente chilena y sus posibilidades de generar cambios profundos en el modelo de desarrollo económico y social hasta ahora vigente, sino, en concreto, el interés y la atención prestada por la comunidad internacional ante la puesta en marcha de un mecanismo institucional y democrático que pretende resolver la crisis social, política e institucional incorporando innovaciones democráticas importantes.

- ▶ Los motivos por los que Chile desemboca en este proceso y requiere el cambio constitucional, aludiendo a dos explicaciones esenciales al efecto:
 - a) Los problemas de legitimidad de origen que cabría achacar a la Constitución vigente pese a los cambios que ha experimentado. Alude a la desconfianza inicial del texto hacia la política y la ciudadanía, que la propia transición hacia la democracia no pudo limar del todo de forma que hoy en día perviven ciertos caracteres y contenidos en la Constitución que generan, a su modo de ver, disfunciones prácticas en el desarrollo político chileno.

 - b) La necesidad de abordar la actualización y modernización institucional a causa del propio ritmo de cambio de la sociedad chilena. Pese a su importante estabilidad democrática, a la transición y a su consolidación, Chile muestra desde 2010 signos de debilitamiento institucional. A ello se suma, por lo demás, una alta desigualdad social que impacta negativamente en la gobernabilidad democrática, así como un cambio sustancial importante en los valores sociales chilenos, muy distinto al de épocas anteriores.

Estos motivos permiten entender no solo la importancia y las características innovadoras del proceso en marcha, sino que arrojan luz sobre los aspectos concretos que habrán de ser ineludiblemente objeto de atención. Se refiere, en este sentido, para terminar, a los desafíos de la Convención Constituyente y a la importancia de la participación pública, que no podrá quedarse en paridad o incorporación de pueblos originarios, sino que habrá que ir más allá para que el texto constitucional responda realmente a mecanismos de participación ciudadana directa.

Por su parte, Francisco Soto Barrientos profundiza en el tema y reflexiona, bajo el título “Democracia y participación”, acerca de cómo se inserta el proceso chileno en el debate

internacional en relación con los cada vez más frecuentes reemplazos constitucionales en democracia, que buscan hacer frente a la crisis de legitimidad institucional propiciando una mayor cercanía y conexión de la ciudadanía con las instituciones. Destaca cómo, desde esta perspectiva, las Constituciones se convierten globalmente en un elemento clave.

Ahora bien, señala que la participación ciudadana en el proceso constituyente es objeto de debate y diálogo global, con temáticas particulares en función del país concreto al que afecte. A estos efectos, aborda las diversas formas de participación en las democracias contemporáneas y alude a cómo en varias Constituciones latinoamericanas se contempla la participación como un fin que disciplina a todos los órganos constitucionales, elemento que entiende tributario del debate europeo de los primeros años del siglo XX sobre la promoción de la participación alternativa a la votación como mecanismo para potenciar las democracias alicaídas. Fórmulas que no necesariamente conectan con el debate acerca de la participación en la gestión pública, que tiene que ver más con la posibilidad de dar voz a los ciudadanos en relación con la incidencia de infinidad de políticas y presupuestos públicos en la política cotidiana y que lentamente ha ido llevándose también a su constitucionalización.

Concluye subrayando cómo estas dos formas de participación se complementarían, además, con la sustanciada al hilo del reemplazo constitucional, que se suele recoger de forma expresa en la propia Constitución. A su juicio, los procesos constituyentes más exitosos son los que permiten un diálogo entre Asamblea y ciudadanía para acabar plasmando el resultado de esta participación en el propio texto constitucional y generando, así, una especie de reconciliación entre la ciudadanía. Sostiene, a tal efecto, que el auténtico desafío de Chile está, en estos momentos, en articular una metodología constituyente adecuada al efecto, para que las personas que acompañen este proceso se sientan integradas y acogidas.

3. La segunda ponencia cuenta, a su vez, con dos panelistas europeos, D. Miguel Ángel Presno Linera, catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Oviedo, y D.^a Blanca Rodríguez Ruiz, profesora de Derecho Constitucional de la Universidad de Sevilla.

D. Miguel Ángel Presno aborda las "Experiencias innovadoras en Europa de participación ciudadana directa", y subraya la necesidad de que la participación ciudadana en la dirección de los asuntos públicos tenga lugar en todas las funciones del Estado, no solo en relación con el ejercicio del derecho de sufragio:

- ▶ En la de reforma constitucional, refiriéndose, en concreto, a los requisitos para iniciar el proceso de reforma constitucional y a que la participación ciudadana alcance eco en el debate de reforma y en su aprobación ulterior.
- ▶ En la función legislativa, señalando la posibilidad de concretar la participación en los momentos de propuesta, debate y aprobación y refiriéndose al supuesto peculiar del referéndum derogatorio.
- ▶ En el Gobierno u orientación política, a través del plebiscito, esto es, de la consulta ciudadana sobre una decisión política y que podría ser promovido, a su vez, por la propia ciudadanía o, en su caso, por el Gobierno.
- ▶ En la de control ciudadano del Gobierno o de quien ejerce el poder, a través de preguntas a responder en sede parlamentaria por miembros del Gobierno o de la figura más inusual de la revocación del mandato.
- ▶ En la función jurisdiccional, a través del jurado.
- ▶ En el control constitucional, de forma que la iniciativa o participación ciudadana pueda llevar una ley a la Corte Constitucional sin necesidad de intermediarios.

Así pues, concluye indubitablemente que si un nuevo texto constitucional no previese la participación ciudadana estaría prescindiendo de un canal comunicativo óptimo entre ciudadanía y sus instituciones, susceptible de aportar mucho a la vida democrática de un país, de Chile en particular, de forma que el pueblo gobernado pueda ser y sentirse también pueblo gobernante.

Por su parte, Blanca Rodríguez Ruiz diserta sobre “La paridad ciudadana como horizonte. Retos y estrategias”, adoptando, pues, la paridad como enfoque metodológico desde el que afrontar la participación ciudadana. Subraya cómo a la presencia mínima de mujeres en listas representativas se suman ahora nuevos retos, en tanto la paridad y, en concreto, la implementación de cuotas electorales confluye, en todo caso, con las reivindicaciones actuales de mayor participación ciudadana. A su modo de ver, las pretensiones participativas de la ciudadanía en este momento en que nuestras instituciones representativas están en plena crisis de legitimidad tienen que ver con las carencias globales de participación directa al efecto, el protagonismo en nuestro constitucionalismo actual de la representación política y también, en suma, la articulación concreta de su composición y el funcionamiento.

Subraya que en el debate sobre las cuotas electorales confluyen reivindicaciones tanto feministas como participativas. Se trataría de corregir el perfil masculino de la democracia o la participación política representativa. Las cuotas son así medidas de acción afirmativa que aspiran a incrementar el peso deliberativo de la mujer en ámbitos en que esta presencia es deficitaria. La paridad, en cambio, aspira a redefinir ese ámbito público con un nuevo pacto social. Se trata de corregir la asignación a hombres y mujeres de experiencias ciudadanas distintas.

Apunta, en tal sentido, los diversos retos a los que se enfrenta el logro de esta paridad, donde destacan, entre otros:

- ▶ La imposición de un porcentaje de mujeres en las listas no tiene por qué traducirse en el mismo porcentaje de mujeres elegidas.
 - ▶ Una vez elegidas en sede representativa, esas mujeres no siempre logran tener acceso a las mismas cotas de poder político. Su papel suele ser más deliberativo que de toma de decisiones.
 - ▶ La mera política de presencia de la mujer debe dar paso a una política de intereses, es decir, de representación presencial a representación sustantiva.
 - ▶ Se debe evitar a toda costa que la aspiración por la paridad se desvincule de las reivindicaciones participativas, en suma, que la presencia de las mujeres no quede exclusivamente confinada a la vida parlamentaria, insuficiente en términos democráticos.
4. El debate posterior fue amplio y rico. Cabe apuntar, tan solo, algunas ideas:
- a) Se subraya la innovación del proceso constitucional chileno que incorpora la paridad de género en resultados, no en listas, garantizando no solo la incorporación de mujeres a la Convención Constituyente, sino la reserva de escaños a representantes de los pueblos indígenas y la incorporación a las listas de personas con discapacidad, esto es, incluye y obliga a contar con la participación de colectivos que tradicionalmente no han participado. Para Pamela Figueroa, estos mecanismos inclusivos deben completarse, en todo caso, con mecanismos de intervención durante los trabajos de la propia Convención. El auténtico desafío para Chile, que se ha dotado al efecto de muchos mecanismos de representación, es que se incorporen y regulen, además, mecanismos de deliberación ciudadana incidente en la Convención.

Blanca Rodríguez coincide en esta visión recordando, en particular, por lo que afecta a la mujer, las barreras socioculturales a derribar y la necesidad de definir el espacio público tomando en consideración su intersección con el doméstico. Apunta a la necesidad de “parificar”, como exigencia democrática, todo el espacio público político, modificando dinámicas internas, por ejemplo, de los partidos políticos o incorporando medidas de acción positivas apegadas a la propia realidad chilena en materia de exclusión social tradicional de ciertos colectivos como los indígenas.

Francisco Soto expone, en relación con estas cuestiones, diversas experiencias comparadas dirigidas precisamente a proteger a aquellos colectivos sensibles donde por falta de conocimientos y medios es más difícil lograr la participación y refiere, en particular, la importancia del proceso constituyente para fomentar la educación democrática y el espíritu de participación política entre los jóvenes. Recuerda que ha estado muy vinculado en el tiempo con el propio proceso de renovación de la educación en Chile, la promoción de la educación cívica y la cultura de participación y debate en los colegios. También Miguel Ángel Presno incide en esta cuestión, destacando cómo los jóvenes son plenos titulares de derechos fundamentales y la necesidad de que la Convención Constituyente delibere, entre otros temas interesantes al efecto, sobre dónde fijar la edad electoral y si el derecho a sufragio activo ha de contemplarse como obligatorio u opcional.

- b)** Se reflexiona sobre los mecanismos de democracia participativa que pudieran resultar más apropiados para el nuevo sistema constitucional chileno, remitiéndose Francisco Soto al amplio repertorio de instrumentos alumbrados por la experiencia comparada e incidiendo en la importancia de contemplar mecanismos institucionales que permitan a la ciudadanía mantener el cuestionamiento del modelo en su conjunto.

También se refiere a esta cuestión Miguel Ángel Presno, si bien desde la perspectiva concreta de la posible descentralización del Estado chileno. Incide en que la opción por un modelo centralizado o descentralizado versa, en última instancia, sobre un elemento estructural del Estado. En todo caso, el principio democrático resultaría aplicable en ambos modelos, debiéndose proyectar los mecanismos de participación que se estimen pertinentes también sobre la organización descentralizada, considerada óptima desde la perspectiva de su proximidad al ciudadano y de su capacidad para influir en ámbitos que le resultan más cercanos. En un país geográficamente tan grande como Chile resulta un asunto especialmente relevante.

- c) Se reflexiona, en fin, sobre la propia pertinencia de los medios tecnológicos al servicio de la participación ciudadana. ¿Favorecen una mayor participación o pueden erigirse en barrera para su sustanciación? Además de debatir sobre otras experiencias comparadas, se subraya cómo el uso de Internet, de comentarios sistematizados y de diversas herramientas tecnológicas pueden ayudar a abrir espacios concretos de participación ciudadana en la toma de decisiones y en la adopción de normas por parte de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, a establecer un modelo en que se procure evitar su control o secuestro por las propias instituciones o poderes públicos, reforzando una mayor representación democrática al facilitar la incorporación de elementos de deliberación ciudadana en el propio debate o en la fiscalización del acto correspondiente.

Resulta clave, al efecto, como destaca Pamela Figueroa, el principio de transparencia, que se ha ido instalando con fuerza en los últimos tiempos no solo en el ámbito chileno, sino también en el internacional. Ayuda a reconstruir la confianza de la ciudadanía y habrá de ser uno de los aspectos a definir por la propia Convención Constituyente en su reglamento de funcionamiento interno como forma de dotar de mayor legitimidad a sus deliberaciones y decisiones.

5. El cierre de la mesa corre a cargo de la moderadora de la mesa, D.ª Carolina Jorquera, Investigadora de la Sección de Estudios de la Biblioteca del Congreso Nacional, que enfatiza el importante desafío abordado durante la sesión, cómo fortalecer a la ciudadanía para poder mejorar la democracia y su indudable contribución a uno de los procesos más importantes de la historia reciente de Chile.



Víctor Soto

Investigador. Departamento de Estudios
de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

En ambas presentaciones de los expertos europeos podemos ver una preocupación por la conexión entre el elemento representativo y el elemento participativo de las democracias contemporáneas. Esto significa que, para que tengamos una democracia plena (o al menos una democracia que funcione adecuadamente) y se pueda hacer frente a los problemas de legitimidad que planteó previamente

Pamela Figueroa, necesitamos tener en cuenta ambos elementos, tanto la representación como la participación. Ya no basta exclusivamente con la primera. Esta idea fue planteada por ambos profesores en sus respectivas presentaciones, claro que con énfasis distintos.

A) Miguel Ángel Presno. "Experiencias innovadoras en Europa de participación ciudadana directa"

Para Miguel Ángel Presno, la democracia se define por la participación ciudadana en los asuntos públicos. En este sentido, los mecanismos representativos y los mecanismos de participación directa no son opuestos, sino complementarios.

Por esto mismo, la participación debe verificarse en el ejercicio de las diversas funciones constitucionales del Estado (y no solo en un ámbito específico). En primer lugar, debe haber participación en el proceso mismo de reforma constitucional. Si el texto constitucional no considera esta participación, se prescinde de un canal comunicativo óptimo entre la sociedad y sus instituciones. En este sentido, el autor propone la inclusión de una iniciativa ciudadana de reforma constitucional, así como la existencia de un referéndum ratificadorio de las reformas. Al respecto, señala que en algunos países de Europa este referéndum se aplica a cualquier reforma constitucional, incluso aquellas iniciadas por el Poder Legislativo. También indica que, en ciertos países, se establece un porcentaje mínimo de participación para aprobar la reforma.

En segundo lugar, la participación debe estar considerada en el ejercicio de la función legislativa. A este respecto, el profesor Presno sugiere el uso de diversos mecanismos, en las distintas fases de la tramitación legislativa. Así, propone el uso de la iniciativa popular de ley, la participación de la ciudadanía en la fase deliberativa, el referéndum ratificadorio para aprobar ciertas leyes y el referéndum abrogatorio para derogar una ley vigente.

En tercer lugar, considera relevante incluir la participación en el llamado control ciudadano. Propone, por ejemplo, que los ciudadanos puedan formular preguntas a las autoridades. También le parece que una opción interesante es incorporar la revocatoria de mandato, aunque aclara que no es un mecanismo frecuente en Europa.

En cuarto lugar, respecto a la función judicial, propone incluir en ciertos juicios el uso de jurados, como en España, o avanzar hacia un sistema mixto que incluya tanto la participación de jurados como la participación de jueces letrados, como en Alemania.

En quinto lugar, el autor considera relevante que exista participación incluso en el control constitucional. Esto podría verificarse mediante la posibilidad de iniciar una acción popular para declarar la inconstitucionalidad de un precepto (acción que en nuestro país existe, pero en un espacio muy acotado, en aquellos casos donde ya exista una declaración de inaplicabilidad de un precepto legal por parte del Tribunal Constitucional).

Finalmente, en el debate posterior cabe destacar la propuesta del profesor Presno de no considerar la edad de participación electoral (que en la mayoría de los países es de 18 años) como el final del camino. A su juicio, los jóvenes actuales tienen mayor capacidad de participación e incidencia en los asuntos públicos, por lo que se justificaría evaluar una rebaja de la edad electoral (por ejemplo, a los 16 años). Esto podría contribuir a fortalecer la participación ciudadana en los asuntos públicos.

B) Blanca Rodríguez. "La paridad ciudadana como horizonte. Retos y estrategias"

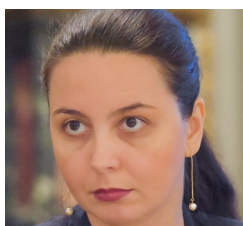
La profesora Blanca Rodríguez también vincula representación y participación como elementos complementarios del proceso, aunque se enfoca en la paridad de género. Es decir, la paridad de género, para concretarse, requiere a su juicio tanto del elemento representativo como del elemento participativo.

Así, si bien nuestro país ya definió la paridad en las reglas de elección de los representantes, esto debe ser complementado con normas que permitan la participación de las mujeres en el proceso constituyente, lo cual debería quedar incluido en el reglamento de la Convención Constitucional. De esta forma, vemos que las reglas paritarias que se definieron en nuestro país para efectos electorales son solo el inicio del recorrido, el punto de partida. En este sentido, señala la autora, no se requiere la mera representación formal de las mujeres, sino una representación sustantiva. Es decir, plantea un concepto robusto de representación.

En cuanto a la participación, indica que la paridad no se puede desvincular de la participación popular o social de las mujeres en todos los ámbitos públicos. La paridad no podría reducirse a la representación en ciertos órganos estatales, como el Parlamento, sino que debería extenderse a todo el ámbito público. De lo contrario, las mujeres estarían simplemente legitimando una institución en crisis como es el Parlamento actual.

Finalmente, en el debate posterior la profesora Rodríguez destaca la vinculación entre la paridad en el espacio público y la paridad en el espacio doméstico, es decir, a través de lo que aquí llamamos corresponsabilidad del varón en los asuntos domésticos. Esto lo ejemplifica con una ley que actualmente se está tramitando en España, que busca homologar los permisos y las responsabilidades parentales de padres y madres.

2.2. MEJORAR LA DEMOCRACIA: ESTRECHAR MÁS EL VÍNCULO ENTRE GOBERNANTES Y CIUDADANOS⁷



Laura Stefan

Directora Ejecutiva de Expert Forum, Rumania

Transparencia y lucha contra la corrupción

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:

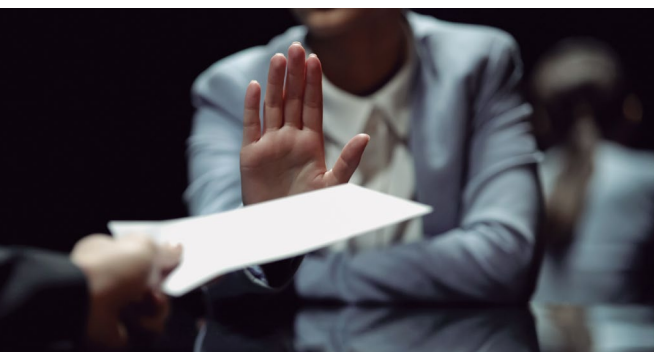
- ▶ **El libre acceso a la información pública en poder del Estado se considera un requisito previo para un gobierno responsable. Toda la información en poder de las entidades que utilizan fondos públicos debe estar disponible para el público sin necesidad de demostrar**

7. Vídeo de la sesión: https://youtu.be/GU8F1VQs_J8

“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 relacionado 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.



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

- ▶ **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 inmunidades 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 del 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: empleados, 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.

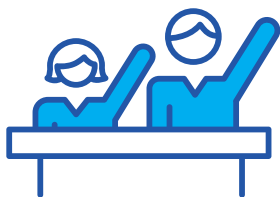
La UE también está promoviendo políticas de datos abiertos y su digitalización, y ha aprobado la directiva sobre datos abiertos. Y la reutilización de la información del sector público introduce los conceptos de conjuntos de datos de alto valor y la publicación proactiva de información. Esto

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 del 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 medioambiente 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 2020⁸ 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.



La financiación política transparente es esencial para garantizar que el público sepa quiénes son los que están detrás de un partido o movimiento político.

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

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 del 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 periodo 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 2020⁹, 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 cumplir la ley pueden elegir libremente las sanciones con un margen de discreción demasiado amplio.

9. Decisión n.º 152/2020.

2. Los datos que recopilamos muestran que la Policía solo ofreció datos parciales e indicó que le era imposible desglosar las cifras agregadas en multas y amonestaciones, que no disponía 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 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, es 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.



Yvonne Galligan

Directora de la Unidad de Igualdad,
Diversidad e Inclusión de la Universidad Tecnológica de Dublín, Irlanda

Participación política de las mujeres

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 2020-2025¹⁰ 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".

10. 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).

La Estrategia se implementa a través de: 1) acciones específicas y 2) 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.



© DPP/Aliocha Márquez Alvear

La Estrategia para la Igualdad de Género 2020-2025 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”.

De media¹¹, las mujeres constituyen:

- ▶ El 33% de los Parlamentos de los Estados miembros.
- ▶ El 33% de los ministros de Gobierno.
- ▶ El 34% de los miembros de los Gobiernos locales.
- ▶ El 22% de los líderes de partidos políticos (mujeres = 34, hombres = 124).
- ▶ El 22% de los primeros ministros/presidentes (mujeres = 6, hombres = 21).
- ▶ 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 europeos¹². 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 cuotas¹³. 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

11. https://eige.europa.eu/gender-statistics/dgs/browse/wmidm/wmidm_pol (consultado el 20 de marzo de 2021).

12. <https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas/database> (consultado el 22 de marzo de 2021).

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

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"¹⁴), capacitación para posibles candidatas (como "Women for Election"¹⁵ y el proyecto GEPLÉ¹⁶ [liderazgo en política de género, por sus siglas en inglés]) e informes sobre la igualdad de género en los sistemas electorales y políticos (como el estudio del Parlamento Europeo sobre los procedimientos de los candidatos¹⁷), 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; la promoción de organizaciones no gubernamentales por el derecho de las mujeres a presentarse a las elecciones; y la 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 locales¹⁸.

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

15. <https://womenforelection.ie/training-events/> (consultado el 20 de marzo de 2021).

16. <https://gepleproject.eu/> (consultado el 20 de marzo de 2021).

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

18. <https://www.frauen-macht-politik.de/en/helene-weber-college/the-helene-weber-college/> (consultado el 21 de marzo de 2021).

- ▶ **Finlandia:** capacitación en evaluaciones de impacto de género por parte de la Administración de la ciudad de Vantaa para su personal¹⁹.
- ▶ **Malta:** iniciativas del Partido Laborista de Malta para aumentar la representación política de las mujeres²⁰.
- ▶ **Países Bajos:** grupos de mujeres abogan por el derecho de las mujeres a presentarse a las elecciones²¹.
- ▶ **Portugal:** De Mulher Para Mulher (“De Mujer a Mujer”): tiene el objetivo de alentar a las jóvenes a participar en política²².

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 comunicación²³.

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

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

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

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

23. <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).

- ▶ **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 democrática²⁴.
- ▶ **España:** el Consejo de Participación de la Mujer, creado en 2007, asesora al Gobierno español en materia de políticas²⁵.
- ▶ **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 empleo²⁶.
- ▶ **Irlanda:** Citizens' Assembly on Gender Equality ("Asamblea de Ciudadanos sobre la Igualdad de Género") es un foro deliberativo de 100 ciudadanos creado por el Gobierno para hacer recomendaciones sobre reformas constitucionales y políticas en esta área²⁷.
- ▶ **Parlamento Europeo:** Estudio sobre la Reacción Violenta contra los Derechos de las Mujeres y las Niñas en la UE²⁸.
- ▶ **European Women's Lobby ("Lobby Europeo de Mujeres"):** aboga por la democracia paritaria y una Europa feminista²⁹.
- ▶ **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 deliberativos³⁰.

24. <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).

25. <https://www.inmujer.gob.es/en/elInstituto/consejomujer/home.htm> (consultado el 21 de marzo de 2021).

26. <https://www.damigra.de/about-us/> (consultado el 21 de marzo de 2021).

27. <https://www.citizensassembly.ie/en/> (consultado el 21 de marzo de 2021).

28. [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).

29. <https://womenlobby.org/-Women-in-Politics-507-?lang=en> (consultado el 21 de marzo de 2021).

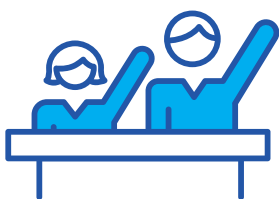
30. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/edap_communication.pdf (consultado el 21 de marzo de 2021).

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.



Estas iniciativas nacionales y europeas 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).

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.



Claudio Fuentes Saavedra

Doctor en Ciencia Política y profesor titular en la Escuela de Ciencia Política de la Universidad Diego Portales, Chile

Partidos políticos, democracia y Constitución

No cabe duda de que los partidos políticos cumplen un papel fundamental en un sistema democrático. Tal como la experiencia comparada 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 papel 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 a las preguntas señaladas, debemos explicar lo que se considera una Constitución. En general, **las Constituciones delimitan 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 en el que 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 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 manifiesta 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 tiende a reducir la oferta electoral: se concentra la competencia en personas normalmente 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 vinculada 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 papel 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". Se 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 con 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 diputados de los partidos políticos que la componen.

En el caso de México, la Constitución define explícitamente el papel 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 estos al ejercicio del poder público".

Prohibiciones

Las Constituciones establecen también ciertas prohibiciones:

- ▶ Prohibición de 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 FF. AA. 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 al Tribunal Constitucional la función de declarar inconstitucionalidad de organizaciones, movimientos o partidos políticos bajo ciertas circunstancias.
- ▶ Brasil establece la prohibición de utilizar organizaciones paramilitares.

¿Son los partidos los únicos vehículos de representación?

El hecho de 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/as candidatos/as a cargos públicos electos podrán ser postulados/as a través de organizaciones de las naciones y pueblos indígenas, agrupaciones ciudadanas y partidos políticos. En la Constitución mexicana se explicita el papel de los partidos políticos, pero también se menciona la posibilidad de que los independientes puedan tener acceso a la competencia por cargos de elección popular en condiciones que establezca la ley.

Referencias bibliográficas

Levitsky, S. (2003). Democracy Without Parties? Political Parties and Regime Change in Fujimori's Peru. *Latin American Politics and Society*, 45(3), 1-33.

Lucardie, P. (2015). Are Parties Indispensable to a Democratic Polity? Workshop Political Theory and Parties, ECPR Joint Sessions.

Mair, P. (2005). *Democracy Beyond Parties*. Working paper. 05.06. Center for the Study of Democracy.

Riegner, M. y Stacey, R. (2014). *Democracy Without Political Parties: Constitutional Options*. Working paper. Center for Constitutional Transitions at NYU Law.



Verónica Figueroa Huencho

Senadora universitaria en representación de los Institutos Interdisciplinarios de la Universidad de Chile para el periodo 2018-2022. Investigadora del Centro de Estudios Interculturales e Indígenas y profesora asociada del Instituto de Asuntos Públicos

Pueblos indígenas en Chile: propuestas para una Constitución plurinacional

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, estos han adquirido un papel 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 a 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 y 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 y 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 una discusión conceptual en torno al Estado y su carácter plurinacional, y 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.

Cuestiones clave para la participación de los pueblos indígenas

Los valores instalados con fuerza desde el modelo de Estado nación chileno no solo han llevado a la marginación de los pueblos indígenas en los espacios de participación y debate político, sino que han legitimado modelos de ciudadanía que no dan cuenta de la diversidad jurídica, 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 a 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 los 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.º 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.o 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



© Rafael 1947

Los valores instalados con fuerza desde el modelo de Estado nación chileno no solo han llevado a la marginación de los pueblos indígenas en los espacios de participación y debate político, sino que han legitimado modelos de ciudadanía que no dan cuenta de la diversidad jurídica, cultural y política que representan estos pueblos en las sociedades actuales.

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".

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 solo la chilena), lo que obliga al Estado a encontrar, definir y entregar nuevos espacios para que todas estas naciones se sientan representadas y participen de la construcción de un proyecto social y político como es, efectivamente, pensar el 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 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.

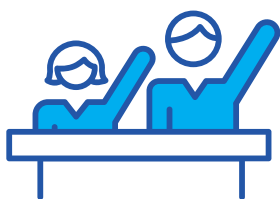
La plurinacionalidad del Estado permite, además, un adecuado ejercicio de los derechos de libre determinación y autonomía. La libre determinación como derecho humano se consagra en dos pactos internacionales de derechos humanos fundamentales, adoptados por la ONU en 1966: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Igualmente, 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 en el sistema judicial y en 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.

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 ciudadanía, 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.



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 ciudadanía, 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 basado en el reconocimiento de estos "otros" invisibilizados, desconocidos e incomprensidos por siglos, que son los pueblos indígenas.



Eugenio Guzmán

Sociólogo, decano de la Facultad de Gobierno de la Universidad del Desarrollo de Chile

Algunos antecedentes políticos-electorales del proceso constitucional en Chile

A continuación, presentamos algunos antecedentes generales de la participación electoral en Chile que nos pueden alertar sobre los posibles niveles de esta en la próxima elección de la Asamblea Constitucional³¹, que podrían restar legitimidad. Asimismo, se plantean de manera breve algunos de los desafíos políticos que deben tenerse presentes en el proceso mismo y que no sería conveniente desatender con miras a la legitimidad del proceso y posterior cambio constitucional.

Evolución electoral

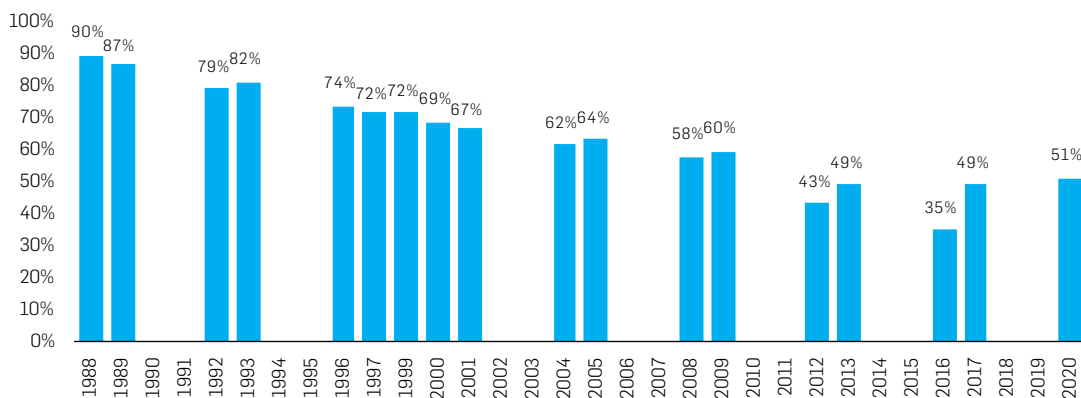
Desde el retorno a la democracia (1989) se aprecia una importante disminución en la participación electoral en Chile (gráfico 1). En efecto, cualquiera que sea el tipo de elección (presidencial, municipal, legislativa o plebiscitos), la participación ha experimentado una disminución considerable. Es así como en las primeras elecciones democráticas posdictadura, el 83% de las personas en edad de votar participaron (VAP), mientras que en las elecciones de 2017 solo lo hizo el 47% (el 49% en la segunda

31. En el momento en que se escribe esta nota el Congreso chileno discute un nuevo aplazamiento de la elección debido al aumento de los casos por COVID-19 en el país.

vuelta presidencial). A mayor abundancia, si en el plebiscito de 1988 votó un 90%, en el de octubre de 2020 (plebiscito constitucional) solo lo hizo el 51%.

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 han 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 indudablemente es un aumento, incluso se puede decir que el mayor en las tres últimas décadas, sin embargo, en 1988 la VAP era de 8,06 millones de personas, mientras que en 2020 superaba los 14 millones (un 83,6% más).

Gráfico 1. Evolución de la participación electoral (VAP)



Fuente: elaboración propia con base en SERVEL e INE.

Efectivamente pueden darse muchas explicaciones, 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 de 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 una vez un ciudadano se inscribiera en los registros electorales, siendo la inscripción voluntaria. Luego se operaba con

un cuasi régimen de voluntariedad, al menos para la población no inscrita, que en su mayoría era joven. Si bien este argumento parece robusto, no nos dice por qué los grupos etarios más jóvenes no votaban³². De hecho, en el padrón electoral de 2009 (inscritos) los jóvenes entre 18 y 29 años representaban solo 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 con base en 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 2019-2020, 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 afecta principalmente a la política, y que responde 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 a 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 primero de ellos es que con la elección de la Asamblea Constitucional también concurren otras elecciones, vale decir, no solo se elegirán los miembros de ella, sino también alcaldes, concejales (en 346 municipios) y gobernadores (en 16 regiones). Solo 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,

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

particularmente por el deterioro de la confianza en los partidos. En este último caso, cabe mencionar que la conformación de la oferta de candidatos 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 solo 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 que guardan relación con el funcionamiento de la Asamblea una vez elegida, lo que podría afectar a la legitimidad del proceso constitucional. Dichos desafíos tienen que ver con la autonomía de sus miembros para deliberar y 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 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.

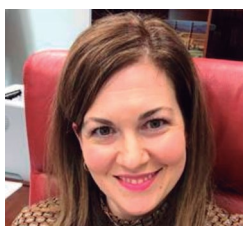
Finalmente, **el gran reto del proceso constitucional podríamos decir que se encuentra en lo que se denomina “transición constitucional”, es decir, el proceso a través del cual se adecuan los cambios legislativos a la normativa vigente.** Es así por lo que tanto la celeridad como la prolijidad suponen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



© DPP/Aliocha Márquez Alvear

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 afecta principalmente a la política, y que responde entre otras muchas causas a un inadecuado manejo de las expectativas por parte de distintos sectores políticos.

CONCLUSIONES DE LA SESIÓN



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 supone, 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, por 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 y, por otro lado, en un aspecto central de la representación, como 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 entretrejer 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 también 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 respecto a estos últimos, con altos cargos o representantes electos, abogando por una mayor colaboración y coordinación transnacional; la protección de eventuales denunciantes; 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 el 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 desgana 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. Por 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 otros, 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.

Por 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. 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 cuanto al 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 hasta el 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 en 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 respecto, 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, por tanto, de mejorar el estatus de la mujer como ciudadana, fomentando el trabajo de la sociedad sobre sí misma, sobre su propia actitud, en última instancia, hacia la diversidad de género, hacia la igualdad, ya que 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 periodo 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 papel 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. Destaca, 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 sobre dos aspectos a su juicio esenciales y que habrán de mover a la reflexión durante el proceso constituyente. Por un lado, cuestiones claves relativas a los pueblos indígenas que se han revelado actualmente arduas y, por tanto, necesitadas de atención; y, por otro lado, 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 resumen, a un entramado institucional, político y representativo unitario y uniforme.

De ahí las correcciones reivindicadas, en segundo lugar, 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 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 hacer frente a los desafíos actuales de 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 la participación en el proceso constituyente mismo, entre otras, el impacto de la situación de emergencia sanitaria a causa de la expansión del 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 los 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 qué 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 también significativos a los 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 aún 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 destaca el papel relevante reservado a los partidos políticos en la Convención Constituyente, 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, como 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 destaca que existen conceptos antiguos, como la plurinacionalidad, que si bien son 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, aunque 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 cuórum 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 las 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 cuanto a 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, sin que exista un argumento universal y cerrado al respecto.

Por último, en referencia a la cuestión planteada en conexión 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 webinaros sobre el proceso constituyente en marcha en Chile.



Mariano Ferrero

Cientista político e investigador de la Sección de Estudios de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

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 sobre los desafíos a los que se 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 preguntarse sobre el vínculo entre los partidos políticos y la democracia, y el modo en que ello debiera reflejarse en una (nueva) Constitución. Sostiene que los partidos políticos cumplen un papel fundamental en un sistema democrático de gobierno, en línea con la afirmación de Schattschneider, en los años cuarenta 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 papeles que cumplen, o deben cumplir, los partidos políticos en las democracias modernas. Según los sintetiza el profesor Fuentes, se trata al 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; y 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 marco, 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 élites 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 con 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, suelen incluir ciertos derechos y determinadas restricciones asociadas con la organización y el funcionamiento partidarios. En referencia 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 papeles 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 (p. ej., en acceso a medios).
- ▶ Principios que definen el sistema de competencia electoral (proporcionalidad, mayoritario, etc.).

Otras de las reglas básicas apuntan esencialmente a dimensiones institucionales que tienen relación con las funciones 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.
- ▶ Papel 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 FF. AA. y fuerzas de orden público (aparece en la mayoría de las Constituciones).
- ▶ Prohibición de utilizar organizaciones paramilitares, como en el caso de Brasil.
- ▶ Prohibición de que algunos cargos públicos sean asumidos por militantes de partidos (p. 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 de 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 funciones gubernativas a la vez que, en términos relativos, ven debilitadas sus funciones expresivas —o propiamente representativas—, lo que se traduce en la desconexión entre élites políticas y ciudadanía. Para cerrar con una nueva pregunta, reabriendo la conversación, tal vez debiéramos preguntarnos 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.

Tras haber 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, señala 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 los efectos de la pandemia, así como 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 deberá hacer frente a 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 de que 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 de que la nueva Constitución será discutida en una Convención que contará con la participación de representantes electos por los pueblos indígenas a través de mecanismos 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 papel 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 por 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 solo 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 el propio Estado. En este contexto, 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”, es decir, 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. Así, los escaños reservados buscan garantizar la existencia, la permanencia en el tiempo de un grupo (una identidad colectiva) 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 (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 los 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 con 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 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 es 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 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

Anaya, J. (2010). *Informe provisional del relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*. Presentado por el secretario general a la Asamblea General de las Naciones Unidas, 65.º período de sesiones, 9 de agosto, A/65/264.

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

Díez de Velasco, M. (2006). *Organizaciones internacionales* (14.ª ed.). Madrid: Tecnos.

Figuroa Huencho, V. (2016). Pueblos indígenas y consolidación democrática: desafíos para un reconocimiento constitucional de sus derechos en Chile. *Revista Anales*, séptima serie, 10, 145-169.

Mair, P. (2003). Os partidos políticos e a democracia. *Análise Social*, 38(167), 277-293.

Manin, B. (1998). *Los principios del Gobierno representativo*. Madrid: Alianza Editorial.

Novaro, M. (1995). El debate contemporáneo sobre la representación política. *Desarrollo Económico*, 35(137), abril-junio, 145-157.

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

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

Schattschneider, E. (1942). *Party Government*, Nueva York: Rinehart.

Stokes, S. (2004). Partidos políticos y democracia. *Studia Politicae*, 3, otoño-invierno, 9-46.



Esta publicación recoge las intervenciones realizadas en el marco de los Diálogos Chile-Unión Europea coorganizados entre la Delegación de la Unión Europea en Chile, la Cámara de Diputadas y Diputados de Chile, la Agencia Chilena de Cooperación Internacional-AGCID y la Biblioteca del Congreso Nacional, con el apoyo del programa de la Unión Europea EUROsociAL+.

Este Ciclo forma parte de la iniciativa **Foro Chile-Unión Europea** con la que se pretende intercambiar experiencias sobre el proceso constituyente y sobre contenidos esenciales como el acceso a un sistema de bienestar o la garantía de los derechos fundamentales, la estructura territorial del Estado o las formas de gobierno, mostrando los aprendizajes de las Constituciones europeas desde su propia diversidad.

EUROSOCIAL+ es un programa de cooperación regional de la Unión Europea con América Latina para la promoción de la cohesión social, mediante el apoyo a políticas públicas nacionales y el fortalecimiento de las instituciones que las llevan a cabo. EUROsociAL pretende promover un diálogo euro-latinoamericano de políticas públicas en torno a la cohesión social. Su objetivo es contribuir a procesos de reforma e implementación en diez áreas clave de políticas, en ciertas temáticas, seleccionadas por su potencial impacto sobre la cohesión social.

www.eurosocial.eu



PROGRAMA FINANCIADO
POR LA UNIÓN EUROPEA

EUROSociAL+ es un consorcio liderado por:



Secretaría de la Integración Social
Centroamericana
El Salvador Guatemala Honduras Nicaragua Costa Rica

