



Diálogos Chile-Unión Europea

MESA I. DEMOCRACIA, PROCESO CONSTITUYENTE Y PARTICIPACIÓN

SESION I Mejorar la democracia: fortalecer la ciudadanía



EUROSOCIAL+ es un consorcio liderado por:



PRESENTACIÓN

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

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

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

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

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

La **Mesa I** se enfocará sobre el propio proceso constituyente situándolo en el marco del principio democrático. La **Mesa II** evocará los modelos de bienestar social, uno de los ejes centrales de todo el proceso. La **Mesa III** se remitirá al desarrollo y sustentabilidad económicos, ambientales y tecnológicos. La **Mesa IV** gravitará sobre el orden institucional y las formas de Estado y de gobierno. La **Mesa V** apuntará al género, que es materia transversal que recorre todo el proceso y todos los contenidos. La **Mesa VI** evocará las libertades fundamentales, que son la esencia de toda Constitución.

Para todas las Mesas se presentarán ejemplos europeos exitosos, pero también experiencias europeas negativas porque resultan un aprendizaje valioso. El objetivo final

es proporcionar modelos, ideas, argumentos y experiencias europeas que puedan tener utilidad y valor como parámetro de comparación para el caso chileno.

A continuación, se presenta de forma sistematizada la información relativa a la **Mesa I, SESION I. Mejorar la democracia: fortalecer la ciudadanía**, que tuvo lugar el 21 de enero de 2021 vía streaming y donde se pudo contar con la participación de la senadora chilena **María Isabel Allende Bussi**; y el Jefe de Unidad México, América Central, Caribe y programas regionales. DG International Partnerships de la Comisión Europea, **Felice Zaccheo**.

Se contó además con la participación de destacados constitucionalistas europeos y chilenos que aportan con sus reflexiones elementos para el debate posterior.

Puede acceder a la **información detallada y al video** de la sesión en el siguiente enlace:
<https://eurosocial.eu/seminarios-web/mesa-i-democracia-proceso-constituyente-y-participacion-sesion-mejorar-la-democracia-fortalecer-la-ciudadania/>

NOTA CONCEPTUAL Y PROGRAMA

MESA I. DEMOCRACIA, PROCESO CONSTITUYENTE Y PARTICIPACIÓN

SESION I. Mejorar la democracia: fortalecer la ciudadanía

I. INTRODUCCIÓN Y CONTEXTO

La presente sesión se enmarca en el ciclo de webinarios “Diálogos Chile-Unión Europa” organizado entre la Biblioteca del Congreso Nacional, la Dirección de Asuntos Internacionales de la Cámara de Diputados y la Delegación de la Unión Europea en Chile, con el apoyo de EUROSociAL+ programa de la UE para promover la cohesión social. El ciclo de webinarios se ha estructurado en torno a seis mesas de diálogo.

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 y ciudadanas (Estado Social) y la participación en la toma de decisiones (Estado democrático).

La **Mesa I** propone reflexionar sobre este último aspecto: el estado actual de la democracia. 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 una crisis en el 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 las estructuras democráticas y la idea misma de una Convención Constitucional, con paridad de género y con representación específica de los pueblos originarios, alientan razonablemente las esperanzas de un Chile más inclusivo y 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 una Mesa de análisis posterior); la profundización en la transparencia y la lucha contra la corrupción política, entre otros.

Pero no se trata sólo 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.

Todo ello, además, teniendo en cuenta la necesaria perspectiva de género porque es fundamental que exista total participación de las mujeres en la toma de decisiones y el ejercicio pleno de ciudadanía. Se han hecho avances, sin duda, pero se trata de que todas las instituciones públicas y no sólo las legisladoras ofrezcan un balance paritario de género. También deben hallarse fórmulas de mejora en la representación y en la participación política de los pueblos originarios chilenos y no sólo en relación con su forma de organización, sino que también en su vínculo con el espacio político nacional. El diseño de la Convención permite albergar esperanzas porque, en sí mismo, tiene calidad democrática. No sólo es una Convención *para* mejorar la democracia existente: es una Convención que propicie mayor equidad e inclusión.

La mesa I se estructura en dos sesiones. En esta primera, se abordará el perímetro conceptual de las exigencias, clásicas y actuales, que el principio democrático requiere para una nueva Constitución que pretenda profundizar en él. Se trata 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 merecerá, por supuesto, un análisis específico. De ahí su título: "Mejorar la democracia: fortalecer la ciudadanía".

La segunda sesión (marzo) versará sobre la mejora de la calidad de la democracia representativa, enfocando sus características propias: el sistema electoral, el sistema de partidos (el sistema institucional, es decir, la forma de gobierno se abordará específicamente más adelante en una próxima Mesa) y la lucha contra la corrupción y la incompetencia. Su título será: "Mejorar la democracia: estrechar más el vínculo entre gobernantes y ciudadanos".

III. PROGRAMA

Fecha: viernes 21 enero 2021

Enlace al video de la sesión:

https://www.youtube.com/watch?v=X0BndKZ_vmA&feature=youtu.be

Moderadora: *Carolina Jorquera.* Investigadora. Sección Estudios de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

Hora	Participantes
11:00-11:10	Inauguración <ul style="list-style-type: none">• María Isabel Allende Bussi. Senadora, Senado de Chile.• Felice Zaccheo. Jefe de Unidad México, América Central, Caribe y programas regionales. DG International Partnerships. Comisión Europea.
11:10-11:30	Ponencias de panelistas chilenos <ul style="list-style-type: none">○ Pamela Figueroa Rubio. Académica de la Facultad de Humanidades de la Universidad de Santiago de Chile<ul style="list-style-type: none">○ Chile y el camino hacia una nueva Constitución: la Convención Constitucional○ Francisco Soto Barrientos. Abogado, profesor asociado al Departamento de Derecho Público de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile.<ul style="list-style-type: none">○ Democracia y participación
11:30-11:50	Ponencias de panelistas europeos. <ul style="list-style-type: none">○ Miguel Ángel Presno Linera. Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Oviedo, España.<ul style="list-style-type: none">- Experiencias innovadoras en Europa de participación ciudadana directa.

- **Blanca Rodríguez Ruiz.** Profesora de Derecho Constitucional de la Universidad de Sevilla, España.

- ***La paridad ciudadana como horizonte. Retos y estrategias***

11:50-12:40 Debate abierto.

12:40-12:55 Conclusiones

- **Anabelén Casares Marcos.** Catedrática de Derecho Administrativo de la Universidad de León, España.
- **Víctor Soto.** Investigador. Departamento de Estudios de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

12:55-13:00 Clausura/Cierre

A cargo de la moderadora

II. POLICY BRIEFINGS

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

- **Pamela Figueroa Rubio.** Doctora y Académica de la Facultad de Humanidades de la Universidad de Santiago de Chile

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 igualdad y 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 pos dictatorial.

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 pro 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 recientes, 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 a 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.

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

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 a 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 quórum 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 el primer impulso institucional, democrático y participativo que, junto a 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 desturar 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 solo 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 período 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, los 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 regirá 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.
- C. 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* ratificadorio, 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, sobretodo, 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

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).

2.- Democracia y participación.

- **Francisco Soto Barrientos.** Abogado, profesor asociado al Departamento de Derecho Público de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile.

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 surge 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 fines 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 reemplazo 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), Afganistán (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 Zimbabwe (1999-2000)
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), Zimbabwe (2008-2013) y Túnez (2011), 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), 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 rendimiento 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 (transformación del sistema político, crisis económica y profundización de la democracia), quizás el único elemento 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 importante en la doctrina, que es configurar un marco teórico acorde a estos procesos, que suponen abandonar el viejo modelo de los quiebres institucionales para explicar los reemplazos institucionales.

III.- Experiencias innovadoras en Europa de participación ciudadana directa.

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

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 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 y en Israel a los 17 en las elecciones locales, en Escocia el voto en el referéndum sobre la permanencia en Reino Unido se abrió a los mayores de 16 años,...- y 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 tiene 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)...

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 quórum 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 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 quórum.

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.

IV.- La paridad ciudadana como horizonte. Retos y estrategias

- **Blanca Rodríguez Ruiz.** Profesora de Derecho Constitucional de la Universidad de Sevilla, España.

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, éste 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 autoras/es) ejercieran ese poder en nombre de las segundas (sus autoras/os).

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 ésta 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 la medida en que es ésta 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 conciencia 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) and 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 conciencia 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 80 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 escencializan 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 simbólica y funcionalmente como femeninos.

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 impregnán 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.

- I) 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 socio-estructural, ideológico y político (Kunovich & Paxton 2005: 513 y ss; Wängnerud, 2009), entran aquí en juego. Entre éstos 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 candidatos¹, 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 votantes², o por un depósito bancario³, requisitos que las inercias de género que impregnán 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 efectiva, la

¹ 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).

² Artículo 3 de la Ley francesa (nº 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 (nº 2014-16, de 26 de mayo de 2014); Artículo 142 de la Ley Electoral de Algeria (nº 16-10, de 25 de agosto de 2016).

³ Artículo 42 de la Ley Electoral de Túnez (nº 2014-16, de 26 May 2014), o Ley Electoral de Japón (15 de abril de 1950) - http://archive.ipu.org/parline-f/reports/1161_B.htm.

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 & Paxton 2005: 534; Dahlerup & Freidenvall 2005; Norris & 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: 246-8). 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 legislativa⁴. Más sorprendente es que en este proceso la paridad venga avalada por retóricas jurídicas que le encuentran acomodo constitucional, no sólo en la lógica de la redefinición del espacio público representativo⁵, 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 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 presumir que entre ambas existe una relación no meramente probabilística (Wängnerud, 2009: 60), sino estrictamente causal.

Este riesgo vertebría la paridad electoral. Y aunque afecta también a las cuotas

⁴ <https://aceproject.org/ace-en/topics/ge/ge2/ge22/the-shift-from-quotas-to-parity-democracy>.

⁵ Decisión del Consejo Constitucional francés núm. 2000-429DC, de 30 de mayo; Sentencia de la Corte Constitucional italiana núm. 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.

electorales de género (Tremblay & Pelletier, 2000; Wängnerud, 2009), como medidas de acción afirmativa éstas 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 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 éste otorga a los partidos políticos, no sólo 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 que 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.

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: 205-7). 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 conciencia 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 a 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 & 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.
- 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 M.I. TULA, (2007): “Cuotas de género y tipo de lista en América Latina”, *Opinao Pública*, vol. 13, pp. 185-218. (2013): “Versiones de la democracia, feminismos y política radical”, *Democracia y participación política de las mujeres. Visiones desde Europa y América Latina* (Ruth Mestre i Mestre. & Yanira Zúñiga Añazco, coords.), Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 45-80.
- DAHLERUP, D. (1988): ‘From a Small to a Large Minority: Women in Scandinavian Politics’, *Scandinavian Political Studies*, vol. 11/4, pp. 275–97.
- DAHLERUP, D. & L. FREIDENVALL (2005): “Quotas as a ‘Fast Track’ to Equal Representation for Women. Why Scandinavia is no longer the model”, *Feminist Journal of Politics*, vol. 7/1, pp. 26–48.
- FRASER, N. (Fraser, Nancy (2003a) ‘Social Justice in the Age of Identity Politics: Redistribution, Recognition, and Participation’ in Nancy Fraser and Axel Honneth, *Redistribution or Recognition? A Political-Philosophical Exchange*, London: Verso.
- Fraser, Nancy (2003a) ‘Social Justice in the Age of Identity Politics: Redistribution, Recognition, and Participation’ in Nancy Fraser and Axel Honneth, *Redistribution or Recognition? A Political-Philosophical Exchange*, London: Verso.
- Fraser, Nancy (2003a) ‘Social Justice in the Age of Identity Politics: Redistribution, Recognition, and Participation’ in Nancy Fraser and Axel Honneth, *Redistribution or Recognition? A Political-Philosophical Exchange*, London: Verso.
- FRASER, N (2003): “Social Justice in the Age of Identity Politics: Redistribution, Recognition and Participation”, *Redistribution or Recognition? A Political Philosophical Exchange* (Nancy Fraser & Axel Honneth), London: Verso, pp. 7-109.
- ‘Social Justice in the Age of Identity Politics: Redistribution, Recognition, and Participation’ in Nancy Fraser and Axel Honneth, *Redistribution or Recognition? A Political-Philosophical Exchange*, London: Verso.
- GÜNTHER, Klaus (1988): *Der Sinn für Angemessenheit. Anwendungsdisjurse 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. & P. PAXTON (2005): “Pathways to Power: The Role of Political Parties in Women’s National Political Representation”, *American Journal of Sociology*, vol. 111/2, pp. 505–52.
- MANSBRIDGE, Jane (2010): “Should Blacks Represent Blacks and Women Represent Women? A Contingent ‘Yes’”, *Women, Gender and Politics. A Reader* (M.L. Krooks & Sarah Childs, eds), Oxford University Press, New York, pp. 201-213.
- NORRIS, P. & M.L. KROOK (2011): *Gender Equality in Elected Office: A Six-Step Action Plan*, OSCE 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 *Women, Gender and Politics. A Reader* (M.L. Krooks & Sarah Childs, eds), New York: Oxford University Press, pp. 243-249
- TREMBLAY, M. & R. PELLETIER (2000), “More Feminists or More Women? Descriptive and Substantive

- Representations of Women in the 1997 Canadian Federal Elections”, *International Political Science Review*, Vol. 21/4, pp. 381-405.
- YOUNG, I.M. (2010): “Representation and Social Perspective”, en *Women, Gender and Politics. A Reader* (M.L. Krooks & Sarah Childs eds.), New York: Oxford University Press, pp. 193-199.
- WÄNGNERUD, L. (2009): “Women in Parliaments: Descriptive and Substantive Representation”, *The Annual Review of Political Science*, vol. 12, pp. 51–69
- WITTIG, M. (1992): “On the Social Contract”, en *The Straight Mind and other Essays*, Boston: Beacon Press, pp. 33-45.

III. CONCLUSIONES

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

I. 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 como, a su juicio, la nueva Constitución chilena podría abordar el perfeccionamiento de la democracia en dos momentos claves. De un lado, durante el proceso formal de elaboración y aprobación del texto constitucional y, de 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 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:

1.- 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 al 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.

2.- 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 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 impactará negativamente en la gobernabilidad democrática, así como un cambio sustancial importante en los valores sociales chilenos, muy distinta a la 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.

Francisco Soto Barrientos profundiza, por su parte, 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 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 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 a 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 como estas dos formas de participación se completarían, 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 plasmendo 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 Dª. 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.

En suma, 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, en suma, 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 tiene 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.

Hace hincapié en que confluyen en el debate sobre las cuotas electorales 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 que se enfrenta el logro de esta paridad. Así, 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, en suma, 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 sólo, 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 positiva apegadas a la propia realidad chilena, así, 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 de 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 una cuestión 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 al efecto se subraya cómo el uso de internet, de comentarios sistematizados, de diversas herramientas tecnológicas, en fin, puede 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 subraya Pamela Figueroa, el principio de transparencia, que se ha ido instalando con fuerza en los últimos tiempos no solo en el ámbito chileno, sino 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 puedan enfrentar 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 sólo 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**. En este sentido, el profesor Presno sugiere el uso de diversos mecanismos, en las diversas 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 usual en Europa.

En cuarto lugar, respecto de 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 existe 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 son los dieciocho 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 sólo 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 hace hincapié en 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.