



Instituciones y representación: Aportes para el diseño constitucional

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Chile
24 de noviembre de 2021

1. Democracia y representación





—

“La democracia es un proceso en permanente construcción, un ideal que inspira el perfeccionamiento institucional constante”.

La **democracia** no solo se entiende como la serie de procedimientos e instituciones que permiten elecciones democráticas, sino también como un **concepto integral** que implica la protección y reconocimiento del amplio abanico de derechos humanos que hacen posible el ejercicio de la ciudadanía y avanzar hacia el desarrollo.

El PNUD lleva más de una década analizando la democracia chilena, desde la percepción de la ciudadanía y desde el funcionamiento de sus instituciones:

- ❑ Encuestas Auditoría a la democracia (2008-2018)
- ❑ Auditoría a la Democracia: Más y mejor Democracia para un Chile Inclusivo (2014)
- ❑ Representación indígena en poderes legislativos (2015)
- ❑ Desiguales (2017)
- ❑ Representación política de mujeres en el poder Legislativo (2018)
- ❑ Auditoría a la Democracia 10 años: Antes del Estallido (2019)
- ❑ Laberinto del poder (2021)

FIGURA 1
Relación entre democracia electoral y democracia de ciudadanía



Fuente: Elaboración propia.

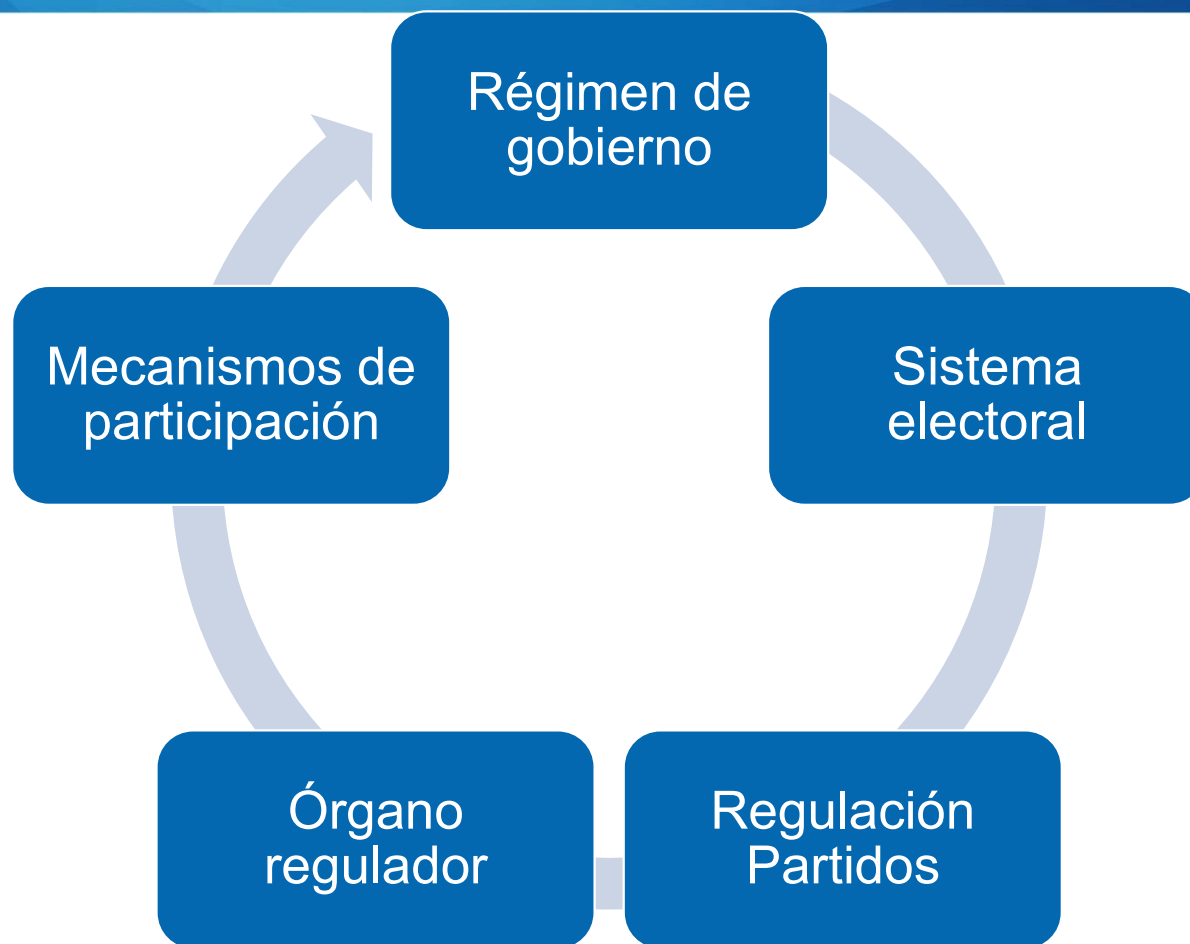
Déficit en la calidad de la representación política



El trabajo del PNUD constata déficits en el diseño institucional chileno:

- ❑ Una democracia con un **diseño concentrado en la dimensión representativa, con fuertes déficits en su funcionamiento; sin mayores mecanismos de participación.**
- ❑ Diseño centrado exclusivamente en noción de representación sustantiva (representación de intereses, política ideológica), sin atención a dimensión descriptiva (quiénes son los sujetos que representan).
- ❑ **Diversos grupos están subrepresentados** en órganos deliberativos o ejecutivos en la estructura del estado: Mujeres pueblos indígenas, población LGTIBQ+, personas en condición de discapacidad.

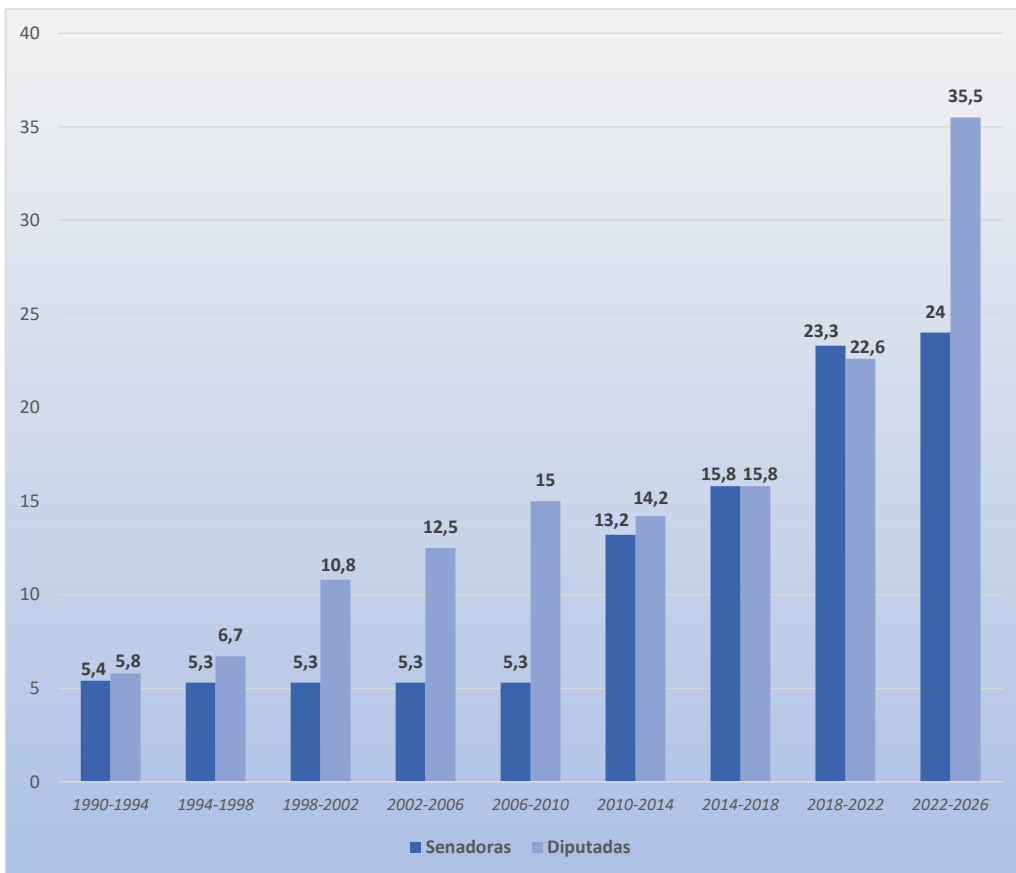
Enfrentar déficits de representación y participación requiere un diseño sistémico



Déficit en la calidad de la representación política: Mujeres y pueblos indígenas




Evolución del porcentaje de mujeres senadoras y diputadas respecto del total



Fuente: Elaboración propia en base a datos de SERVEL (2021)

- **Exclusión o subrepresentación afecta la calidad y legitimidad del sistema democrático y el principio de igualdad a la base del ejercicio de ciudadanía.**
- La presencia de estos grupos contribuye en avanzar también en la **representación de los intereses y necesidades** de este amplio sector de la población.



**2. Representación
de mujeres y
pueblos indígenas
en constituciones**



—

“La representación implica tanto la dimensión programática de ideas y preferencias cómo la dimensión más descriptiva que refleja la composición de una sociedad en sus instituciones políticas.”

Principios y mecanismos para mejorar la representación política de mujeres



De las cuotas a la paridad

- **Cuotas de género:** medida temporal de acción afirmativa que reconoce barreras estructurales que enfrentan las mujeres para acceder a cargos electos y de decisión
- **Paridad de género:** principio de igualdad de género que propone la participación equilibrada de hombres y mujeres en espacios de poder
- **Debate:** paridad como piso o como techo
- Los mecanismos para asegurar la paridad son centrales

Ejemplos de Paridad de género en otras constituciones

Bolivia	Colombia	Ecuador	México	Túnez
<p>Art.278. [...] La Ley determinará los criterios generales para la elección de asambleístas departamentales, tomando en cuenta [...] paridad y alternancia de género [...].</p>	<p>Art.262. [...] En la conformación de las listas se observarán en forma progresiva, entre otros, los principios de paridad, alternancia y universalidad, según lo determine la ley.</p>	<p>Artículo 65. El Estado promoverá la representación paritaria de mujeres y hombres en los cargos de nominación o designación de la función pública</p> <p>Art. 116. Para las elecciones pluripersonales se establecerá un sistema electoral conforme a los principios de proporcionalidad, igualdad del voto, equidad, paridad y alternabilidad.</p>	<p>Art.41. Los partidos políticos tienen como fin (...) hacer posible el acceso al ejercicio del poder público, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales.</p>	<p>Art.46 [...] El Estado tratará de establecer la paridad entre la mujer y el hombre en las Asambleas elegidas.</p>

Principios y mecanismos institucionales para mejorar representación de los pueblos indígenas



- Los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la vida política nacional, a ser elegidas/os y participar en cuanto actores políticos diferenciados del resto de la población nacional.
- Mecanismos a nivel internacional para promover la representación de los pueblos indígenas en parlamentos nacionales
 - **Cuotas electorales:** Escasa experiencia internacional
 - **Escaños reservados:** Más utilizado para representación de pueblos indígenas a nivel comparado.
 - **Mapas electorales o redistributaje:** Requiere que la población que se busca representar esté geográficamente concentrada en localidades
 - **Umbrales electorales excepcionales:** Poco utilizada a nivel internacional.
- En otros casos se ha creado una institucionalidad con funciones legislativas que opera de modo autónomo y/o paralelo al Congreso nacional (Ejemplo Noruega y el pueblo Sami).

Principios y mecanismos institucionales para mejorar representación de los pueblos indígenas



Derechos políticos y de la representación política

Bolivia, Estado Plurinacional de

Artículo 211.- I. Las naciones y pueblos indígena originario campesinos podrán elegir a sus representantes políticos en las instancias que corresponda, de acuerdo con sus formas propias de elección.

Artículo 146.- VII. Las circunscripciones especiales indígena originario campesinas, se regirán por el principio de densidad poblacional en cada departamento. No deberán trascender los límites departamentales. Se establecerán solamente en el área rural, y en aquellos departamentos en los que estos pueblos y naciones indígena originario campesinos constituyan una minoría poblacional. El Órgano Electoral determinará las circunscripciones especiales. Estas circunscripciones forman parte del número total de diputados.

Artículo 147.- II. En la elección de asambleístas se garantizará la participación proporcional de las naciones y pueblos indígena originario campesinos.

Artículo 197.- I. El Tribunal Constitucional Plurinacional estará integrado por Magistradas y Magistrados elegidos con criterios de plurinacionalidad, con representación del sistema ordinario y del sistema indígena originario campesino.

Artículo 206.- II. El Tribunal Supremo Electoral está compuesto por siete miembros, quienes durarán en sus funciones seis años sin posibilidad de reelección, y al menos dos de los cuales serán de origen indígena originario campesino.

Colombia

Artículo 171.- El Senado de la República estará integrado por cien miembros elegidos en circunscripción nacional. Habrá un número adicional de dos senadores elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas. La Circunscripción Especial para la elección de senadores por las comunidades indígenas se regirá por el sistema de cociente electoral. Los representantes de las comunidades indígenas que aspiren a integrar el Senado de la República deberán haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad o haber sido líder de una organización indígena, calidad que se acreditará mediante certificado de la respectiva organización, refrendado por el Ministro de Gobierno.

Principios y mecanismos institucionales para mejorar representación de los pueblos indígenas (cont.).



Ecuador	Artículo 57.- Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos: 15. Construir y mantener organizaciones que los representen, en el marco del respeto al pluralismo y a la diversidad cultural, política y organizativa. El Estado reconocerá y promoverá todas sus formas de expresión y organización. 16. Participar mediante sus representantes en los organismos oficiales que determine la ley, en la definición de las políticas públicas que les conciernan, así como en el diseño y decisión de sus prioridades en los planes y proyectos del Estado.
México	Artículo 2.- (A). III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal, la soberanía de los Estados y la autonomía de la Ciudad de México. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales. VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos, observando el principio de paridad de género conforme a las normas aplicables.
Venezuela	Artículo 125.- Los pueblos indígenas tienen derecho a la participación política. El Estado garantizará la representación indígena en la Asamblea Nacional y en los cuerpos deliberantes de las entidades federales y locales con población indígena, conforme a la ley.

- Se requiere un diseño institucional que busque un todo integrado, ningún mecanismo aislado logra resultados, además de normas se requieren instituciones y capacidad para actuar
- No todo el detalle del diseño institucional en materia de representación puede o debe estar en la Constitución. Hay materias que deberán dejarse para la legislación

Representación de Mujeres:

- Últimas elecciones muestran avances en proporción de mujeres candidatas al Congreso y aumento relevante en electas a la Cámara, pero aún lejos de la paridad.
- Los niveles subnacionales se alejan aún más en proporción de mujeres.
- Baja presencia de mujeres en otras instituciones del Estado
- Necesidad de introducir el principio de paridad como marco normativo rector.

Representación de Pueblos indígenas:

- Escaños reservados, mecanismo más utilizado. Importante que el número sea suficiente para reflejar la proporción de sectores indígenas en la población y para influir en la toma de decisiones.
- Obligación de someter cualquier propuesta en esta materia al debido proceso de consulta indígena.
- Presencia en instituciones nacionales es complementaria a otras medidas que buscan asegurar deliberación autónoma y/o representación y participación en otras esferas de la administración del Estado como los gobiernos regionales y locales entre otros, y a espacios autónomos de deliberación.

