

## **Participación en condiciones de igualdad en la vida pública y política**

Informe preparado para la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH), en virtud del proceso de preparación de directrices sobre el derecho a la participación en condiciones de igualdad en la vida pública y política, conforme a la resolución 33/22 del Consejo de Derechos Humanos.

A continuación, se describe brevemente la visión que el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) tiene sobre la situación actual y los desafíos que el Estado de Chile presenta en materia del derecho a la participación, y que ha sido plasmada en diversos Informes Anuales publicados entre los años 2010 y 2017, así como en otros documentos de posición institucional presentados ante organismos internacionales de derechos humanos. Esto, con el propósito de contribuir a la preparación de directrices sobre el derecho a la participación en condiciones de igualdad en la vida pública y política, conforme a la resolución 33/22 del Consejo de Derechos Humanos, que se encuentra desarrollando la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH).

### **1. Derecho a la participación a nivel constitucional**

En la Constitución Política de la República, el derecho a la participación se cristaliza a través del derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional (art. 1 inciso 4º), el derecho a voto (art. 13), la igualdad ante la ley (art.19 Nº2), la libertad de opinión (art.19 Nº12) y la libertad de reunión (art.19 Nº13), el derecho de petición (art.19 Nº14), el derecho de asociación (art.19 Nº15) y el acceso a cargos públicos (art.19 Nº17).

Sin perjuicio de lo anterior, y aun cuando se han dado avances relevantes en la materia, el derecho a la participación en los asuntos públicos constituye una demanda transversal de la sociedad chilena, la que se ha canalizado a través de diversos actores y en relación con distintos temas. Por ejemplo, los movimientos regionales, el movimiento estudiantil o las comunidades organizadas en torno a conflictos socioambientales reclaman el derecho a participar, de modo de hacer oír sus voces e incidir en la toma de decisiones públicas. Por su parte, los pueblos indígenas demandan –entre otras cosas– su derecho a ser consultados de acuerdo a los compromisos internacionales del Estado, y a participar en la definición de las prioridades de desarrollo en la medida que afecten sus vidas, creencias y territorios. El Estado, por distintas razones en cada caso, no ha logrado por lo general incorporar en su actuar las voces de la sociedad civil ni tampoco las de los pueblos indígenas, generando la persistencia de las demandas y un creciente distanciamiento de las instituciones públicas y sus autoridades. Por ello, uno de los desafíos del Estado es brindar una adecuada respuesta a las mayores y más amplias demandas de participación ciudadana (INDH, Informe Anual 2012, pp. 105-107; Informe Anual 2013, pp. 45-54).

### **2. Participación ciudadana en la gestión pública**

Desde 2011, Chile cuenta con un nuevo marco normativo en materia de participación ciudadana, en virtud de la publicación de la Ley 20.500. Sin embargo, su completa puesta en marcha se vio obstaculizada por el retraso en la dictación de diversos reglamentos, en virtud de la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo, por parte de diversas entidades públicas (INDH, Informe Anual 2012, pp. 105-107; Informe Anual 2015, pp. 52-55).

Un aspecto de especial preocupación es la situación de las organizaciones que promueven la democracia y los derechos humanos, que en virtud de la Ley 20.500, quedan dentro de las “Organizaciones de Interés Público (OIP)”, al mismo nivel que las organizaciones territoriales y funcionales, cuyas actividades y propósitos son diferentes. Esto redundará, además, en los recursos disponibles desde el Estado para el fortalecimiento de estas organizaciones, las que se financian en la actualidad a través del Fondo de Fortalecimiento de las Organizaciones de

Interés Público (FFOIP), que no hace distinción entre la naturaleza del trabajo que las entidades de la sociedad civil realizan, y cuyo funcionamiento se puso en marcha con tres años de tardanza debido a la falta del reglamento que lo regulase (INDH, Informe Anual 2015, pp. 52-55; Informe Anual 2016, pp. 84-100).

### **3. Derecho a la participación y consulta Indígena**

De acuerdo al compromiso asumido por el Estado de Chile al ratificar el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo en 2008, este está obligado a abrir canales de participación indígena y a desarrollar procesos de consulta de acuerdo con los estándares internacionales en la materia. No obstante, la dificultad de los poderes del Estado para reconocer el carácter multicultural del Estado chileno se traduce, en la práctica, en escasos espacios de participación y consulta a estos pueblos, condiciones que no garantizan el cumplimiento de requisitos mínimos de estos procesos, y la insuficiencia de la normativa que regula la consulta (Decreto Supremo 66 y la normativa de evaluación de impacto ambiental vigente), de acuerdo con los estándares del Convenio mencionado.

En el caso del conflicto intercultural que el Estado mantiene con el pueblo mapuche en el sur del país, a lo anterior se suma la persistencia de las reivindicaciones en materia de derechos políticos y territoriales; las denuncias por casos de violencia policial, en especial contra niños y niñas; la insistencia de los órganos de persecución estatal en invocar la legislación antiterrorista para determinar responsabilidades penales en actos de violencia; así como el desarrollo de huelgas de hambre por parte de personas indígenas privadas de libertad que alegan violación a las normas del debido proceso. Estos, son ejemplos de la necesidad de construir nuevos diálogos políticos en un marco de respeto a los derechos humanos de las personas y los pueblos involucrados (INDH, Informe Anual 2010, pp.91-112; Informe Anual 2011, pp. 35-49; Informe Anual 2012, pp. 61-78; Informe Anual 2013, pp.19-30; Informe Anual 2014, pp. 231-250).

### **4. Participación política de grupos específicos**

La plena participación de las **mujeres** en el espacio de la política es deficitaria en Chile, aun cuando corresponden a más de la mitad del padrón electoral (INDH, Informe Anual 2013, p.51-52). El INDH valora la reciente aprobación de la Ley 20.840 que, entre otras materias, incluye una serie de medidas para incentivar la participación de las mujeres en política. Por ejemplo, incorpora un sistema de cuotas, estableciendo que, hasta las elecciones parlamentarias de 2029, del total de candidaturas a diputados o senadores por partidos políticos o pactos electorales, ni los candidatos hombres ni las candidatas mujeres podrán superar el 60%. A ese respecto, en las pasadas elecciones de noviembre de 2017, se produjo un aumento en la representación de las mujeres en el Congreso, pasando de 6 a 10 Senadoras (de un total de 23 integrantes del Senado), y de 19 a 35 Diputadas (de un total de 155 integrantes de la Cámara Baja).

En materia de **personas trans**, si bien las transformaciones culturales y el cambio en las prácticas sociales y del Estado tomarán algún tiempo, la institucionalidad comienza lentamente a reaccionar, lo que queda demostrado, por ejemplo, en el triunfo electoral de dos concejales transexuales en Talca y Valparaíso (INDH, Informe Anual 2012, p. 7). Sin embargo, quedan desafíos importantes vinculados, por ejemplo, a la presentación de

candidaturas a cargos públicos por parte de las personas trans, que permitan el uso de su nombre social (Informe Anual 2013, pp-175-177).

Los **pueblos indígenas**, especialmente mujeres indígenas, también han enfrentado obstáculos en su ejercicio del derecho a la participación política. Esto, pues actualmente no cuentan con representación en el Congreso Nacional, y si bien su participación en los gobiernos comunales se ha incrementado en los últimos años, aún sigue siendo baja respecto de su población, sobre todo en regiones de alta demografía indígena. Por otro lado, el INDH ha observado que las exigencias establecidas en la Ley 18.603 Orgánica Constitucional de Partidos Políticos –entre ellas inscribirse en a lo menos tres regiones contiguas y reunir cerca de 5 mil firmas de adherentes legalizadas ante Notario–, si bien son aplicables a toda la población, hacen muy difícil a los pueblos indígenas conformar un partido político que les permita participar de forma autónoma en los procesos electorales. Sobre estos temas, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial en su último informe sobre Chile señaló que “[n]ota con preocupación la baja participación en la vida pública y lamenta la ausencia de mecanismos institucionales de representación legitimados por los pueblos indígenas (arts. 2 y 5) (INDH, Informe Anual 2013, p. 53).

Las **personas con discapacidad** con sus condiciones para ejercer su derecho a voto –como parte de la participación política– constituye un ámbito de preocupación para el INDH. Las elecciones municipales de 2012 contaron por primera vez con la implementación de una plantilla Braille. Con ello se buscaba dar mayor autonomía a las personas con discapacidad visual, las que hasta ese momento podían hacer uso del sufragio asistido establecido desde 2007 a partir de la Ley 20.183. Según lo informado por el SERVEL al INDH, en las elecciones municipales 2012, 97.298 personas hicieron uso del derecho a voto asistido y en 9.479 casos se utilizaron las plantillas especiales (2.245 con método Braille y 7.234 con sistema de ranuras). Para dichas elecciones, el SERVEL elaboró una cartilla destinada a informar al/a Delegado/a del local de votación y a los/as Vocales de Mesa sobre la atención inclusiva de electores/as, así como explicar los protocolos a seguir para implementar el voto asistido y el autónomo. Las características de la plantilla, que también fueron usadas en las elecciones 2016 y 2017, suponen dos desafíos para quienes la utilizan: primero, contar con toda la información necesaria –incluido el pacto y número de lista– de los/as postulantes; y segundo, memorizar el código de la candidatura seleccionada para hacer la búsqueda en la plantilla, pues los nombres y apellidos de los/as candidatos/as no forman parte de ella (INDH, Informe Anual 203, pp.50-51).

## 5. Participación ciudadana en el proceso constitucional

Un ámbito aparte, pero igual importante en la participación ciudadana es el proceso constitucional. Después de una etapa de educación cívica, se desarrolló la participación ciudadana entre abril y agosto del 2016, a través de encuentros locales autoconvocados (ELA), cabildos provinciales, cabildos regionales y la recolección de opiniones individuales mediante una plataforma web; todo esto, con el objetivo de recoger ideas, visiones y propuestas para la generación de un nuevo texto constitucional. De los 7.964 ELA desarrollados, 122 tuvieron lugar en el extranjero y 137 fueron organizados por pueblos indígenas.

Sobre el proceso desarrollado, se plantearon observaciones a la metodología del proceso constituyente, por ejemplo, que los encuentros ciudadanos se centraran en discutir los

contenidos de una Constitución y no el procedimiento o la forma de llegar a ella; que la estructura de los encuentros se basara en los acuerdos, dejando los acuerdos parciales o los desacuerdos como “anexos”, invisibilizando los aportes discrepantes; la escasa heterogeneidad social de la participación, en particular por el sesgo introducido por nivel socioeconómico; quién asumiría la sistematización de la información recolectada y con qué criterios se realizaría esta tarea; y cuán vinculantes serían las propuestas o acuerdos en la elaboración del nuevo proyecto constitucional (INDH, Informe Anual 2016, pp. 22-25).

## 6. Derecho a sufragio

En 2016 se aprobó la Ley que permite el voto de chilenos y chilenas **residentes en el exterior**, lo que constituye un avance en el reconocimiento de derechos políticos de estos compatriotas. Esto cobra especial importancia para aquellas personas que fueron exiliadas durante la dictadura, para quienes ejercer el derecho a voto puede resultar una acción de significación reparatoria del daño provocado por el Estado (INDH, Informe Anual 2016, pág. 275).

Otro colectivo de especial preocupación para el INDH es el de las **personas privadas de libertad**. En 2012, el INDH señaló que “resulta contraria a la presunción de inocencia la suspensión del derecho a sufragio que establece la Constitución en su art. 16 N° 2 para los casos de personas imputadas de delitos que merezcan pena aflictiva o que estén acusados de delitos calificados como terroristas. La pena es el resultado de un proceso jurisdiccional que, cumpliendo las debidas garantías procesales, ha concluido la existencia de una responsabilidad penal de una persona. Consecuencia de lo anterior es que el Estado debe adoptar las medidas pertinentes para que las personas en prisión preventiva voten en los establecimientos penitenciarios y para que aquellas imputadas, pero que no se encuentran en prisión preventiva, puedan votar en las mesas electorales que les correspondan” (INDH, Informe Anual 2012, p. 146). El INDH recomendó específicamente “a los poderes colegisladores que se reforme la Constitución Política en su art. 16, con el objetivo de eliminar toda regulación que suspende el derecho a voto a personas acusadas de delitos” (Instituto Nacional de Derechos Humanos, 2012, p. 336). Lo anterior deriva, en la práctica, en la vulneración del derecho a voto de todas las personas recluidas de manera general, automática e indiscriminada, demostrando que la condena a pena privativa de libertad se está entendiendo equivocadamente como una restricción de otros derechos fundamentales, como el derecho a voto, lo que es contrario a lo señalado por los estándares internacionales sobre el tratamiento de las personas privadas de libertad (INDH, Informe Anual 2013, p. 45).

## 7. Derecho a la manifestación pública

Si bien la participación se expresa en diversos derechos establecidos en la Constitución Política de la República, el INDH ha planteado que la regulación constitucional del derecho a manifestación –que constituye un mecanismo de participación– no está acorde a los estándares internacionales, principalmente por no respetar el principio de reserva legal. El INDH señaló que “el derecho de reunión tiene una dimensión privada, donde el Estado tiene un deber de abstención, y una dimensión pública, que es la que justamente queda entregada a las disposiciones generales de la policía. Esto es peculiar dentro de la Constitución, ya que es uno de los pocos casos en [los que] la regulación de su ejercicio que no queda entregada a la ley”, agregando que “toda regulación de derechos y garantías fundamentales debe ser una materia entregada a la ley como garantía de un debate amplio que integre al Poder Legislativo,

y que no quede sujeto a la discrecionalidad de las autoridades del momento” (INDH, Informe Anual 2011, p. 73).

## **8. Observaciones finales**

Actualmente, el derecho a la participación en los asuntos públicos constituye una demanda transversal de la sociedad chilena, la que se canaliza a través de diversos actores, en relación con distintos temas, y en ámbitos diferentes. Por ejemplo, los movimientos regionales, el movimiento estudiantil, o las comunidades organizadas en torno a conflictos socioambientales reclaman el derecho a participar, de modo de hacer oír sus voces e incidir en la toma de decisiones. Además, el INDH ha llamado la atención sobre la situación de personas o grupos específicos, como el caso de las personas privadas de libertad, las personas con discapacidad, las mujeres, y los pueblos indígenas, quienes por diversas razones ven dificultada su participación política en igualdad de condiciones. Entonces resulta necesario dotarse de mecanismos que hagan realidad las promesas del autogobierno, lo que en el derecho internacional de los derechos humanos se denomina medidas especiales de carácter temporal. El Estado, por distintas razones en cada caso, no ha logrado por lo general incorporar en su actuar las voces de organizaciones sociales y de la sociedad civil, ni tampoco las de los pueblos indígenas, generando la persistencia de las demandas y un creciente distanciamiento de las instituciones públicas y sus autoridades. Por ello, uno de los desafíos del Estado es brindar una adecuada respuesta a las mayores y más amplias demandas de participación ciudadana. En este contexto y con los desafíos propios de la profundización democrática que enfrenta nuestro país, el INDH recomienda avanzar hacia la generación de instancias de participación, a nivel nacional y local, que permitan a la ciudadanía incidir en el quehacer del Estado. Esto, de la mano de mayores niveles de acceso a información, transparencia y control (INDH, Informe Anual 2015, p. 227). Así y en el ámbito de organizaciones no gubernamentales (ONG), el INDH recomienda a los poderes colegisladores que establezcan modalidades de participación incidente que, mediante espacios de intercambio y participación, permitan a las organizaciones de promoción de la democracia y protección de los derechos humanos ejercer un rol de control de los órganos del Estado, a la vez que coadyuvar en el proceso de diseño, implementación y evaluación de políticas públicas (INDH, Informe Anual 2016, p. 297).

El creciente debate que se ha dado en relación con la representación política, el cambio constitucional y las demandas por mayor participación ciudadana en la toma de decisiones, constituyen dimensiones propias del debate acerca de la profundización democrática (INDH, Informe Anual 2016, p. 297). Estas aspiraciones van más allá de la forma tradicional de participación en una democracia representativa, a través del voto, sino que suponen una apertura de las instituciones y autoridades hacia otros mecanismos de involucramiento, que cedan realmente a una porción de poder en la toma de decisiones (INDH, Informe Anual 2013, p. 45). Se juegan allí diferentes formas de comprender la relación de la sociedad con el Estado en la actualidad, el rol que le cabe a la sociedad civil, ese conjunto heterogéneo de organizaciones, con propósitos diferentes, que al igual que el Estado, suele contar con ejemplos tanto de virtud como de vicio (INDH, Informe Anual 2015, pp. 9-10).