

UNIVERSIDAD AUSTRAL DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
ESCUELA DE DERECHO



**PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL EJERCICIO DEL
PODER: ANÁLISIS Y CRÍTICA A LA DEMOCRACIA
SEMI-DIRECTA EN CHILE.**

RAMÓN VÍCTOR MAYORGA MC-DONALD

**MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE LICENCIADO EN CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES**

PROFESOR PATROCINANTE: DR. FERNANDO MUÑOZ LEÓN

VALDIVIA - CHILE

2012

Valdivia, viernes 11 de enero de 2013

Doctor Felipe Paredes P.
Profesor Responsable
Seminario de Investigación Jurídica II
PRESENTE

Estimado colega:

Por intermedio de la presente misiva, vengo en evacuar el informe solicitado mediante comunicación de fecha 26 de diciembre de 2012 respecto a la Memoria de Prueba del alumno Ramón Víctor Mayorga Mc Donald, titulada "Participación ciudadana en el ejercicio del poder: análisis y crítica a la democracia semi-directa en Chile".

Esta tesis está compuesta de cuatro capítulos, que abordan las materias más pertinentes en relación a la temática estudiada. Así, en el contexto de la crisis de la representación política diagnosticada por el memorista, se estudian allí los principios teóricos que enmarcan al concepto de soberanía popular y los mecanismos que permiten dar cauce a la participación de la ciudadanía y que están asociados a la democracia semi-directa. Tras estudiar la aplicación de estos mecanismos en otros países, el memorista analiza el destino que ellos han experimentado en nuestro sistema constitucional, concluyendo que ellos han sido de casi nula aplicación debido al rechazo de la Junta Militar y sus asesores jurídicos a la participación electoral del pueblo. Finaliza la memoria formulando una evaluación de las posibilidades y conveniencias de incorporar nuevos mecanismos de participación al sistema constitucional vigente.

El memorista ha demostrado un excelente desempeño en su labor como investigador, así como un adecuado uso de las diversas metodologías de análisis propias del estudio del fenómeno jurídico, incluyendo el análisis comparado, histórico, dogmático-sistemático y prospectivo. El resultado de todo ello es un trabajo de gran profundidad, que perfectamente podría servir de base para futuras investigaciones y eventuales publicaciones del propio memorista. Es por ello que, como patrocinante de esta memoria, me permito calificarla con la nota máxima, correspondiente a un siete coma cero (7,0) y expresar mi autorización para su empaste.

Sin otro particular, le saluda atentamente,



Fernando Muñoz L.
Profesor Auxiliar, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad Austral de Chile

A Magallanes, mi tierra.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN: CRISIS DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA.- 3

CAPÍTULO I: ASPECTOS GENERALES DEL EJERCICIO DIRECTO DE LA SOBERANÍA POR EL PUEBLO Y SUS CONCEPTOS FUNDAMENTALES.- 5

 SOBERANÍA POPULAR Y DEMOCRACIA 5

 DEMOCRACIA DIRECTA Y REPRESENTATIVA 6

 DEMOCRACIA SEMI-DIRECTA: PROCESOS HISTÓRICOS Y RECEPCIÓN DEL MODELO 9

 MECANISMOS DE LA DEMOCRACIA SEMI-DIRECTA 11

 CONSULTAS POPULARES: PLEBISCITO Y REFERÉNDUM..... 11

 INICIATIVA POPULAR DE LEY 13

 REVOCACIÓN DEL MANDATO 13

 BREVE REFERENCIA A LA EXPERIENCIA COMPARADA DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA 14

 CONFEDERACIÓN HELVÉTICA 15

 ITALIA..... 15

 ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA..... 16

 AMÉRICA LATINA 17

CAPÍTULO II: DEMOCRACIA SEMI-DIRECTA EN EL SISTEMA POLÍTICO Y CONSTITUCIONAL CHILENO.- 19

 ANTECEDENTES SOBRE DEMOCRACIA PROTEGIDA Y SUFRAGIO UNIVERSAL EN EL SENO DE LA COMISIÓN ORTÚZAR Y EL CONSEJO DE ESTADO. 19

 RÉGIMEN DEMOCRÁTICO, PRINCIPIO PARTICIPATIVO Y SUS MANIFESTACIONES EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1980..... 24

 CONSULTA NACIONAL: REFERÉNDUM DE REFORMA CONSTITUCIONAL..... 26

 CONSULTA LOCAL: PLEBISCITO A NIVEL COMUNAL 29

 CRÍTICA A LOS MECANISMOS ACTUALES..... 32

CAPÍTULO III: ¿ES CONVENIENTE ADOPTAR UNA DEMOCRACIA SEMI-DIRECTA?..... 36

 LA POSTURA REPRESENTATIVISTA 36

 LA POSTURA PARTICIPATIVISTA 42

 ALEGATO PARTICIPATIVISTA Y DEFENSA DE LA CONSULTA AL PUEBLO 43

 FUNDAMENTO DE LA REVOCACIÓN DEL MANDATO REPRESENTATIVO A LA LUZ DE SU NATURALEZA JURÍDICA 46

 EN LA ERA INFORMÁTICA: LAS REDES SOCIALES Y NUEVAS TECNOLOGÍAS AL SERVICIO DE LA DEMOCRACIA 47

CAPÍTULO IV: DE LA DEMOCRACIA INCOMPLETA A LA PARTICIPATIVISTA 50

 NECESIDAD DE INCORPORAR LOS MECANISMOS DE DEMOCRACIA SEMIDIRECTA A LA CONSTITUCIÓN CHILENA..... 50

 VÍA REFORMA CONSTITUCIONAL: PROYECTOS EN TRAMITACIÓN..... 51

 VÍA NUEVA CONSTITUCIÓN: LA CUESTIÓN DE UNA ASAMBLEA CONSTITUYENTE. 54

CONCLUSIONES..... 57

ANEXOS 58

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS..... 59

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL EJERCICIO DEL PODER: ANÁLISIS Y CRÍTICA A LA DEMOCRACIA SEMI-DIRECTA EN CHILE

PALABRAS CLAVE: *Democracia semidirecta – Democracia participativa – Democracia protegida – Mecanismos de participación directa.*

RESUMEN: Tradicionalmente la teoría política ha clasificado los sistemas democráticos entre los de democracia directa y democracia representativa. Sin embargo, durante el siglo pasado y con especial énfasis después de la Segunda Guerra Mundial surgió una tercera tipología: la democracia semi-directa. Las democracias contemporáneas consagran mecanismos de democracia participativa que permiten al pueblo participar del ejercicio del poder político. Chile no ha participado de dicho proceso. La autoritaria Constitución Política de 1980 inspirada en un modelo de democracia protegida, apenas consagra dos hipótesis de una importancia irrisoria. Los tiempos han cambiado y la necesidad de revitalizar nuestra democracia se hace patente. En ese contexto surge la importancia de analizar la conveniencia de importar la democracia semi-directa o semi-representativa a nuestro sistema constitucional, tarea que será abordada en este trabajo.

CITIZEN PARTICIPATION IN THE EXERCISE OF STATE POWER: ANALYSIS AND CRITIQUE OF SEMI-DIRECT DEMOCRACY IN CHILE

KEY WORDS: *Participatory democracy – Semi-direct democracy – Protected democracy – Institutional mechanism of direct participation.*

ABSTRACT: Traditionally, political theory has distinguished two main forms of democratic systems: direct democracy and representative democracy. During the last century, with special emphasis after the Second World War, a third type made its appearance: semi-direct democracy. Contemporary democracies use participatory mechanisms that allow the people to partake in the exercise of political power. Chile, however, has not joined so far in this development. The authoritarian Constitution of 1980, based on a design of so-called "protected democracy", establishes only two hypotheses for the direct participation of the people beyond the election of representatives, both of them of minimal importance. And yet, as observers of the Chilean political development know, there is a strong need for the revitalization of our democracy. It is in this context that arises the importance of analyzing the theoretical foundations and institutional arrangements that would give a proper foundation to the implementation of mechanisms of semi-direct democracy in our constitutional system, a task that will be pursued in this work.

INTRODUCCIÓN: CRISIS DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA.-

Aunque toda democracia tiene su fundamento en la premisa de la participación activa e informada de los ciudadanos en las tareas del gobierno y la legislatura, la gran mayoría de los Estados actuales adoptan la forma de gobierno democrática en su vertiente representativa debido a las múltiples dificultades prácticas que conlleva el ejercicio directo de la soberanía por el pueblo en todas las actividades de la vida pública. Así, al contrario de lo que indica el deber ser, dicha participación constante del pueblo en los asuntos públicos ha sido más bien una curiosidad propia de comunidades muy reducidas numérica y geográficamente.

Que hoy la intervención de la ciudadanía sea una rareza se explica por dos razones cardinales. Una, las inevitables dificultades prácticas que implica reunir y lograr el consenso de poblaciones dispersas y numerosas; otra, las escasas oportunidades institucionalizadas que tienen los ciudadanos para formar parte de los procesos políticos. A diferencia de la primera dificultad, la sequía de oportunidades sí es eludible.

Ello ha provocado decepción y apatía por el sistema y la clase política. La frustración con la ineficacia de la representación política se produce cada vez que las reformas de fondo a las que una mayoría de ciudadanos aspira, se entrampan en las cúpulas partidistas y la discusión del problema suele pasar al olvido en el archivo parlamentario con el pasar del tiempo. Los votantes se sienten atados de manos una vez electos los representantes, y su opinión sólo pesa a la hora de publicarse las institucionalmente irrelevantes encuestas de opinión pública, y los sondeos previos a las próximas elecciones. Así, el ciclo se repite sucesivamente.

El desencanto con los políticos ha sido incitado en gran medida por la evidente influencia de los grupos de presión y la negociación partidista sobre los órganos legislativos, minando la debida correspondencia entre la voluntad general del pueblo y la manifestada por los representantes, correspondencia que debiera ser esencial para la legitimación democrática de las decisiones políticas.

El diagnóstico que conlleva esta impresión es el mismo que hace siglos ya manifestaba el padre de la democracia moderna, Jean Jacques Rousseau al señalar que *“el pueblo inglés cree ser libre; pero está muy equivocado: lo es solamente durante la elección de los miembros del Parlamento; pero tan pronto como son elegidos, vuelve a ser esclavo, no es nada”*.¹

Para evitar o resolver la crisis de representación política han sido utilizados una serie de correctivos a través de los cuales el ejercicio de la soberanía radicado sobre todo en los órganos del Estado se restituye en ciertas ocasiones al pueblo para que decida sobre asuntos controvertidos, revoque la elección democrática de alguna autoridad por faltas graves o presente sus propias iniciativas legislativas ante el Parlamento. El largo camino que precede el nacimiento

¹ROUSSEAU, J.J., *El Contrato social*, Colección Austral, Madrid (1993), p. 125.

de una política pública puede verse abreviado por un modelo participativo, llamado democracia semi-directa, democracia semi-representativa o democracia participativa.

Esta es una cuestión cuyo estudio sistemático ha estado más bien ausente en nuestro medio nacional. De allí surge el primer objetivo de este trabajo, avanzar en la tarea de realizar un diagnóstico general acerca de la democracia semi-representativa fundamentalmente desde el enfoque de la teoría política, la historia y dogmática constitucional chilena, el intenso debate doctrinal sobre la conveniencia de este modelo, y a las posibilidades concretas de avance en la materia. En miras a ese objetivo, la presentación que sigue se estructura en cuatro partes comenzando por aspectos teóricos generales, pasando por la crítica a las disposiciones constitucionales vigentes y finaliza con un análisis de los proyectos en tramitación.

El primer capítulo se aboca a definir el marco teórico de la investigación, identificando el estado del arte de una serie de nociones relevantes para la comprensión de las instituciones propias del ejercicio directo de la soberanía por el pueblo, y recopila también experiencia comparada.

Una segunda sección se inspira en dos perspectivas fundamentales. Por un lado, la historia constitucional de nuestro país para lo cual nos referiremos a la corriente de pensamiento político adoptada por los principales ideólogos del gobierno de facto que gobernó Chile por diecisiete años, y que se plasma en muchos casos en las actas de la Comisión Ortúzar y el Consejo de Estado. Por otro, la dogmática constitucional en virtud de la cual se analizarán los principios inspiradores en esta materia contenidos en las bases de nuestra institucionalidad, y las escasas hipótesis en que contempla la participación de la ciudadanía en la vida política más allá de la elección democrática de los representantes.

La tercera parte, esencialmente de discusión doctrinal, aborda primordialmente la conveniencia o inconveniencia de adoptar un modelo participativo en base al análisis de las dos posturas en disputa: la postura representativista (o elitista) y la postura participativista. Dentro del examen a la postura participativista nos referiremos brevemente al rol que la “revolución digital” ha tomado en el desarrollo de las “democracias electrónicas”.

Un último capítulo se aboca a analizar las propuestas concretas en virtud de las cuales podemos pasar de la democracia representativa a una democracia participativa; propuestas que van desde el rol de una futura asamblea constituyente, a puntuales proyectos de reforma constitucional que buscan ampliar las hipótesis en que el pueblo interviene en la vida pública manifestando su parecer ante situaciones importantes.

CAPÍTULO I: ASPECTOS GENERALES DEL EJERCICIO DIRECTO DE LA SOBERANÍA POR EL PUEBLO Y SUS CONCEPTOS FUNDAMENTALES.-

SOBERANÍA POPULAR Y DEMOCRACIA

Toda comunidad política jurídicamente constituida inspira su organización estatal en una serie de directrices y principios fundamentales sobre el fundamento de la titularidad y ejercicio de su poder. Las bases del sistema político se sustentan en dos de ellas: soberanía popular y democracia, que se encuentran funcionalmente ligadas, aunque no tanto en sus orígenes conceptuales históricamente separados por varios siglos.

Respecto a la soberanía existe cierto consenso en señalar que se trata del título en virtud del cual los gobernantes ejercen el poder del Estado frente a los gobernados y que su rol principal es sugerir el fundamento del ejercicio del poder político. Como concepto ha tenido una evolución histórica que ha ido de la mano con la formación y desarrollo de los Estados modernos.² Su acuñación se remonta a la obra de Jean Bodin,³ que en el contexto de las guerras religiosas francesas, justificaba la actuación del Rey para imponer la hasta entonces frágil tolerancia religiosa en virtud de un poder ilimitado: el poder de quien no está vinculado por el Derecho positivo.

Siglos después la indubitada titularidad del poder soberano en manos del monarca, comenzó a ser fuertemente cuestionada sobre la base de una recapitulación de las ideas acuñadas por Bodin, ahora complementadas con la amplia recepción que dentro de los revolucionarios franceses tuvo la fórmula filosófica del *contrato social*. Como asiduos lectores de Rousseau éstos postularon al pueblo como titular de la soberanía, sosteniendo que el poder estatal no estaría más en manos del monarca por una decisión popular.

El mérito de compatibilizar las ideas del viejo concepto de soberanía con las ideas del contrato social pertenece a Sieyès,⁴ padre de la noción de soberanía nacional o popular,⁵ cuya idea central consagrada en el Artículo 3° de la Declaración de derechos del Hombre y del ciudadano, sigue vigente entre nosotros al haber sido reproducida en el Artículo 5° de la Constitución Política chilena.

La democracia por su parte, entendida como modelo de gobierno y principio constitucional, se estructura en palabras de Schmitt, como una forma política que corresponde al principio de la

²Para un análisis desde la perspectiva filosófica, teórica y dogmática; véase MARSHALL, P., "La soberanía popular como fundamento del orden estatal y como principio constitucional" en *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, n° 35, 2010 (2° semestre), pp. 245-286.

³Vid. KRIELE, M., *Introducción a la teoría del Estado: fundamentos históricos de la legitimidad del Estado constitucional democrático*, Editorial Depalma, Buenos Aires (1980), pp. 53 ss.

⁴Vid. SIEYÈS, E., *Escritos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México D.F. (1993), pp. 156-161.

⁵A efectos de este trabajo *soberanía nacional* y *soberanía popular* se entenderán conceptos sinónimos. Sin perjuicio de aquello, una remisión a los enfoques en que pueden analizarse las posibles diferencias puede encontrarse en MARSHALL, P., ob. cit., pp. 256-258.

identidad.⁶ El principio de identidad significa, de manera general, que quienes gobiernan sean los mismos que quienes son gobernados.

El término que designa a esta forma de gobierno corresponde a una palabra griega que tiene su origen en los vocablos *demos* (pueblo) y *cratos* (poder). Para algunos, la democracia es además un régimen político, que significa configurar ideológicamente al Estado con arreglo a un sistema institucional en determinada estructura social.⁷ Baste con decir, además, que la democracia como principio constitucional de organización y ejercicio del poder del Estado se afirma en dos ideas fundamentales: la libertad política y la igualdad política.⁸

Ahora bien, *¿qué vinculación existe entre los principios de soberanía popular y democracia que someramente acabamos de recapitular?* Quien se ha hecho cargo de esta cuestión latamente en sus Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia ha sido E. Böckenförde. Este autor alemán parte de la base en que el dominio político que los hombres ejercen sobre otros hombres no es algo que simplemente deba suponerse sino que más bien es algo que debe justificarse o legitimarse, así soberanía popular aparece como legitimación del poder a partir del pueblo mismo.

La soberanía popular opera como premisa sobre la cual se estructura luego la democracia como forma de gobierno. Ello significa que la democracia encarna la *concretización* del principio de soberanía popular: es consecuencia y realización de la premisa según la cual el pueblo es titular del poder constituyente. Que el Estado adopte este modelo de realización de la soberanía popular, es una decisión tomada por el mismo cuerpo social ejerciendo el poder constituyente. En el fondo la democracia sostiene que el poder estatal que proviene del pueblo, debe también ser ejercicio por él.⁹ Una idea que sirve de síntesis a esta cuestión es la noción que el influyente autor entrega de un Estado democrático: “aquel en que el ejercicio de la soberanía se constituye, legitima y controla por el pueblo”.¹⁰

DEMOCRACIA DIRECTA Y REPRESENTATIVA

En doctrina la división más tradicional de los modelos de democracia se da entre democracia directa e indirecta o representativa. El criterio fundamental que permite distinguir ambas dice razón con la existencia de intermediación en el ejercicio del poder.

La democracia directa es aquella en que el principio de *identidad* ya mencionado se aplica absolutamente y sin matices: el pueblo como titular del poder soberano coincide inmediatamente

⁶Cfr. SCHMITT, C., *Teoría de la Constitución*, Alianza Editorial, Madrid (1982), p. 221.

⁷Cfr. LUCAS VERDÚ, P. y MURILLO DE LA CUEVA P., *Manual de Derecho Político*, Editorial Tecnos, Madrid (1994), p. 286.

⁸Cfr. MARSHALL, P., “Notas sobre el contenido del principio de la democracia” en *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política*, n° 3 (2011), p. 16.

⁹Cfr. BÖCKENFÖRDE, E., *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia*, Editorial Trotta, Madrid (2000), p. 52.

¹⁰Ibíd., p. 53.

como titular de su ejercicio. Se trata del modelo más puro de democracia, en que las diversas funciones del Estado son ejercidas por la comunidad entera reunida en asambleas, las que mediante sorteo designan los cargos con el fundamento de garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la labor pública.

El modelo de democracia directa más célebre es aquel que alcanza su apogeo en la Atenas antigua bajo el gobierno de Pericles, durante el s. V. a.C. El pueblo reunido en la *Ekklésia* (asamblea) decidía las cuestiones de la vida pública y aprobaba las leyes. La *Boulé* (Consejo) era un órgano previo de preparación de las asambleas y la *Helaía* o tribunal popular exigía rendición de cuenta a todos los magistrados.¹¹ Pese a esta institucionalidad orgánica, no existía nitidez en la división de funciones ni de poderes. Las funciones ejecutiva, legislativa o judicial no eran conocidas en ese modelo, y se ha dicho que tampoco hubiesen sido compatibles con la democracia ateniense.¹² En este contexto histórico, el ejercicio directo de la soberanía por el pueblo pudo darse debido a que la polis antigua era demográfica y geográficamente reducida. La economía fundamentalmente agraria se basaba en la esclavitud, por lo que existía una clase social con tiempo disponible para dedicarse a la política y la vida pública, asistiendo constantemente al *Ágora*.

Hoy la democracia planteada como la de Atenas no es plausible en los Estados actuales, con territorios extensos. De hecho se ha dicho que ni siquiera ésta fue realmente una democracia, toda vez que se limitó a la participación de la clase esclavista en las funciones del Estado, desplazando a la mayor parte de la población constituida por esclavos.¹³ Una de las críticas más contundentes viene de Böckenförde, el que desecha su aplicación entre otras razones, por la fácil manipulación de la voluntad del pueblo a través de las preguntas realizadas, el poco interés de la población en las actividades políticas y la necesidad de un aparato de dirección en todo grupo humano que en este caso no existiría.¹⁴

El diagnóstico final a la herencia dejada por la democracia ateniense resulta analizado duramente por Loewenstein: “*Mientras que los griegos han dejado a la humanidad verdaderos tesoros en literatura, arte, filosofía, y ciencias naturales o políticas, su sistema de gobierno resultó un fracaso*”.¹⁵

La democracia directa hoy sólo permanece en algunos cantones suizos, en los que a nivel comunal, se realizan consultas sobre cuestiones locales tales como transporte, aseo y ornato, cultura, entre otras. El alcalde cita a la plaza principal a los habitantes para que estos manifiesten su parecer sobre determinados asuntos. Lo dicho ocurre en condados como Uri, Unterwalden o

¹¹Cfr. MANGAS, J., *Textos para la Historia antigua de Grecia*, Editorial Cátedra, Madrid (2000), p. 101

¹²Cfr. LOEWENSTEIN, K., *Teoría de la Constitución*, Editorial Ariel, Barcelona (1976), p. 95

¹³Cfr. BORJA, R., *Derecho Político y Constitucional*, Fondo de Cultura Económica, México D.F. (1991), p.88

¹⁴Cfr. BÖCKENFÖRDE, E., ob. cit., pp. 136-142

¹⁵LOEWENSTEIN, K., ob. cit., p. 96.

Apenzell. En Estados Unidos también muchos problemas locales se plebiscitan especialmente en los Estados del Medio Oeste.¹⁶

Por su parte, democracia representativa es, al contrario, aquella en que el pueblo confía la función gubernativa a determinadas personas, que la desempeñan a nombre y en representación de aquel. Como antecedente histórico, debemos señalar que el concepto de representación política constitucional surge como alternativa al anterior modelo de representación estamental del Antiguo Régimen, que sirvió de base para su desarrollo. En el absolutismo, la representación estamental cumplía con la función principal de delimitar en ciertas cuestiones –aunque dudosamente– el poder del Rey al contraer compromisos con éste, e implicaba una representación estamental y no individual, lejana a la imagen de la actual representación política, puesto que no servía a la formación de la voluntad estatal.¹⁷ Era una representación *ante* el poder estatal.

La democracia representativa que conocemos hoy tiene su origen en la Francia posterior a la Revolución, inspirada por los principios de la representación derivada del contrato de mandato del derecho privado. Existen básicamente dos fundamentos para la adopción de este sistema: Por una parte, uno de orden *fáctico* que proviene de la propia crítica a la impracticabilidad de la democracia directa: los Estados modernos son extensos territorial y demográficamente, por lo que se hace ineludible el ejercicio de los poderes estatales por representantes elegidos por la ciudadanía. Por otra, uno de orden *racional* , hace referencia a la complejidad de las decisiones políticas que demandaría sean discutidas y decididas por personas idóneas intelectualmente e interesadas en virtud de la división de funciones del trabajo que ocurre en toda sociedad.¹⁸

Resolver entre democracia directa *versus* democracia representativa fue una de las interrogantes centrales que los nacientes Estados modernos debieron sortear para organizar el ejercicio de su poder. Francia e Inglaterra fueron buenos ejemplos de dicho proceso, aunque presentaron matices diversos.

Inglaterra resolvió inequívocamente esta interrogante a favor de la democracia representativa a principios del s. XVIII. Esto se produjo a raíz del ejercicio del derecho de petición por parte de la ciudad de Kent en el año 1701, a lo que el Parlamento respondió tajantemente declarándose único órgano a través del cual se expresaría la soberanía estatal. No entraría a competir políticamente con el ejercicio del derecho de petición de las distintas ciudades, rechazando el dogma de a mayor cercanía con los ciudadanos, mayor democracia.

Distinto fue el caso francés. El debate fue una de las interrogantes principales de los revolucionarios, planteándose tanto en la Asamblea de 1789 y 1791, como en la Convención de 1792-93 y 1795. Cada corriente había sido defendida férreamente en sus obras por dos grandes filósofos ilustrados. Rousseau postulaba la democracia directa, al encontrarse ésta implícita en los textos sobre el contrato social. La voluntad popular expresada en la ley sólo puede ser entendida

¹⁶Cfr. CRUZ-COKE, C., *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Ediciones Universidad Finis Terrae, Santiago de Chile (2009), pp. 148-149.

¹⁷Cfr. PÉREZ ROYO, J, *Curso de Derecho Constitucional*, Editorial Marcial Pons, Madrid (2000), pp. 637-638.

¹⁸Cfr. MOLINA, H., *Instituciones Políticas*, Legal Publishing, Santiago de Chile (2009), p. 167.

como una forma de autodeterminación individual de la comunidad política. Esto manifestado lapidariamente en su frase “*toda ley que el pueblo no ha ratificado en persona, no es una ley*”.¹⁹ Por el contrario, Montesquieu fue defensor de la vertiente representativa de la democracia al considerar que es necesario que el pueblo haga a través de sus representantes todo lo que no puede hacer por imposibilidades fácticas y además porque los representantes son los sujetos apropiados para discutir los asuntos públicos.

Entre ambas posiciones prosperó en definitiva la democracia representativa. Si bien no medió un pronunciamiento formal por parte de la Asamblea o la Convención a este respecto –por lo que por largo tiempo se mantuvo una concepción ambigua–, el asunto adquiere ribetes más claros finalmente en la Constitución de 1791.²⁰

DEMOCRACIA SEMI-DIRECTA: PROCESOS HISTÓRICOS Y RECEPCIÓN DEL MODELO

Como acaba de reseñarse, la contienda democracia directa *versus* democracia representativa resultó resolviéndose a favor de la segunda inequívocamente en la carta fundamental francesa de 1791. Sin embargo, apenas dos años después se introdujeron a ésta norma constitucional matices que empotraron nuevos elementos al modelo tradicional de la representación política. En efecto, bajo la influencia de Condorcet la Constitución de 1793 instaurará un régimen *normalmente* representativo, puesto que admitía que en determinadas ocasiones y bajo determinados procedimientos, el pueblo se pronuncie sobre diversas cuestiones, incluyéndose en ellas el correcto ejercicio de la labor de los representantes. Fueron los primeros antecedentes de un modelo híbrido que conjugará tanto representación como voluntad popular directa.

Este primer antecedente no es recordado como una experiencia exitosa. Efectivamente, la aplicación de dichas herramientas plebiscitarias es recordada tristemente por la manipulación que de dichas consultas populares se dio durante el régimen napoleónico, tanto en el Primer Imperio como en el Segundo Imperio. De hecho, Francia sólo volverá a recoger estos mecanismos con Charles De Gaulle en la Constitución de 1958.

Dichas experiencias fueron desechadas en Francia y no fueron incluidas en los sistemas políticos de ningún otro país europeo sino al menos cien años después. Sólo con el fin de la Primera Guerra Mundial el concepto de democracia directa volvería a escucharse en el seno de los órganos legislativos y de gobierno europeos, pero esta vez ya no bajo el esquema democracia directa *versus* democracia representativa, tal como ocurriera tras la Toma de la Bastilla. Al contrario, esta vez la democracia directa comenzará a plantearse sólo como un *complemento* a la democracia representativa.²¹ En los años 60', los movimientos estudiantiles de la Nueva Izquierda enarbolaron a la democracia participativa como eslogan de su lucha. Luego la demanda

¹⁹ROUSSEAU, J.J., op. cit., p. 125

²⁰Cfr. PÉREZ ROYO, J, op. cit., p. 628

²¹Cfr. Ibídem, p. 629

por participación pasó a la clase trabajadora. Ello incentivó que los gobiernos se comprometieran con dichas premisas. Fue el caso de Estados Unidos en 1964, en que el gobierno federal, por medio del “*Community Action Programs*” llamó a la máxima participación posible de los residentes en las áreas y miembros de los grupos servidos.²²

Ello gestaría uno de los fenómenos más importantes del constitucionalismo de posguerra: la democracia semi-directa, semi-representativa o participativa. Es una forma de gobierno híbrida que conjuga el ejercicio de la soberanía popular por parte de autoridades electas por sufragio universal y la participación directa del pueblo en la formación de las leyes o normas constitucionales (presentando iniciativas o aprobando proyectos) o en la destitución de las autoridades. Tiene la particularidad de contemplar la intervención directa de la ciudadanía en ciertas funciones públicas, fundamentalmente legislativas. Se ha denominado también democracia *participativa* al ser un sistema que permite la participación política y social de toda la comunidad en la solución de problemas colectivos.

No hay consenso en doctrina respecto a si se trata de una tipología diversa que se integraría al dualismo democracia directa/democracia representativa o bien sólo se trataría de un modelo representativo atenuado. Estimamos que se trata de una tipología autónoma e híbrida entre las dos clásicas, siguiendo entre otros a Rendón Corona.²³ En efecto, un sistema político que contemple la intervención más o menos frecuente del electorado es claramente distinto a aquel en que la ciudadanía concurre a las urnas únicamente para elegir a sus autoridades cada cuatro años, como el caso chileno. Por otra parte y como ya veremos, la democracia semi-directa opera sobre la base de instituciones propias tales como el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular legislativa o la revocación del mandato representativo. Sin embargo, hay autores que piensan que los distintos mecanismos que aquí llamamos de democracia semi-directa son meras expresiones de la democracia indirecta o representativa, toda vez que quienes las protagonizan, numéricamente inferiores a la masa de población, son de hecho sus representantes.²⁴

Estimamos que los criterios que permiten identificar una democracia semi-directa pura son fundamentalmente: *constitucionalidad*, *completitud* y *periodicidad*. Así, las hipótesis de convocatoria a las urnas al pueblo o su derecho a la iniciativa legislativa deben estar consagradas a nivel constitucional. No es democracia semi-directa aquella que sólo contempla mecanismos de participación ciudadana a nivel reglamentario o legal, ni en disposiciones constitucionales transitorias. Por otra parte, un sistema democrático semi-representativo es completo cuando consagra varias herramientas. Así, no podríamos decir que el chileno es uno de estos sistemas en la medida que sólo consagra exiguas hipótesis. Por último, en una democracia semi-directa la voluntad ciudadana debe estar llamada a manifestarse con cierta periodicidad. Chile no forma

²²Cfr. SILVA JIMÉNEZ, A., “Hacia una democracia participativa (II Parte). Teoría participacionista de la democracia”, en *Revista de Derecho Universidad Austral de Chile*, n° 8 (1997), p. 114.

²³Vid. RENDÓN CORONA, A., “La democracia semi-directa, referéndum, plebiscito, iniciativa popular y revocación del mandato”, en *Revista Iztapalapa*, n° 48 (2000), p. 306.

²⁴Cfr. BORJA, R., op. cit., p. 88.

parte de este grupo de Estados por haber llamado a la ciudadanía a las urnas en los plebiscitos de 1988 y 1989, hace más de veinte años ambos.

MECANISMOS DE LA DEMOCRACIA SEMI-DIRECTA

¿A través de qué herramientas institucionalizadas el pueblo participa de una democracia semi-directa? Antes de responder a esa pregunta debemos hacer una diferencia previa. Recogiendo la distinción de Rodrigo Borja, entendemos que la participación popular en el ejercicio de la conducción estatal es de dos tipos: la acción política *difusa* y la acción política *concreta*. La primera, es aquella que se realiza fundamentalmente a través de la opinión pública, los grupos de presión y los partidos políticos. En cambio la acción política concreta, es aquella que se ejecuta a través de medios institucionalizados entre los cuales los más importantes son las distintas modalidades del sufragio universal. Lo que las distingue efectivamente, dice razón con que en la primera clase, el pueblo solamente influye sobre quienes tienen a su cargo la resolución de asuntos colectivos; mientras en que la segunda clase, es el pueblo directamente el que expresa volitivamente su deseo de resolver ciertos asuntos de tal o cual forma.²⁵

En conclusión, los mecanismos a través de los cuales se ejerce una democracia semi-directa son –según este esquema– de acción concreta, ya que la resolución final de ciertas cuestiones queda entregada a un pronunciamiento electoral. Son esencialmente cuatro: el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular de ley y la revocación popular del mandato representativo también llamada *recall*.

CONSULTAS POPULARES: PLEBISCITO Y REFERÉNDUM

Sin lugar a dudas, los mecanismos más conocidos a través de los cuales se consulta la voluntad popular para decidir acerca de alguna cuestión controvertida son el plebiscito y el referéndum. Aunque formalmente son herramientas idénticas, se diferencian por una cuestión material: el objeto de la consulta. Así, si se somete a aprobación popular la vigencia de una norma constitucional o legal, estamos frente a la figura de *referéndum*. Al contrario, si se consultan cuestiones políticas distintas de la aprobación de una norma, nos encontramos ante la figura de *plebiscito*. Para ilustrar, la consulta que se llevó a cabo en 1988 respecto a la continuidad o no de Augusto Pinochet al mando del país fue un plebiscito; mientras que la consulta realizada en 1989 respecto a la aprobación de las 54 reformas constitucionales propuestas se trató de un referéndum constitucional.

El *plebiscito* es un mecanismo jurídico mediante el cual un órgano representativo somete a la decisión del pueblo una materia o asunto de excepcional interés en la vida colectiva, tal como la

²⁵Cfr. *Ibíd*em, p. 187.

decisión de un cambio de soberanía territorial, la renovación de un gobernante en su función sin elecciones competitivas o cualquier otra cuestión que no implique la aprobación de una norma. No se trata de someter a la decisión del electorado la aprobación de una norma constitucional o legislativa; pues caeríamos al ámbito competencial de la figura del *referéndum*. La figura del plebiscito queda reservada a votaciones sobre cuestiones no constitucionales y no legislativas.²⁶

Su origen histórico se remonta a la antigua Roma con características muy distintas a su configuración actual. Allí, los *plebiscita* eran normas propuestas por un *tribunum plebis* (tribuno de la plebe) y aprobadas por el *concilium plebis* (concilio de la plebe), asamblea que sólo reunía a ciudadanos de origen plebeyo lo que motivó en muchas ocasiones rechazo por parte de los patricios, sobre si estas normas les resultaban aplicables a ellos y les obligaban o no.²⁷

El *referéndum* en tanto, es el acto por el cual el cuerpo electoral aprueba o desaprueba ciertas decisiones de los órganos legislativos del Estado. Su objetivo específico es la normatividad. Se recurre a la decisión del pueblo para la aprobación de una norma ya sea de rango constitucional, o bien legal. El origen del término “referéndum” viene de las Confederaciones de Estado, cuando los miembros de las asambleas diplomáticas debían estatuir “ad referéndum”, es decir, estaban sujetos a la ratificación de las autoridades de cada Estado pactante. El referéndum viene a ser por tanto, la ratificación de un acto político determinado. Ha sido clasificado en virtud de distintos criterios, entre otros:²⁸

- a. Según la materia sobre la cual verse (referéndum constituyente o referéndum legislativo)
- b. Según el momento en que se efectúa (referéndum sucesivo o *post legem* si se convoca posterior al acto sobre el que recae, o referéndum preventivo o *ante legem* si es que antecede al acto del Estado)
- c. Según su eficacia jurídica (referéndum consultivo si sus resultados no tienen carácter vinculante o referéndum constitutivo o decisonal si es que al contrario, sus resultados tienden a conferir existencia a una norma jurídica)
- d. Según la necesidad de su convocatoria (referéndum obligatorio o referéndum facultativo)
- e. Según el tipo de pregunta que se realice al electorado (referéndum de ratificación, si es que las opciones son sí o no a la aprobación de una norma, o referéndum de opción, si es que se presentan al electorado una serie de alternativas y proyectos a elegir)

En un apartado posterior analizaremos con mayor detención ambas figuras consultivas, fundamentalmente su conveniencia y eficacia a la hora de decidir políticas públicas.

²⁶Cfr. LOEWENSTEIN, K., op. cit., p. 331

²⁷Cfr. GUZMÁN BRITO, A., *Derecho Privado Romano: Tomo I*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile (2001), p. 28

²⁸Por todos, Cfr. BISCARETTI DI RUFFIA, P., *Derecho Constitucional*, Editorial Tecnos, Madrid (1987), p. 423-424

INICIATIVA POPULAR DE LEY

En toda democracia representativa clásica, los únicos órganos facultados para intervenir en el procedimiento legislativo son el Parlamento y el Ejecutivo, en su caso. La iniciativa popular de ley aparece como atenuante a este representativismo, un derecho constitucionalmente consagrado a los ciudadanos, de presentar proyectos de ley ante el órgano competente, ya sea para crear como derogar leyes. Puede ser de dos clases: *formulada* y *no formulada*. En la iniciativa formulada, se somete a tramitación legislativa un proyecto de ley a texto completo. Al contrario, la iniciativa no formulada sólo implica plantear la “idea de legislar”, pero no se señala el texto preciso de la ley. El número de firmas y el plazo en que ellas deben reunirse es muy variable. Lo que está en juego en la iniciativa popular de ley es si los partidos deben monopolizar toda iniciativa política, o si por el contrario, los ciudadanos de manera autónoma pueden conservar ese derecho radicado originalmente en el principio de soberanía popular.²⁹ La iniciativa es vinculante para los órganos legislativos, pues conlleva la obligación de dichos órganos de darle tramitación a la ley, resolviendo acerca de lo que ella trate.

Presenta a su vez, cierta relación con el ejercicio del derecho de petición constitucionalmente consagrado en el Art. 19 n°14 de nuestra carta fundamental.³⁰ En virtud de este, la Constitución asegura a todas las personas el derecho de presentar peticiones a la autoridad sobre cualquier asunto de interés público o privado, sin otra limitación que la de proceder en términos respetuosos y convenientes. Sin embargo, y al contrario de lo propuesto originalmente, no se consagró el deber de los órganos a responder a dichas peticiones fundadamente. Entre otras cosas, por las reticencias del comisionado Jaime Guzmán a esta cuestión, a su juicio, por los problemas prácticos que podría conllevar dicha obligación.³¹ Por esa misma limitación, es que la relación entre ambos asuntos es meramente tangencial. A diferencia del derecho de petición –al menos el consagrado en el caso chileno– la iniciativa popular de ley conlleva la obligación del órgano legislativo de darle la tramitación que eventualmente lleve a dichos proyectos a convertirse en ley de la República.

REVOCACIÓN DEL MANDATO

La vía más tradicional de destitución de una autoridad pública siempre ha sido la del mal llamado juicio político o *impeachment*, en manos del Parlamento previa concurrencia de un quórum determinado y una de las causales expresamente señaladas en la Constitución. Es una herramienta en manos de las cúpulas partidistas en que la opinión del pueblo sobre el desempeño

²⁹Cfr. RENDÓN CORONA, A., “La democracia semi-directa...”, ob. cit, p. 320

³⁰Vid. EVANS DE LA CUADRA, E., *Los derechos constitucionales: Tomo II*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile (2004), p. 106

³¹Actas de la Comisión de Estudio de la nueva Constitución, Sesión 125°, celebrada el jueves 29 de mayo de 1975.

del funcionario o el juicio que estos hagan de la conveniencia o legitimidad de sus actuaciones carece de relevancia absolutamente. Lo contrario ocurre al consagrarse este instrumento mucho más expedito, que también es llamado *recall*, por medio del cual ciertas autoridades en principio inamovibles durante su periodo constitucional, dejan de serlo al poder ser destituidos mediante una votación popular y cumpliendo una serie de requisitos.

La revocación popular del mandato representativo es una modalidad del plebiscito que persigue poner término anticipado al mandato de un representante por medio del sufragio de los ciudadanos que ratifican o revocan su permanencia en una función pública. Puede ser *individual* o *colectiva*. Es individual cuando busca poner fin al mandato de un representante en particular, y colectiva cuando busca poner fin al mandato de todos los miembros de un órgano colegiado.

En ciertos casos, cumple la función de resolver una crisis de gobierno al destituir al detentador de la autoridad. Para asegurarse que realmente se busca resolver una crisis de gobierno, y no sólo desestabilizarlo, los requisitos para su convocatoria suelen ser altos respecto al número de ciudadanos solicitantes del plebiscito revocatorio de mandato.

BREVE REFERENCIA A LA EXPERIENCIA COMPARADA DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Los instrumentos paliativos de la democracia representativa que acabamos de individualizar, han sido recogidos de manera diversa en los distintos órdenes constitucionales del mundo. De hecho, para ilustrar esta cuestión, en el largo periodo 1900-1993 se practicaron en Suiza 414 consultas populares, en el resto de Europa 149 veces; en el Medio Oriente 93 veces, en Asia 30 veces, en países americanos 49 veces y en Australia/Nueva Zelanda 64 veces.³²

En Europa Occidental los sistemas donde propiamente existe una democracia plebiscitaria son Suiza, Dinamarca e Irlanda. En un rango medio están Francia, Italia, Noruega e Irlanda. Su uso es menos frecuente en España, Islandia y Luxemburgo e irrelevante en Austria, Bélgica, Finlandia, Gran Bretaña y Grecia. Por ejemplo, tanto en Francia como en España, los gobiernos de Chirac y Rodríguez Zapatero respectivamente llevaron adelantes consultas populares para conocer la opinión de la ciudadanía en torno a la ratificación de la Constitución de la Comunidad Europea.

A efectos de este trabajo nos referiremos sucintamente a cuatro experiencias comparadas. Por una parte el modelo más emblemático y tradicional históricamente: el suizo, y seguidamente el italiano. En tercer lugar, el sistema de un país cuya historia republicana tiene mucha relación con las asambleas populares y la participación ciudadana: el estadounidense. Y en cuarto lugar, repasaremos la interesante experiencia latinoamericana de países como Uruguay, Perú o Venezuela.

³²Cfr., RENDÓN CORONA, A., “La democracia semi-directa...”, op. cit, p. 312

CONFEDERACIÓN HELVÉTICA

La democracia participativa ha tenido amplia tradición y desarrollo en Suiza. Su modelo histórico se funda en la Constitución de la Confederación suiza de 1848, reformada en 1874, que contempla un gobierno directorial o de democracia semi-directa cuyos órganos principales son el órgano legislativo (Asamblea federal con dos ramas: Consejo Nacional y Consejo de los Estados); el órgano ejecutivo (Consejo Federal, que elige al Presidente y Jefe de Estado); y el gobierno de los cantones, en que tres de ellos (los más pequeños y agrarios) contemplan asambleas generales del pueblo donde votan leyes, etc.

Respecto a la reforma de la Constitución federal, toda aquella que se practique debe ser aprobada en referéndum constituyente, y la reforma sólo entrará en vigencia una vez aprobada en cada uno de los cantones. En tanto, el referéndum legislativo es facultativo y no procede respecto del presupuesto y leyes financieras. Aprobada una ley por la Asamblea Federal, si lo piden treinta mil ciudadanos activos u ocho cantones debe ser sometida a la aprobación popular. Igualmente con los tratados internacionales de duración indefinida o por más de quince años. Se contempla, por otro lado, la iniciativa popular que en materia constitucional debe ser suscrita a lo menos por 100.000 electores en un plazo de 18 meses. En siete cantones suizos se contempla la revocatoria colectiva pudiendo pedirse la disolución anticipada del Parlamento cantonal.³³

ITALIA

En Italia se ha acogido la iniciativa popular *formulada*, al permitir la Constitución que 50.000 electores presenten un proyecto de ley redactado en artículos. Respecto a la institución del referéndum facultativo, la Constitución italiana contempla dos clases: uno en materia constitucional³⁴, y otro en materia legislativa aunque sólo con eficacia derogatoria.³⁵ También se han consagrado en la Constitución Italiana las herramientas del referéndum y la iniciativa popular

³³Cfr. MOLINA, H., op. cit., p. 175-176

³⁴COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA ITALIANA – Artículo 138: Las leyes de revisión de la Constitución y demás leyes constitucionales serán adoptadas por cada una de las Cámaras en dos votaciones sucesivas con intervalo no menor de tres meses, y serán aprobadas por mayoría absoluta de los componentes de cada Cámara en la segunda votación.

Dichas leyes serán sometidas a referéndum popular cuando, dentro de los tres meses siguientes a su publicación, lo solicite una quinta parte de los miembros de una Cámara o quinientos mil electores o cinco Consejos Regionales. La ley sometida a referéndum no se promulgará si no fuere aprobada por la mayoría de los votos válidos.

No habrá lugar a referéndum si la ley hubiese sido aprobada en la segunda votación en cada una de las Cámaras por una mayoría de dos tercios de sus respectivos componentes

³⁵COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA ITALIANA – Artículo 75: Se celebrará referéndum popular para decidir sobre la derogación total o parcial, de una ley o de un acto con fuerza de ley, cuando lo soliciten quinientos mil electores o cinco Consejos regionales.

No se admitirá el referéndum para las leyes tributarias y presupuestarias, de amnistía y de indulto, ni de autorización para ratificar tratados internacionales.

Tendrán derecho a participar en el referéndum todos los ciudadanos llamados a elegir la Cámara de Diputados.

La propuesta sometida a referéndum será aprobada si ha participado en la votación la mayoría de quienes tengan derecho a hacerlo y si se alcanza la mayoría de los votos válidamente emitidos.

La ley determinará las modalidades de celebración del referéndum

con aplicación en los ordenamientos regionales que han resultado ser aplicados en variadas ocasiones.

Sólo como prueba que en el país de la bota estas herramientas han tenido alta importancia, baste señalar que el aborto y el divorcio nacieron allí por una iniciativa popular que se generó a raíz del rechazo por parte del Parlamento italiano a los proyectos respectivos. Entonces, con la firma de 50.000 ciudadanos el pueblo inició los proyectos de ley, forzando a un plebiscito, mediante el cual fueron aprobados definitivamente.

ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA

Los Estados Unidos tienen una histórica tradición en el campo de la democracia participativa. En sus inicios republicanos tuvo gran importancia la institución de la asamblea popular, que a fines de la segunda década del 1600 se originó en la Bahía de Massachusetts y resultó extendiéndose a New Hampshire, Connecticut, Rhode Island, Vermont y Maine. Dicho órgano de gobierno fue elogiado en su tiempo, entre otros, por Thomas Jefferson y Alexis de Tocqueville. En el marco de la Declaración de Independencia de 1776 también intervino la opinión de los votantes para aprobar la Constitución. Dicha tradición histórica se ha conservado a nivel estatal, más no a nivel federal. Efectivamente, en los Estados Unidos muchos problemas locales se plebiscitan junto con las elecciones de representantes, sobre todo en Estados del Medio Oeste. Unos quince Estados contemplan el referéndum constituyente; unos veinte tienen el referéndum legislativo, y el recall también lo contemplan algunos Estados federados.

Sobre esta última herramienta, cabe señalar que cerca de treinta Estados contemplan la revocación de muchos mandatos que tienen ciertas autoridades estatales. En el Estado de Colorado se podía incluso, hasta hace un tiempo, revocar decisiones judiciales, lo que finalmente fue derogado. Sólo a modo de ejemplo cabe recordar que en el mes de agosto del año 2006, el Gobernador del Estado de California Gray Davis fue destituido de su cargo mediante una revocatoria promovida por iniciativa popular de más de un millón de electores. En el mismo acto fue elegido en el cargo el actor norteamericano Arnold Schwarzenegger reelecto después en 2007.

Hoy fundamentalmente, las formas activas de participación ciudadana en los Estados Unidos son varias. La asamblea popular, por medio de la cual los votantes de una localidad asisten a tomar decisiones sobre asuntos de relevancia local aún se observa en muchos poblados de Nueva Inglaterra. Para tomar estas decisiones, los asistentes son orientados por el Comité financiero y el Directorio de planificación de la localidad, entre otros funcionarios locales. Otros instrumentos son, los referéndums y plebiscitos, la revocatoria e iniciativa popular de ley. Respecto de este último instrumento se permite que los votantes propongan y promulguen leyes sin la acción del cuerpo legislativo. Un ejemplo de la aplicación de una iniciativa popular, fue la presentación y

aprobación por parte de los votantes de Anchorage, Juneau y Fairbanks, en Alaska, de un proyecto de ley para el congelamiento de las armas nucleares en sus territorios (1982).³⁶

AMÉRICA LATINA

El contexto político reciente de Latinoamérica aún está empapado por el autoritarismo que vino de la mano de las dictaduras de índole militar, sin embargo hoy la región goza del mayor número de gobiernos elegidos por votación popular de su historia. El retorno a la democracia de muchos países, sirvió de oportunidad para institucionalizar diversas herramientas que aseguren la legitimación democrática de las decisiones estatales durante la década de los noventa. No obstante, la voluntad de fomentar una mayor participación popular ha tenido como gran barrera los bajos niveles de participación en organizaciones de la sociedad civil y política de los ciudadanos de estos países. Argentina, Paraguay, Brasil, Venezuela, Uruguay, Perú, entre otros contemplan mecanismos de participación a nivel constitucional. No es el caso de Chile, que analizaremos con detención en apartados posteriores.

Uruguay es un país con larga tradición en la utilización de mecanismos de democracia semidirecta. Un ejemplo de esto es el plebiscito de 2004 en que se decidió sobre la privatización del agua en el país. Los resultados de la consulta arrojaron que un 60% se manifestó a favor de introducir a la Constitución una declaración que señale que el agua es un recurso natural esencial a la vida, y que el acceso a éste y todos los servicios de saneamiento son derechos humanos fundamentales. Ello conllevó a que hoy en día los servicios públicos de abastecimiento de agua son prestados exclusivamente por el Estado uruguayo. La Constitución uruguaya consagra el ejercicio directo de la soberanía por el cuerpo electoral para los casos de elecciones populares, iniciativa popular y referéndum.³⁷ En materia constitucional, existe iniciativa popular del 10% de los ciudadanos inscritos en el Registro Cívico Nacional; dicha iniciativa debe ser sometida a referéndum; al igual que la iniciativa de reforma constitucional por el órgano legislativo.³⁸ Lo mismo se reproduce en materia legislativa, y también a nivel departamental, donde la iniciativa popular y el referéndum se encuentran consagrados explícitamente.

³⁶Cfr. ZIMMERMAN, J., *Democracia participativa: el resurgimiento del populismo*, Grupo Noriega Editores, México D.F. (1992), p.

³⁷CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL URUGUAY - Artículo 82.- La Nación adopta para su Gobierno la forma democrática republicana. Su soberanía será ejercida directamente por el Cuerpo Electoral en los casos de elección, iniciativa y referéndum, e indirectamente por los Poderes representativos que establece esta Constitución; todo conforme a las reglas expresadas en la misma.

³⁸CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL URUGUAY – Artículo 311.- La presente Constitución podrá ser reformada, total o parcialmente, conforme a los siguientes procedimientos: A) Por iniciativa del diez por ciento de los ciudadanos inscritos en el Registro Cívico Nacional, presentando un proyecto articulado que se elevará al Presidente de la Asamblea General, debiendo ser sometido a la decisión popular, en la elección más inmediata. La Asamblea General, en reunión de ambas Cámaras, podrá formular proyectos sustitutivos que someterá a la decisión plebiscitaria, juntamente con la iniciativa popular. B) Por proyectos de reforma que reúnan dos quintos del total de componentes de la Asamblea General, presentados al Presidente de la misma, los que serán sometidos al plebiscito en la primera elección que se realice. Para que el plebiscito sea afirmativo en los casos de los incisos A) y B), se requerirá que vote por "SI" la mayoría absoluta de los ciudadanos que concurran a los comicios, la que debe representar por lo menos, el treinta y cinco por ciento del total de inscritos en el Registro Cívico Nacional. C).... D)...

Por otro lado, en Venezuela se ha vivido un proceso similar. La Constitución de 1999, impulsada por el Presidente Hugo Chávez y bautizada “Bolivariana” introduce un capítulo completo referente a participación ciudadana a través de mecanismos de democracia semidirecta. El propio Chávez, recientemente reelecto hasta 2019, ha sido asiduo partidario del uso de estas herramientas. Se contempla el referendo consultivo sobre materias de especial trascendencia nacional.³⁹ Existe también el referéndum legislativo tanto aprobatorio como derogatorio. Sin embargo, una de las novedades de dicha carta fundamental que ha llamado más la atención es el uso de la revocación popular del mandato. La propia norma constitucional en su Artículo 72 reza “Todos los cargos y magistraturas de elección popular son revocables”.⁴⁰ De hecho, en 2004 el mandato del propio Hugo Chávez como Jefe de Estado fue objeto de un referéndum, llamado revocatorio para sus opositores y ratificadorio para sus adherentes. Los resultados acabaron arrojando un amplio apoyo al mandatario.

Por último, Perú también ha vivido un proceso de recepción de estos instrumentos en la Constitución Política de 1993. La mencionada Constitución fue aprobada en referéndum, aunque personalizando el debate por el entonces Presidente Alberto Fujimori, que manifestó que lo que se votaba no era la nueva Constitución sino la aprobación de su gestión presidencial. Debido a ello, el resultado fue apenas superior al 50% de los votos, muy lejos del 80% que las encuestas auguraban antes de dichas declaraciones. Dos son los artículos que se ocupan de dichos mecanismos en la Constitución peruana. Por una parte el Art. 2 inc. 17 que reconoce como derechos de la persona “la remoción y revocación de autoridades, iniciativa legislativa y referéndum”, y el Art. 31, que añade como derechos políticos a los antes mencionados la rendición de cuentas⁴¹.

³⁹CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA - Artículo 71 ° Las materias de especial trascendencia nacional podrán ser sometidas a referendo consultivo por iniciativa del Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros; por acuerdo de la Asamblea Nacional, aprobado por el voto de la mayoría de sus integrantes; o a solicitud de un número no menor del diez por ciento de los electores y electoras inscritos en el Registro Civil y Electoral.

También podrán ser sometidas a referendo consultivo las materias de especial trascendencia parroquial, municipal y estatal. La iniciativa le corresponde a la Junta Parroquial, al Concejo Municipal, o al Consejo Legislativo, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes; al Alcalde o Alcaldesa, o al Gobernador o Gobernadora de Estado, o a un número no menor del diez por ciento del total de inscritos e inscritas en la circunscripción correspondiente, que lo soliciten.

⁴⁰CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA - Artículo 72. ° Todos los cargos y magistraturas de elección popular son revocables.

Transcurrida la mitad del período para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria, un número no menor del veinte por ciento de los electores o electoras inscritos en la correspondiente circunscripción podrá solicitar la convocatoria de un referendo para revocar su mandato.

Cuando igual o mayor número de electores o electoras que eligieron al funcionario o funcionaria hubieren votado a favor de la revocación, siempre que haya concurrido al referendo un número de electores o electoras igual o superior al veinticinco por ciento de los electores o electoras inscritos o inscritas, se considerará revocado su mandato y se procederá de inmediato a cubrir la falta absoluta conforme a lo dispuesto en esta Constitución y en la ley.

La revocación del mandato para los cuerpos colegiados se realizará de acuerdo con lo que establezca la ley. Durante el período para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria no podrá hacerse más de una solicitud de revocación de su mandato.

⁴¹Cfr. MARAVÍ SUMAR, M., “El funcionamiento de las instituciones de la democracia directa en el Perú a partir de la Constitución Política de 1993”, en *Ius et Praxis: Derecho en la región*, Año 4 n° 2 (1998).

CAPÍTULO II: DEMOCRACIA SEMI-DIRECTA EN EL SISTEMA POLÍTICO Y CONSTITUCIONAL CHILENO.-

ANTECEDENTES SOBRE DEMOCRACIA PROTEGIDA Y SUFRAGIO UNIVERSAL EN EL SENO DE LA COMISIÓN ORTÚZAR Y EL CONSEJO DE ESTADO.

Chile ha estado excluido del largo proceso de recepción de la democracia participativa en el mundo occidental. Tras diecisiete años de dictadura militar, nuestro país vivió un proceso de transición a la democracia muy distinto al de otros países que han tenido experiencias similares. En la transición de un sistema autoritario a otro democrático (así ocurrió en España y Rusia entre muchos), lo común ha sido que se institucionalicen el plebiscito y el referéndum, incorporando a la Constitución la idea de que la participación política es imprescindible para una sociedad moderna.⁴²

Ello no ocurrió entre nosotros. A modo de recapitulación, recordemos que tras el golpe de Estado de 1973, habiéndose suspendido la vigencia de la Constitución Política de 1925, la Junta Militar de Gobierno creó, y designó a los miembros de la Comisión de Estudio de la nueva Constitución encargada de elaborar un anteproyecto de Constitución Política, y que funcionó hasta 1978. Ese año, el anteproyecto elaborado comenzaría a ser revisado por el Consejo de Estado, organismo asesor del Presidente de la República formado por antiguos titulares de altas magistraturas nacionales, y por representantes de distintos sectores importantes de la sociedad. Entre 1978 y 1980 se le introdujeron distintas modificaciones, para que por último, la Junta Militar realice los ajustes finales al proyecto que sería sometido a la decisión de la ciudadanía.

El proyecto de Constitución fue finalmente sometido a plebiscito y aprobado el 11 de septiembre de 1980. Dicho proceso electoral ha resultado sumamente cuestionado por las irregularidades formales que se produjeron en su desarrollo. Entre otras cosas, no existían a la fecha registros electorales, la libertad política se encontraba seriamente restringida por lo que no hubo espacio a campaña opositora salvo el célebre acto en el Teatro Caupolicán de Santiago. Además, recientemente ha salido a la luz pública la declaración de un antiguo funcionario de la CNI, según la cual, junto a otros funcionarios públicos, habían recibido órdenes de votar durante todo ese día en múltiples oportunidades y en muchos locales escrutadores de distintas comunas del gran Santiago.

A pesar de dicha ilegitimidad de origen, nadie discute hoy su validez. La propia Concertación de Partidos por la Democracia, oposición al régimen, decidió someterse a lo prescrito por ella para lograr un retorno más rápido a la normalidad política, reconociendo a la norma como “realidad jurídica”. Así, participó del plebiscito consagrado en una de las disposiciones transitorias y llevado a cabo en octubre de 1988, en el cual la opción “NO” a ocho años más de

⁴²Cfr. RENDÓN CORONA, A., “La democracia semi-directa...”, op. cit., p. 307

gobierno de Pinochet resultó vencedora. Pese a modificaciones significativas en 1989 y 2005, no se le han realizado cambios de envergadura que permitan por ejemplo, convocar a una asamblea constituyente para la elaboración de una Constitución democráticamente aprobada.

Durante el largo proceso constituyente, se discutieron múltiples asuntos, entre ellos los que nos convocan: características del régimen democrático y participación política de la ciudadanía. Adelantamos ya que nuestra Constitución no recoge instrumentos de participación significativos; la causa de esto deriva de la concepción política de quienes participaron en su elaboración. Por ello es que adquiere gran interés el contenido de las actas de la Comisión de Estudio de la nueva Constitución (en adelante, Comisión Ortúzar) y del Consejo de Estado, no por su valor como criterio interpretativo a la luz de la historia fidedigna del establecimiento de la Constitución, sino que más bien por una importancia de carácter académico e histórico. Esto ya que sus miembros no pueden ser considerados mandatarios de la voluntad popular ni era la primera una comisión constituyente, por más que así se hubiere auto-denominado en sus primeros años de funcionamiento.

Al comienzo de la elaboración del ante proyecto, los comisionados estuvieron de acuerdo en considerar que una de las cuestiones que debía inspirar la nueva Constitución como meta u objetivo era asegurar la estabilidad del régimen democrático y del Estado de Derecho. La razón estuvo vinculada cabalmente con su percepción de la experiencia en el gobierno de la Unidad Popular, que en palabras suyas pretendió destruir la democracia que disfrutaba nuestro país como medio de instaurar el comunismo en Chile.⁴³

Así las cosas, se buscó una transformación institucional que configure la nueva democracia: *autoritaria, protegida, integradora, tecnificada y de auténtica participación social*. Establecer una democracia protegida significó hacer de la Constitución su garante a través de instrumentos jurídicos e instituciones adecuadas. Los enemigos de la democracia, a juicio del primero comisionado, y después consejero Enrique Ortúzar, se valen fundamentalmente de los derechos y garantías constitucionales para destruirla.⁴⁴

La democracia protegida tiene, sin embargo, su fundamento en una contradicción conceptual notable: si bien la Constitución propugna la fe en la democracia como forma de gobierno, su propio articulado revela una gran desconfianza en los sistemas democráticos. Para graficar esto, la ausencia de mecanismos participativos de la ciudadanía en nuestro sistema se debe primordialmente a la suspicacia y repulsión que muchos de quienes formaron parte del proceso constituyente sentían hacia el sufragio universal (un hombre, un voto) como método de generación del poder público y adopción de políticas públicas. Cabe mencionar también que la institución de los senadores designados tenía por objeto paliar los defectos del sufragio universal,

⁴³Actas oficiales de la Comisión de Estudio de la nueva Constitución, Sesión 18° celebrada el jueves 22 de noviembre de 1973. Extracto del memorándum sobre metas u objetivos fundamentales de la nueva Constitución Política.

⁴⁴Acta del Consejo de Estado, Sesión 54° celebrada el 14 de noviembre de 1978. Exposición del Consejero señor Enrique Ortúzar Escobar en el Consejo de Estado, relativa a los fundamentos y disposiciones del anteproyecto de la nueva Constitución Política de Chile.

ya que en virtud de este, los elementos escogidos por el pueblo para integrar el poder legislativo no resultarían ser los mejores.⁴⁵

El asunto del sufragio universal se apoderó del debate en muchas ocasiones, fundamentalmente en el seno del Consejo de Estado. Allí se le consideró como un *mal necesario*. No hubiese tenido valor alguno desde el punto de vista internacional un modelo constitucional basado en un sistema distinto a aquel. Hacer lo contrario hubiese implicado a juicio de los consejeros, acentuar aún más el aislamiento internacional que vivía Chile por esa época.

Caracterizar al sufragio universal de esa manera fue una conclusión casi unánime. Casi, porque el ex Presidente Gabriel González Videla (y vicepresidente de Consejo) sí lo consideraba genuina expresión de la democracia. Se manifestó contrario a las reticencias de sus colegas a dicho sistema, sosteniendo que toda su vida política estuvo basada en la opinión popular por medio del sufragio universal, lo que lo llevaría a ser consecuente manteniendo dichos principios.⁴⁶

Pero las razones del rechazo a este sistema fueron más fuertes. Muy al contrario de la posición defensora de su padre respecto a las consultas ciudadanas durante el proceso constituyente de 1925, Jorge Alessandri Rodríguez, Presidente del Consejo, fue quien más repudio sentía a este respecto. Llegó a declarar que consideraba un “monstruosidad” que se mantenga el sufragio universal en la nueva institucionalidad,⁴⁷ aunque admitía la necesidad de hacerlo, siempre y cuando se cimentare una orgánica que reduzca al mínimo sus peligros y malas consecuencias. El ex Presidente de la República lo indicó en varias ocasiones como antítesis de la esencia de la verdadera democracia, trayendo a colación la concepción original de la antigua Grecia en que la democracia consistía en el gobierno de los virtuosos, de los sabios y los prudentes.⁴⁸

A su vez, el profesor constitucionalista de la Universidad Católica de Chile y fundador del partido Unión Demócrata Independiente (UDI), Jaime Guzmán Errázuriz desarrolló ampliamente las falencias del sufragio universal, tanto en el aula de su cátedra de Derecho Político, como en el seno de la Comisión Ortúzar donde fue uno de los comisionados más influyentes. Sus argumentos fueron variados, pasando incluso por cuestiones religiosas: “el pueblo está formado por hombres, que están expuestos y son víctimas del pecado original, por tanto tienen tendencia al mal. Pensar que del enfrentamiento de todas las doctrinas el hombre siempre escogerá las mejores es desconocer la historia, pues debemos tener presente que uno de los primeros plebiscitos conocidos es el del pueblo judío, que entre Cristo y Barrabás escogió al último agitado por demagogos o intereses de pequeños grupos de la época. Los pueblos no siempre escogen la

⁴⁵Acta del Consejo de Estado, Sesión 77° celebrada el 19 de junio de 1979. Intervención de su Presidente, Sr. Jorge Alessandri Rodríguez

⁴⁶Acta del Consejo de Estado, Sesión 108° celebrada el 27 de mayo de 1980. Intervención de su vicepresidente, Sr. Gabriel González Videla.

⁴⁷Acta del Consejo de Estado, Sesión 97°, celebrada el 27 de noviembre de 1979. Intervención de su Presidente, Sr. Jorge Alessandri Rodríguez

⁴⁸Acta del Consejo de Estado, Sesión 108° celebrada el 27 de mayo de 1980. Intervención de su Presidente, Sr. Jorge Alessandri Rodríguez.

verdad, y hay que precaver especialmente a la juventud y los sectores más modestos de la difusión de doctrinas engañosas”.⁴⁹

En lo académico, Guzmán sintetizó las principales objeciones que históricamente se habían hecho al sufragio universal. En primer lugar, que *establece una igualdad irreal entre todos los ciudadanos*, fundamentalmente porque en la tarea de conducir el país no todos los ciudadanos se encuentran igualmente calificados, habiendo unos más aptos que otros. En segundo lugar, *no permite medir la intensidad ni los matices de las preferencias*, puesto que aunque la opinión de un ciudadano tiene matices e intensidades multifacéticas, la opción electoral obliga a simplificar en extremo posiciones que son complejas. En tercer lugar, *está sujeto a las distorsiones propias de lo masivo*, considerando la psicología especial de las multitudes, una persona actúa más o menos impulsivamente según si actúa o no como “hombre masa”, allí la emoción se exagera hasta la irracionalidad. En cuarto lugar, *desata una lucha permanente a nivel masivo por el poder, con la consiguiente tendencia a las promesas demagógicas*. Con la efervescencia electoral periódica se ven acentuadas las divisiones al interior del país, lo que dificulta el desarrollo; los luchadores por acceder al poder ofrecen toda clase de quimeras o promesas imposibles de cumplir, para así seducir el voto ciudadano. El pueblo además, se acostumbraría a esperar de parte de los candidatos la solución de todos sus problemas más que de su propio esfuerzo. En quinto y último lugar, *permite que a través de la demagogia penetren ideas totalitarias que puedan conculcar la libertad*. Así, el sufragio universal admitiría como válida la posibilidad de asesinarse, o mejor dicho, suicidarse. A pesar de todos estos inconvenientes, Guzmán considera que adoptar un sistema distinto (sufragio calificado, sistema corporativo o un estado militar) sólo traería consecuencias y problemas aún mayores. El sufragio universal es la alternativa más viable, aunque para reducir al máximo sus peligros y complicaciones la solución es reducir al máximo su esfera de actuación.⁵⁰ Y así fue en la Constitución de 1980. Llegándose en un momento incluso a plantear que el sufragio universal sólo sería aplicable en la elección de diputados; aunque finalmente prosperó su aplicación a las elecciones de Presidente de la República, diputados y dos tercios de los senadores. Más tarde, las autoridades municipales.

Bajo la misma línea algunos han dicho que para evitar dichos peligros es menester desprenderse del prejuicio dogmático que ve en el sufragio universal la única fuente legítima de ejercicio de la soberanía. La soberanía no puede reducirse al mero sufragio universal, toda vez que la vida del pueblo se manifiesta de formas incomparablemente más ricas, variadas y orgánicas. Quienes postulan esto, rechazando la supuesta identidad entre sufragio universal y democracia lo hacen creyendo que la democracia no es un *fin* en sí misma, sino más bien un *medio* para alcanzar la libertad, la seguridad y el progreso.⁵¹

⁴⁹Actas oficiales de la Comisión de Estudio de la nueva Constitución, Sesión 243° celebrada el 11 de agosto de 1976. Intervención del Sr. Jaime Guzmán Errázuriz.

⁵⁰ROJAS, G., ACHURRA, M. y DUSSAILLANT, P., *Derecho Político: Apuntes de las clases del profesor Jaime Guzmán Errázuriz*, Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile (1996), pp. 129-132

⁵¹FONTAINE, A., “El miedo y otros escritos: el pensamiento de Jaime Guzmán”, en *Estudios Públicos*, N° 42 (1991), pp. 330-332

Respecto a la democracia participativa o semidirecta, el razonamiento básico fue que si el sufragio universal causaba problemas en la elección de representantes, con mayor razón causaría problemas en la decisión de políticas públicas. Guzmán, en medio del debate sobre los requisitos para optar a la ciudadanía, se pronunció considerando que el nivel educacional o cultural de los votantes no era un asunto tan influyente en la elección de representantes; aunque sí sería un problema mayúsculo a la hora de pensar en plebiscitos, puesto que para decidir entre ideas hay que tener mayor cultura que para hacerlo respecto de las personas.⁵²

Dicha opinión no fue exclusiva de los comisionados. La Comisión entre muchos invitados a sesionar, contó con la participación de académicos constitucionalistas y cientistas políticos. Entre ellos los Sres. Gustavo Cuevas y Jorge Guzmán Dinator. En los que respecta al primero, el comisionado Ovalle le consultó si se consideraba partidario de incorporar instituciones de gobierno semidirecto como el referéndum o la iniciativa popular de ley. Cuevas consideró que la decisión legislativa debería quedar entregada únicamente a los partidos políticos y a las corrientes que forman parte de lo que denomina “Cámara única”, y eventualmente en caso de rechazo de ciertas materias a la decisión última del pueblo mediante el plebiscito. Se cierra así a la posibilidad de la iniciativa popular de ley.⁵³ A su vez, Guzmán Dinator señaló que los cientistas políticos tendrían que analizar si el país está en condiciones de adoptar, dada nuestra cultura y el avance de nuestra maduración política, instituciones de ese tipo. Consideraba que respecto a la iniciativa popular, los parlamentarios son en general intérpretes rápidos de la colectividad, por lo que no tendría mucha eficacia. Respecto al *recall* considera que tiene ciertos peligros graves, que no explicita en la sesión a que asistió.⁵⁴

Estas negativas opiniones respecto a la democracia participativa no fueron compartidas por todos los comisionados. No todos sentían celo al sufragio universal y a las votaciones populares. De hecho, el comisionado Lorca, se manifestó contrario a consagrar constitucionalmente que la chilena se tratare de una democracia *representativa*, puesto que a su juicio podría darse en el futuro la eventualidad de incorporar instituciones de gobierno directo como son el plebiscito, la iniciativa popular o el *recall*, entre otras.⁵⁵ El comisionado Evans, por su parte, reflexionó concluyendo que las directivas de los partidos políticos vivían el fenómeno de desvinculación entre el país vivo y el país institucionalizado. No siempre los actos de autoridad y las resoluciones expresan el sentir del país vivo. Pensaba que este fenómeno de la democracia contemporánea podía ser obviado con ciertas medidas que formen parte de la nueva organización

⁵²Actas oficiales de la Comisión de Estudios de la nueva Constitución, Sesión 80° celebrada el 21 de octubre de 1974. Intervención del Sr. Jaime Guzmán Errázuriz

⁵³Actas oficiales de la Comisión de Estudio de la nueva Constitución, Sesión 26° celebrada el 26 de marzo de 1974. Intervención del profesor de Derecho Constitucional de la Universidad Católica de Chile e invitado, Sr. Gustavo Cuevas Farrén.

⁵⁴Actas oficiales de la Comisión de Estudio de la nueva Constitución, Sesión 22° celebrada el 12 de marzo de 1974. Intervención del profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Chile e invitado, Sr. Jorge Guzmán Dinator.

⁵⁵Actas oficiales de la Comisión de Estudios de la nueva Constitución, Sesión 48° celebrada el 25 de junio de 1974. Intervención del Sr. Gustavo Lorca.

constitucional, como el referéndum, la iniciativa popular, o las consultas o plebiscitos sobre ciertas materias determinadas. Todas ellas pueden ser instrumentos valiosos de corrección.⁵⁶

En particular respecto a la institución del plebiscito, la función con que se le intentó dotar fue fundamentalmente de control a los poderes políticos, operando como mecanismo de resolución de conflictos entre el Congreso Nacional y el Presidente de la República. En segundo plano como herramienta legitimadora de reformas constitucionales a asuntos de vital importancia en el sistema político, como el régimen democrático, la separación de poderes, y las garantías constitucionales tanto individuales como sociales, que además de ser aprobadas con altos quórum tendrían que someterse a votación popular. Sin embargo, algunos se opusieron. Por ejemplo el comisionado Díez señaló que no le gusta la institución del plebiscito, puesto que a través de él la mayoría del país demagógicamente orientada puede tratar de modificar la Constitución o tentar un camino que lleve a hacerla cada vez más populachera y demagógica, en vez de hacerla más justa.⁵⁷ Esa fue en definitiva la opinión que prosperó en el seno de la Comisión Ortúzar y el Consejo de Estado. El proyecto de Constitución sometido al cuestionado plebiscito y aprobado en él no incorporó la participación del pueblo en las decisiones políticas más allá de la elección de representantes de manera más o menos periódica.

RÉGIMEN DEMOCRÁTICO, PRINCIPIO PARTICIPATIVO Y SUS MANIFESTACIONES EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1980

Tras la discusión constituyente se adoptó finalmente un modelo de democracia protegida, reduciendo la participación a través del sufragio universal al mínimo tolerado internacionalmente. Aunque el cuerpo de la Constitución sólo contempla contadísimas hipótesis en este sentido, algo tienen que decirnos dos principios expresamente declarados en las bases de la institucionalidad: el principio democrático y el participativo.

Por una parte, el Art. 4° establece “Chile es una república democrática”. Atendiendo distintas sugerencias, se desechó del anteproyecto de artículo la declaración de que Chile es una república *democrática representativa*, abandonando la tendencia señalada por el Art. 1° de la Constitución de 1925 que rezaba en su inciso final: “Su gobierno es republicano y democrático representativo”. Una de aquellas sugerencias, como ya señalamos fue la del comisionado Lorca en la sesión 48° de la Comisión Ortúzar, que consideró plausible que en un futuro podrían llegar a incluirse herramientas plebiscitarias o consultivas. Esta sin embargo, no debió haber sido la principal razón por la cual se acogió la observación. De hecho, los propios comisionados Guzmán y Carmona propusieron lo mismo para evitar la tendencia a considerar que las autoridades

⁵⁶Actas oficiales de la Comisión de Estudios de la nueva Constitución, Sesión 80° celebrada el 21 de octubre de 1974. Intervención del Sr. Enrique Evans de la Cuadra.

⁵⁷Actas oficiales de la Comisión de Estudios de la nueva Constitución, Sesión 287°, celebrada el martes 26 de abril de 1977. Intervención del Sr. Sergio Díez Urzúa.

políticas eran mandatarios del pueblo, puesto que en tal caso el mandatario debía hacer aquello ordenado por su mandante, cuestión que no ocurre en la práctica política.

Por otro lado, el Art. 1° inciso final, según el cual el Estado debe asegurar el derecho de las personas a *participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional*, configura lo que se ha denominado “principio participativo”. Enorme vinculación tiene el principio democrático con el participativo. En una democracia plena la participación de la ciudadanía en los actos del Estado no puede quedar relegada sólo al sufragio universal en la elección de representantes, sino que por el contrario, debe ser múltiple y diversa en los distintos poderes públicos.

Comúnmente hablando, participación significa *tomar parte de algo*. En el caso de la participación en las tareas del Estado, debe significar una cooperación o contribución al ejercicio de los poderes públicos, tomando parte en ciertas decisiones de importancia, o ejerciendo el control de ciertos órganos bajo determinados mecanismos. Conlleva un grado alto de involucramiento de los ciudadanos en la formación de la voluntad estatal.

La participación busca corregir las insuficiencias de la democracia representativa, reduciendo el abismo existente entre el Estado y la sociedad civil. Tiene dos dimensiones: una *individual* y una *institucional*. En lo que respecta a la individual, el ciudadano participa activa o pasivamente. Participa activamente cada vez que manifiesta su voluntad en los procesos electorales y plebiscitos, y pasivamente puesto que tiene el derecho que le asiste a todo ciudadano, de ser elegido para ocupar un cargo público de elección popular. En tanto, la dimensión institucional de la participación dice razón con el rol que cabe a los poderes del Estado a asegurar el derecho de las personas a participar. Es un mandato que insta a los órganos del Estado a procurar promover las condiciones y remover los obstáculos existentes para ello.⁵⁸

Aunque los principios recién analizados pudieran indicar lo contrario, su concretización no refleja un respeto irrestricto hacia ellos. En efecto, la institución derivada del principio democrático y participativo por antonomasia como es el sufragio universal, se vio en gran medida restringida. Ya en el apartado anterior habíamos recogido muchas de las reacciones que los comisionados y consejeros expresaron en torno a esta cuestión.

El enfoque medular de la institucionalidad creada por la Constitución de 1980 hacia la figura del sufragio universal le asigna en primer lugar la función de cumplir como método predominante pero no excluyente para generar autoridades políticas. Así por ejemplo, el comisionado Ibáñez se declaró partidario de una generación de poderes públicos de “arriba hacia abajo”, y no al contrario. En virtud de ese sistema, los alcaldes deberían ser designados por el Presidente de la República, al igual que los Intendentes Regionales.⁵⁹ La institución de los senadores designados iba en la misma línea: un tercio de la cámara alta estaría conformada por personas idóneas moral e intelectualmente por haber ocupado ciertas magistraturas nacionales, y por lo mismo corregiría

⁵⁸Cfr. FREI RUÍZ-TAGLE, E., *Doctrina Constitucional (Tomo I)*, Ediciones División Jurídico-Legislativa del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Santiago de Chile (2000), p. 16.

⁵⁹Actas oficiales del Consejo de Estado, Sesión n° 67 celebrada el 27 de marzo de 1979. Intervención del consejero, Sr. Pedro Ibáñez.

los defectos de una elección en base de voto universal. Actualmente y tras varias enmiendas, se han eliminado los senadores designados, los alcaldes y concejales son electos por votación popular, al igual que los consejeros regionales (esto último aún no implementado por falta de una ley orgánica constitucional que reglamente dicho proceso electoral).

La concepción original del texto constitucional por otro lado, limitaba el ejercicio del sufragio universal dentro de ciertas opciones legítimas solamente. La voluntad fue excluir del juego político a quienes no estaban dispuestos a aceptar sus reglas –el marxismo–, en consecuencia, se ha dicho que “el sufragio universal debe reconocer como límite los valores esenciales de la chilenidad”. Hoy por supuesto, dicha restricción contemplada en el otrora Art. 8° se encuentra derogada, y se ha dado paso al respeto irrestricto por la libertad política. Por último, el marco institucional diseñado pretendió favorecer un ejercicio responsable y constructivo del sufragio universal, colocando las mayores trabas a la demagogia. Restringir las herramientas del plebiscito y referéndum siguió dicha línea en su razón de ser.⁶⁰

Aunque muchos de los problemas iniciales de la concepción autoritaria del sufragio universal han sido subsanados a lo largo de sucesivas reformas constitucionales, el ámbito restringido de hipótesis en que opera sigue más bien igual. Sólo dos hipótesis de las latamente analizadas en apartados anteriores fueron finalmente recogidas: el referéndum constitucional facultativo ante controversias entre Ejecutivo y Legislativo, y las consultas y plebiscitos a nivel comunal; estos últimos no previstos en el texto original de la Constitución sino incorporados por medio de reforma constitucional de 1989. Ambas analizaremos a continuación.

CONSULTA NACIONAL: REFERÉNDUM DE REFORMA CONSTITUCIONAL

Si bien los antecedentes de esta herramienta nunca aplicada durante la vigencia de la Constitución actual, pueden remontarse a la aprobación de la Constitución Política de 1818 realizada por *suscripción*, es decir, mediante libros abiertos depositados en la casa de gobierno o parroquias de distintas ciudades y villas, en las cuales los votantes debían manifestar su voluntad de aprobar o rechazar la propuesta de O’Higgins;⁶¹ la institución del referéndum constitucional como se consagra hoy sólo es influenciada por la Constitución de 1925. La instauración de la consulta plebiscitaria en dicho momento histórico fue precedida de un debate intenso. Eliodoro Yáñez por un lado, creía que era de toda lógica el referéndum legislativo, pero el referéndum constitucional implicaría a su juicio entregar un dominio incontrarrestable al Presidente de la República por sobre el Congreso. Guillermo Edwards Matte, al contrario, se mostró partidario del voto popular en esta materia. Finalmente, acabó reconociéndose la consulta al electorado cuando “las dos Cámaras desecharen todas o algunas de las observaciones del Presidente de la República

⁶⁰Cfr. FONTAINE, A., op. cit., pp. 333-337

⁶¹Cfr. BRONFMAN, A., “Mecanismos de democracia directa en Chile: los plebiscitos y las consultas comunales”, en *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, N° 28 (2007), p. 240.

e insistieren por los dos tercios de sus miembros presentes en la totalidad o parte del proyecto aprobado por ellas, se devolverá al Presidente para su promulgación, o para que si éste lo estima conveniente, consulte a la Nación”.⁶² En 1970 una reforma constitucional modificó la disposición, flexibilizando las hipótesis de convocatoria. El entonces Presidente Frei Montalva señaló en su mensaje al Congreso que las consultas al electorado tenían gran importancia tanto para la solución pacífica de conflictos entre los poderes del Estado, como para extender la injerencia ciudadana en las grandes decisiones políticas, haciendo directamente partícipe al soberano de la gestión pública y del contenido de la norma fundamental.⁶³ Dicha reforma desechó el mecanismo de las insistencias, pero autorizó al Presidente a consultar a la ciudadanía cada vez que un proyecto constitucional presentado por el Ejecutivo sea rechazado total o parcialmente por el Congreso, en cualquier estado de tramitación; y también cuando el Congreso rechazare las observaciones formuladas por el Primer Mandatario, sea que el proyecto tenga su origen en un mensaje o moción.

Al contrario de lo ocurrido en la discusión de la Constitución de 1925, la herramienta de este referéndum facultativo fue consentida a lo largo del proceso constituyente de 1980 unánimemente. En efecto, la principal función que se le atribuyó fue la de operar como válvula de escape a los conflictos suscitados entre el órgano ejecutivo y legislativo. La herramienta del plebiscito era considerada una especie de “peligro”, por lo cual sólo debía ser considerada para casos muy excepcionales. Ya en abril de 1978, poco tiempo antes de cesar en sus funciones, la Comisión Ortúzar señaló que el plebiscito cabría en dos oportunidades: una, en materias constitucionales para zanjar la discrepancia de pareceres entre el Congreso Nacional y el Presidente de la República con motivo de la tramitación de una reforma constitucional; otra, en asuntos internacionales de importancia, hipótesis última que fue desechada entre otras razones, por la ignorancia de la ciudadanía en muchas cuestiones de carácter confidencial que acompañan las relaciones internacionales entre países, y que les impedirían tomar una decisión acertada. Fuera de este caso, el Presidente no podría convocar en caso alguno a la ciudadanía para que se pronuncie sobre alguna materia por las “graves perturbaciones que ello podría acarrear para el normal funcionamiento de los poderes públicos”.⁶⁴ En razón de este temor, que preveía que probablemente el Presidente en ejercicio de su amplia potestad reglamentaria podría convocar a diversas consultas populares es que a propuesta de Jaime Guzmán se agrega al primitivo Artículo 16 el inciso según el cual “sólo podrán convocarse a votación popular para las elecciones y plebiscitos expresamente previstos en esta Constitución”.

El capítulo XV de la Constitución Política regula su procedimiento de reforma. De entrada hay que mencionar que como manifestación de la democracia protegida, se trata de un procedimiento exigente propio de una Constitución rígida como la nuestra, ya que respecto de determinados

⁶²Constitución Política de la República de Chile (1925), Art. 108 inc. 3.

⁶³Cfr. SILVA BASCUÑÁN, A., *Tratado de Derecho Constitucional (Tomo X)*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile (1997), pp. 228-229.

⁶⁴Actas oficiales de la Comisión de Estudios de la nueva Constitución, Sesión 356°, celebrada el jueves 20 de abril de 1978. Intervención del Sr. Raúl Bertelsen Repetto.

asuntos el quórum exigido es altísimo. Entre los artículos 127 a 129 se regula dicho procedimiento con mención expresa al carácter supletorio de las normas de formación de la ley a este respecto.

Así, toda reforma constitucional puede ser iniciada por mensaje del Presidente de la República o moción de un grupo de parlamentarios con las limitaciones relativas al número de patrocinantes de la moción y de iniciativa exclusiva presidencial. Tras la discusión del proyecto en comisión y en sala, el proyecto se aprobará con el voto conforme de la cámara de origen como de la cámara revisora. Esta aprobación debe satisfacer quórum más altos que respecto de una ley, dependiendo del capítulo en cuestión de la Constitución que se quiera reformar. Si la reforma recae sobre las bases de la institucionalidad, los derechos y deberes constitucionales, el Tribunal Constitucional, las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública, el Consejo de Seguridad Nacional y la reforma a la Constitución, deberá cada Cámara contar con el voto conforme de dos tercios de sus miembros en ejercicio. Al contrario, si la reforma recae sobre los demás capítulos la aprobación requerirá del voto conforme de tres quintas partes de sus miembros en ejercicio.

Una vez aprobado el proyecto de reforma constitucional, es enviado al Presidente de la República quien puede rechazarlo total o parcialmente o aprobarlo. El rechazo del Presidente puede ser enervado con el voto de insistencia de dos tercios de los miembros en ejercicio de cada cámara. Lográndose dicho quórum de insistencia, el jefe de Estado queda obligado a promulgar el proyecto, salvo que decida convocar a plebiscito para resolver la discrepancia.

La naturaleza jurídica de este “plebiscito”, tal como vimos en la parte general de este trabajo, es en realidad la de un referéndum constitucional facultativo para el Presidente de la República. El que se haya optado por la denominación de plebiscito fue un acuerdo en la Comisión Ortúzar, recogiendo la postura de parte de la doctrina que estima que entre referéndum y plebiscito no hay diferencia sustancial.

El órgano competente para convocar al plebiscito es el Presidente de la República. Lo podrá hacer, según lo recién señalado en dos oportunidades:

- a. Cuando, previo rechazo total del Presidente de la República a un proyecto de reforma constitucional, el Congreso Nacional insistiere en su totalidad por las dos terceras partes de los miembros en ejercicio de cada Cámara.
- b. Cuando las Cámaras no aprueben todas o algunas de las observaciones del Presidente e insistieren por dos tercios de sus miembros en ejercicio, en la parte aprobada por ellas.

La consulta puede adquirir características diversas en uno y otro caso. En el primero, el pueblo se pronunciará aprobando o rechazando el proyecto íntegramente; en el segundo, se pronunciará sólo respecto de las cuestiones en desacuerdo entre ambos poderes del Estado. El plazo para convocar al plebiscito es de treinta días contados desde la insistencia de las Cámaras, plazo prudente para que el Presidente de la República valore la conveniencia de llamar a las urnas sobre

la cuestión controvertida. Si decide realizar la consulta, deberá hacerlo a través de decreto supremo que fijará la fecha de la consulta, la que en ningún caso podrá realizarse antes de treinta días ni después de sesenta contados desde la publicación del decreto supremo en cuestión. Debemos tener presente que la fecha de dictación del decreto no es necesariamente la misma de su publicación, por lo que a efectos de este plazo debe estarse a la última.

El decreto de convocatoria contendrá según corresponda, el proyecto aprobado por el Congreso y vetado totalmente por el Presidente; o las cuestiones particulares del proyecto respecto de las cuales el Congreso hubiere insistido. En este último caso, cada una de las cuestiones controvertidas deberá ser votada separadamente en el plebiscito. El control de todas las cuestiones relacionadas con la convocatoria a dicho plebiscito recae en el Tribunal Constitucional conforme al Art. 93 n° 5 de la norma fundamental.

CONSULTA LOCAL: PLEBISCITO A NIVEL COMUNAL

El plebiscito comunal no estuvo en el texto primitivo de la Constitución vigente, sino que fue consagrado durante la reforma constitucional de 1989. Aunque uno podría pensar lo contrario, quienes propusieron esta iniciativa no fueron los partidos políticos participantes de la negociación con el gobierno, sino que por el contrario, fue el propio Ministro del Interior de la época Carlos Cáceres. La propuesta que buscaba establecer una reserva de ley orgánica constitucional respecto de la posibilidad de que ciertas materias pudieran ser sometidas a plebiscito en cabildo ciudadano por la administración comunal, no tuvo buena acogida inicialmente por los partidos políticos.⁶⁵ El texto finalmente aprobado desechó el mecanismo del cabildo abierto por sus dificultades prácticas, sin embargo mantuvo lo medular de la propuesta señalando que dicha ley orgánica constitucional señalará las materias de administración local de competencia del municipio, que podrán ser sometidas por el alcalde a plebiscito de las personas inscritas en los registros electorales de la comuna, así como su oportunidad, forma de convocatoria y efectos.

Desde su promulgación en dicha época, la institución de los plebiscitos comunales consagrada en el actual Art. 118 inc. 5 ha sufrido dos reformas a nivel constitucional. En 1991 se realizó la primera, que en lo medular eliminó la atribución privativa del alcalde de convocarlo, al señalar que sólo podrá convocarlo con acuerdo del Concejo o bien a solicitud de la proporción de ciudadanos que establezca la ley. La segunda, en 1997 incorpora la figura de las consultas no vinculantes, junto con agregar una nueva hipótesis de convocatoria: el requerimiento de dos tercios de los concejales en ejercicio.

El texto vigente del mencionado Art. 118 inc. 5 se refiere someramente a la institución de los plebiscitos comunales y entrega gran parte de su regulación a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. Fundamentalmente los consagra respecto de materias de competencia municipal, estableciendo tres hipótesis de convocatoria:

⁶⁵Cfr. BRONFMAN, A., op. cit., p. 245.

- a. Alcalde convoca a plebiscito o consulta con acuerdo del Concejo en ejercicio.
- b. Alcalde convoca a plebiscito previo requerimiento de dos tercios de los miembros del Concejo en ejercicio.
- c. Alcalde convoca a plebiscito previo requerimiento de la proporción de ciudadanos que establezca la ley (10% de los ciudadanos que hubieren sufragado en la última elección municipal, cifra acreditada por la certificación otorgada por el Director Regional del Servicio Electoral)

La oportunidad, forma de convocatoria y efectos del plebiscito también queda entregada al legislador orgánico constitucional, que en el año 1999 se hace cargo incorporando un nuevo título IV a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, referido a la participación ciudadana.

Este título IV se refiere en su párrafo 3° a los plebiscitos comunales, y fue recientemente modificado por la ley 20.568 que regula la inscripción automática, modifica el Servicio Electoral y moderniza el sistema de votaciones. El Art. 99, con que comienza dicho párrafo, repite las tres hipótesis de convocatoria señaladas en la Constitución y recién mencionadas, sin embargo, la última reforma de 2012 incorpora una *cuarta hipótesis* de convocatoria a dicha disposición sin que sea reconocida en la norma fundamental. Se trata de la hipótesis en que el alcalde convocará a plebiscito o consulta previa solicitud de dos tercios de los integrantes en ejercicio del Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil. Ciertamente esta última hipótesis, pese a incorporar la presencia de un actor de participación social relevante como el mencionado Consejo creado por la Ley 20.500 adolece a nuestro juicio de un vicio de constitucionalidad toda vez que la reserva de ley no permite la posibilidad de incorporar nuevas hipótesis de convocatoria, sino que sólo referirse a la oportunidad, materias de consulta, forma de convocatoria y sus efectos. Además, el Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil no es un órgano que cuente con una consagración constitucional aún.

Una vez acordada la convocatoria al plebiscito o recibidos por el alcalde los requerimientos del Concejo, del Consejo de Organizaciones de la Sociedad Civil o del 10% de los ciudadanos a que hace referencia la ley, deberá dictar el alcalde el decreto que convoque a plebiscito dentro de diez días. Dicho decreto contendrá las cuestiones sometidas a plebiscito y su publicación se hará dentro de quince días a través del Diario Oficial y a través de un periódico de los de mayor circulación comunal. Lo mismo mediante avisos fijados en la sede comunal y otros lugares públicos. La fecha de realización del plebiscito será ciento veinte días después de la publicación del decreto en caso que dicho día correspondiere a un domingo, si así no fuere la votación se realizará el domingo inmediatamente siguiente al vencimiento de dicho plazo.

Las consultas a nivel local presentan ciertas diferencias de forma durante su realización respecto de otros procesos electorarios. En efecto, no habrá lugar en ellas a propaganda electoral por televisión como sí ocurre con las elecciones presidenciales, parlamentarias y plebiscitos nacionales que analizamos en el apartado anterior. Se distinguen también en que la

obligatoriedad de los resultados que de él emanen está sujeta a un hecho incierto, éste es que vote más del 50% de los ciudadanos habilitados para votar en la comuna.

En lo que dice razón con el objeto de la consulta, el plebiscito comunal puede recaer de acuerdo al Art. 99 de la LOCMUNI, sobre un número indeterminado de asuntos, ya que no se trata de una enumeración taxativa, puesto que al igual que en muchos otros asuntos, el legislador ha optado por incluir una cláusula general y abierta como lo es “otras materias de interés para la comunidad local, siempre que sean propias de la esfera de competencia municipal”. Junto a esta hipótesis amplia se mencionan otras más particulares referente a los principales instrumentos de gestión administrativa comunal, como lo son la aprobación o modificación del plan de desarrollo comunal (PLADECO), la modificación del plan regulador comunal, o las materias relativas a inversiones específicas de desarrollo local. Así, ciertas cláusulas modificativas de un plan regulador comunal, como por ejemplo la aprobación de un plan seccional que regule una porción determinada del territorio comunal sujeto a planificación territorial podrían ser objeto de un plebiscito comunal. Del mismo modo, un asunto íntimamente vinculado con la gestión de los recursos públicos en beneficio de la mejora de la calidad de vida de los vecinos de la comuna como la aprobación de inversiones específicas de desarrollo local también podría ser sometido al voto popular.

Sin embargo, la enorme utilidad que pudiera tener este instrumento en una gestión participativa de la administración local no se ha visto reflejada en la práctica. En efecto, pese a que la institución como tal supera las dos décadas desde su incorporación a la vida constitucional, sólo ha sido ejercitada en contadísimas ocasiones. Esto, fundamentalmente por una cuestión que analizaremos en el apartado siguiente: el costo de la realización de estas consultas y plebiscitos corre por parte del municipio que los convoca. Así, sólo comunas con presupuestos abultados tales como Las Condes, Zapallar o Vitacura han realizado esta clase de consultas. En Peñalolén también se realizó una recientemente, en 2011. Todos ellos han sido vinculantes pues ha votado a lo menos la cantidad mínima requerida por la ley en el momento de su convocatoria.

El primero de ellos fue convocado en 1994, por el entonces alcalde de la comuna de Las Condes, Joaquín Lavín, con acuerdo del Concejo Municipal. En ella se consultó la aprobación o rechazo por parte de los vecinos a la propuesta según la cual todos quienes utilizaren las nuevas obras de infraestructura vial que entonces se estaban construyendo en la comuna y que darían solución a los problemas de congestión vehicular, cooperen en su financiamiento con una cantidad equivalente de \$50 diarios reajustados anualmente conforme al IPC. Se aprobó la propuesta del Municipio.

El segundo se llevó a cabo en el balneario de Zapallar, el año 2003 convocado por el entonces alcalde Federico Ringeling con acuerdo del Concejo. El asunto sometido a votación fue el respaldo a la política municipal de asegurar la protección de los bosques nativos ubicados sobre el límite urbano en el borde costero de la comuna de Zapallar. Al igual que en el convocado en Las Condes, prosperó la posición del Municipio.

Un tercer plebiscito comunal fue el realizado el 2009 en la comuna de Vitacura, esta vez convocado por una cantidad de ciudadanos inscritos en dicha comuna cumpliendo con el requisito numérico que impone la ley. El objeto de la consulta tuvo directa relación con el futuro urbanístico de la comuna, ya que se sometieron a aprobación o rechazo tres modificaciones al plan regulador comunal propuestas por el entonces alcalde Raúl Torrealba y su Concejo. Las modificaciones decían razón con aumentar la altura de construcción permitida en diversos sectores de la comuna, la cual era pedida por un grupo de vecinos de dichos sectores interesados en vender a altos precios sus viviendas unifamiliares a inmobiliarias que pretendían concretar en esos espacios proyectos residenciales de altura. Los propietarios originales deseaban vender para así luego emigrar más hacia el sector oriente, sin importarles la situación urbana en que quedarían los vecinos del sector. Este plebiscito reviste especial relevancia puesto que un 70% aproximado de los ciudadanos a vecindados e inscritos en Vitacura que sufragaron optaron por repudiar la propuesta del municipio, que finalmente no pudo llevarse a cabo.

Por último, el más reciente plebiscito comunal realizado fue el de Peñalolén en 2011, que también tuvo por objeto la aprobación o rechazo de una serie de modificaciones al Plan Regulador Comunal propuestas por el alcalde Claudio Orrego. Dichas modificaciones decían razón con la apertura vial del Canal Las Perdices, la utilización del terreno de una ex toma para convertirse en un gran parque, la densificación urbana del borde de Américo Vespucio, y la posibilidad de construir viviendas sociales cerca de la Comunidad Ecológica de Peñalolén. Al igual que en el caso anterior, el rechazo a la propuesta del Municipio fue superior en las urnas.

CRÍTICA A LOS MECANISMOS ACTUALES

Queda claro que tras nuestro análisis de las únicas dos hipótesis de participación ciudadana en la toma de decisiones públicas de importancia no queda más que concluir un diagnóstico crítico de la situación. Nunca en nuestra historia desde la entrada en vigencia del texto completo de la Constitución ha sido utilizado el referéndum constitucional facultativo del capítulo XV. En cuanto a los plebiscitos comunales hemos visto que sólo han sido realizados en cuatro oportunidades. Pero ¿qué produce que ambas instituciones hoy sean letra muerta en el derecho constitucional chileno?

Respecto al referéndum constitucional por controversias entre Legislativo y Ejecutivo cabe señalar que a nuestro juicio su principal falencia es la hipótesis extrañísima en que cabe su convocatoria, podríamos decir que de laboratorio. Bajo nuestro actual modelo político gobernado por un duopolio de coaliciones cuyos miembros llegan al Congreso elegidos por el sistema binominal, es verdaderamente imposible la existencia de un Parlamento totalmente adverso a la voluntad política del Ejecutivo, capaz de insistir en dos tercios de sus miembros en ejercicio. Sumado a esto, hay que agregar que ante un escenario político tan dividido, el Presidente de la República ni siquiera está obligado a convocar a consulta nacional al ser su convocatoria

facultativa. Cabe además señalar que atenuando el híper-presidencialismo que inspira nuestro sistema político actual, sería necesario implementar además la convocatoria a plebiscito por una mayoría parlamentaria considerable amparada en la presunción de representatividad popular de que goza.

En lo fundamental, la crítica se ha expresado en torno al reparo a no haberse incorporado dentro las sucesivas reformas constitucionales desde el inicio de la transición, la norma originalmente contenida en la disposición transitoria 18° a), según la cual el ejercicio del poder constituyente debe estar sujeto *siempre* a aprobación plebiscitaria. En efecto, durante todo el periodo regido por las disposiciones transitorias de la Constitución esto fue así, siendo ejemplo vivo de aquello el referéndum constitucional del 30 de julio de 1989. El móvil fundamental de su consagración es impedir los excesos del poder autocrático y del monopolio del poder por un partido. Las palabras de Armando Rendón Corona no podrían tener más sentido en Chile: “*Los desastrosos cambios estructurales causados por el neoliberalismo en los últimos tres lustros, quizás no hubieran podido avanzar de haber existido la institución de la consulta al pueblo*”.⁶⁶

En doctrina, se ha señalado que dicha propuesta tiene sentido ya que existe un real interés en la ciudadanía de participar en procesos de reforma constitucional. Ejemplo de aquello fue la mencionada consulta de 1989, en que más de siete millones de personas participaron del proceso, legitimando aunque sea en parte, la Constitución de 1980 fuertemente impugnada al igual que ahora en esos años.⁶⁷ Desde la vereda teórica, la existencia de un referéndum constitucional obligatorio ha desarrollado aquello que Loewenstein ha llamado “sentimiento constitucional” (*Verfassungsgefühl*) de la población. Este es un fenómeno psicológico-social concebido como la conciencia de la comunidad que trascendiendo todos los antagonismos y tensiones, integra a detentadores y destinatarios del poder en el marco de un orden comunitario obligatorio: la Constitución. El pueblo con este sentimiento deja de experimentar la Constitución como algo extraño y ajeno a sus intereses, y lo comienza a sentir como algo de su propia creación y responsabilidad.⁶⁸

La segunda hipótesis de participación analizada (plebiscitos y consultas no vinculantes a nivel comunal) también presenta a su vez una serie de inconvenientes que dificultan su aplicabilidad en la práctica. En virtud del Art. 104 inc. 2, el todo caso el costo de los plebiscitos comunales será de cargo de la Municipalidad respectiva, lo que es absolutamente criticable si consideramos la desigualdad a nivel de comunas que existe en el país. Sólo como ejemplo, como anexo de esta investigación acompañamos un cuadro de gastos efectuados por el municipio de Vitacura para el plebiscito de 2009, recogido desde su sitio web.⁶⁹

⁶⁶RENDÓN CORONA, A., “Debate en torno a la democracia semidirecta”, en *Revista Política y Cultura* (México D.F.), n° 11 (1999), p. 108

⁶⁷Cfr. MOLINA GUAITA, H., “Referéndum de reforma constitucional obligatorio”, en *Revista de Derecho Universidad de Concepción*, N° 185 (1989), p. 100

⁶⁸Cfr. LOEWENSTEIN, K., op. cit., p. 200

⁶⁹Información obtenida desde el sitio web de la Ilustre Municipalidad de Vitacura, dirección web: http://www.vitacura.cl/pdf/GASTOS_PLEBISCITO_COMUNAL_2009_ENTREGADO_JBS.pdf, página consultada el 05 de noviembre de 2012.

Efectivamente, algunos municipios tienen arcas más poderosas que otros, que evidentemente preferirán usar sus escasos recursos en otra clase de obras sociales. Dicha suma millonaria resulta muy difícil de cubrir para un municipio de ingresos promedio. Esto, sumado a una serie de restricciones legales al desarrollo de consultas a nivel local pone trabas a la participación de la ciudadanía en la gestión municipal. Las restricciones dicen razón con que no es posible convocar a plebiscito comunal durante el periodo comprendido entre los ocho meses anteriores a cualquier elección popular y los dos meses siguientes a ella. Tampoco podrán celebrarse dentro del mismo año en que corresponda efectuar elecciones municipales, ni sobre un mismo asunto más de una vez durante el mismo periodo alcaldicio. Salvo la última restricción mencionada, las demás no resultan de toda lógica, en la medida que a efectos de economía fiscal lo más factible para la realización de esta clase de consultas y plebiscitos, es realizarlas en conjunto con otras elecciones (ya sea presidenciales, parlamentarias, municipales). Así, no sólo se desembolsarían gastos más altos por todo lo que implica realizar una nueva elección con toda la logística que ello conlleva, sino que sería mucho más lógico que el costo del proceso electoral corra por parte del Fisco, y no de los municipios.

En torno a la materia objeto de este trabajo hay muchos cambios que realizar, las críticas plasmadas en este apartado son sólo algunos de ellos. Dichos cambios debieran ir en consonancia con los principios fundamentales consagrados en los primeros artículos de nuestra Constitución. En efecto, si por un momento consideramos las bases de la institucionalidad se ubican en un nivel jerárquico superior dentro de la Constitución, podríamos llegar a declarar que es deber del Estado implementar herramientas por medio de las cuales sus decisiones sean adoptadas con los mayores índices de democracia y participación ciudadana posibles.

Concluir que el contenido deóntico expresado fuertemente en el principio democrático permite ser un continuo promotor de enmiendas y perfeccionamiento a nuestra institucionalidad, sólo es posible si desechamos una concepción *instrumental* de la democracia. En efecto, hay quienes sostienen que la democracia no es un fin en sí misma sino un medio para alcanzar la libertad, la seguridad y el progreso. Dicha concepción no se condice con la configuración de la democracia como valor o finalidad superior que inspire al Estado, concepción que compartimos. En todo caso, reconocemos al igual que el profesor Kamel Cazor, que una de los grandes enclaves autoritarios aún presente entre nosotros es el establecimiento explícito de esta cuestión: falta hacer aún más patente aquello en que se fundamenta toda Constitución: el principio democrático es el valor superior del Estado constitucional. No hay democracia sin Constitución, y no hay Constitución sin democracia.⁷⁰

¿Cómo puede explicarse esta situación? Esta aparente rareza, en virtud de la cual la reforma a la Constitución puede promoverse para fomentar el respeto por un principio consagrado en el mismo cuerpo normativo, puede explicarse en primer lugar, porque el principio democrático

⁷⁰Cfr. CAZOR K., y FERNÁNDEZ, M., "Constitución, principio democrático y reformas constitucionales", en *Revista de Derecho Universidad Austral de Chile*, n° 13 (2002), p. 152.

enunciado en el Art. 4° puede ser entendido de dos formas distintas: como principio *descriptivo*, o como principio *programático*. Si se le entiende de la primera forma, su principal función sería la de recoger de manera abstracta el contenido de una serie de enunciados normativos del articulado de la Constitución en ese sentido, encontrando así la configuración institucional común de los distintos poderes del Estado a un criterio compartido como es la legitimación directa o indirecta de las decisiones de dichos órganos al pueblo. Sin embargo, a efectos de sostener lo que nos proponemos, resulta más importante entender dicha disposición como *principio programático*, en virtud del cual pasa a ser un ideal a ser conseguido por el Estado en sus distintas manifestaciones.

El principio de la democracia, programáticamente entendido ha servido para eliminar los distintos enclaves autoritarios de la dictadura originalmente establecidos en el articulado de la Constitución.⁷¹ Este último ejemplo sirve para ilustrar que en virtud de unos de los principios fundamentales de la norma constitucional, es posible promover nuevas reformas al resto del articulado que incluyan mayores herramientas democráticas, y que legitimen en mayor medida los actos que emanan del poder público.

⁷¹Cfr. MARSHALL, P., “Notas sobre...”, op. cit., p. 33.

CAPÍTULO III: ¿ES CONVENIENTE ADOPTAR UNA DEMOCRACIA SEMI-DIRECTA?-

Ahora bien, para resolver todas las falencias que de nuestro sistema hemos enunciado, ¿qué camino debemos tomar? Ya habíamos dicho que la cuestión de decidir entre democracia directa y representativa fue arduamente debatida tras el proceso revolucionario francés. Rousseau y Montesquieu fueron los primeros en enfrentarse sobre este asunto, expresando múltiples ideas iniciaron el intenso debate que se sigue llevando hasta hoy. También señalamos que dicho asunto decantó explícitamente primando la democracia representativa, y que la democracia directa sólo comenzaría a plantearse como un complemento antes de la segunda mitad del s. XX. El correctivo participativista de la democracia ha sido ahora el objeto de debate por parte de destacados autores del área que han adoptado dos grandes corrientes sobre la materia: la corriente representativista y la participativista. La primera, recelosa de la participación del pueblo en las tareas del Estado una vez elegidos los funcionarios por elección popular, es la que ha primado en nuestro medio nacional prácticamente durante toda nuestra historia constitucional. La segunda en cambio, plantea que los vicios de la democracia representativa deben ser corregidos mediante instrumentos de participación popular que siguen coherentemente las directrices de todo sistema democrático. Los argumentos planteados por uno y otro bando han sido desarrollados tanto a nivel internacional como nacional, y deben ser objeto de un necesario análisis para luego sacar las conclusiones que nos conciernen.

LA POSTURA REPRESENTATIVISTA

Esta corriente de pensamiento político (también llamada por algunos como corriente “elitista”⁷²) está fundada en el respeto irrestricto por la democracia representativa en desmedro de la participación directa de los ciudadanos en tareas estatales distintas de la elección de ciertos funcionarios. Es partidaria de una concepción instrumental de la democracia, como aquel conjunto normativo en virtud del cual el poder es conferido y ejercido, sin tener un contenido específico. Aunque la postura representativista tiene exponentes desde Montesquieu, hechos históricos como el colapso de la República de Weimar (con amplios índices de participación) en manos del nazismo respaldaron el surgimiento de esta posición en el esquema actual.

Uno de los primeros exponentes de esta corriente es Joseph A. Schumpeter, cuyas ideas plasmadas en la obra “Capitalismo, Socialismo y Democracia” sirvieron de referencia para otros autores como Robert Dahl y Giovanni Sartori.

⁷²Vid. SILVA JIMÉNEZ, A., “Hacia una democracia participativa. La teoría elitista y la teoría participacionista de la democracia”, en *Revista de Derecho Universidad Austral de Chile*, n° 4 (1993), pp. 145-155.

En lo que respecta al padre de esta teoría, Schumpeter, considera que los grupos humanos actúan casi exclusivamente mediante la aceptación de liderazgos, por la elección de caudillos que actúen a nombre y en representación del pueblo, desarrollando sus tareas de mejor manera que lo harían los ciudadanos por sí mismos:

Sería más conveniente reservar tan sólo las decisiones más importantes para que se pronuncien sobre ellas los ciudadanos individuales –mediante el referéndum, por ejemplo- y dejar las demás a cargo de una comisión nombrada por ellos, esto es, a una Asamblea o Parlamento, y cuyos miembros se elegirían por sufragio popular.⁷³

Schumpeter pretende desmitificar la idea de “voluntad del pueblo”. Señala que si bien, en teoría todos tienen libertad para entrar a competir por un cupo político, en la práctica la elección es restringida por la existencia de partidos políticos que hacen que la contienda electoral realmente se dé sólo entre las elites de los diferentes partidos políticos. Esto haría que en realidad la llamada “voluntad del pueblo” sólo fuere voluntad de un grupo, de una mayoría determinada.⁷⁴

Así las cosas, para este autor, las únicas herramientas de participación aceptables en una democracia son la libre discusión de ideas políticas y el sufragio como fórmula para la elección de los representantes. La única forma de fiscalizar a las autoridades electas es en la siguiente elección: apoyando una nueva reelección o por el contrario, votando por otro conglomerado.

Otro académico que ha seguido la línea de este autor, ha sido el teórico de la democracia Robert Dahl. Dahl postula que entregar mayor participación a los ciudadanos tiene ciertos peligros inminentes. Por medio de gráficas explica el modo en que el grado de participación política activa se relaciona de manera inversamente proporcional con el porcentaje de consenso respecto de la aprobación de normas fundamentales. A mayor participación, menor es el consenso. Esta situación se agravaría con un dato que también menciona: normalmente quienes menos participan son los ciudadanos de los estratos socioeconómicos más bajos, que a su vez tienen predisposiciones políticas más autoritarias. ¿Qué pasaría si aumentare la participación política de dichos grupos? Aumentaría el disenso respecto de normas fundamentales, poniendo en riesgo el modelo de *poliarquía* que estima existente en las democracias contemporáneas (gobierno de una multiplicidad de elites políticas).⁷⁵

Sin embargo, de los autores señalados el más acérrimo opositor a la democracia participativa es Giovanni Sartori, que siempre con un tono crítico manifiesta su parecer comenzando con un diagnóstico ácido: “La democracia participativa es un manojo donde suelen ponerse hierbas de distintos tipos”⁷⁶. Considera que la única función del pueblo en la democracia consiste en manifestarse en las elecciones para escoger los líderes o caudillos que los gobiernen, y en ningún

⁷³SCHUMPETER, J., *Capitalismo, Socialismo y Democracia*, Editorial Aguilar, México D.F. (1963), p. 322.

⁷⁴Cfr. SILVA JIMÉNEZ, A., “Hacia una democracia participativa. La teoría elitista y...”, op. cit., p. 148.

⁷⁵Cfr. DAHL, R., *Un prefacio a la teoría democrática*, Colección Estudios Políticos y Sociales, Buenos Aires (1989), pp. 116-119.

⁷⁶SARTORI, G., *¿Qué es la democracia?*, Editorial Taurus, Madrid (2007), p. 93

caso para gobernarse a sí mismos. El único momento en que el pueblo ejerce el papel de gobernante es durante las elecciones.⁷⁷

Su crítica a un aumento de las posibilidades de expresión política de la ciudadanía parte cuestionando las bases mismas de aquello que propugna el participacionismo:

El llamamiento a “participar más” es meritorio, pero hincharlo desmesuradamente, casi como si toda la democracia se resumiera en la participación, supone una recaída infantil. Y es además una recaída peligrosa, ya que nos propone a un ciudadano que vive para servir a la democracia (en vez de una democracia que existe para servir al ciudadano)⁷⁸

Con sus palabras demuestra lo mismo que concluyó en muchas oportunidades la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución chilena: consagrar importantes herramientas participativas conllevaría una alta dosis de peligro para el sistema político. En este caso, Sartori plantea que el ciudadano pasaría a ser un esclavo de la democracia, en vez de su razón de ser. Esta declaración es sólo el comienzo de la crítica al participacionismo, que se extiende hasta el concepto mismo de participación.

¿Qué es para los participacionistas la participación? No conozco la respuesta. Por mi cuenta sé muy bien cómo definirla. El participacionista no declara casi nunca su definición de participación. Me pregunto por qué y sospecho que es por el motivo que a continuación expongo. Si participación es tomar parte en persona, entonces la autenticidad y eficacia de mi acción de participar está en relación inversa con el número de participantes. Así, en un grupo de cinco mi acción de tomar parte vale un quinto, mientras que en un grupo de cien mil vale casi nada. A medida que aumenta el denominador va disminuyendo el peso de la participación individual. Eso quiere decir que la participación es una panacea de piernas cortas. ¿Cómo sortear el obstáculo de un participacionismo que no define participación?⁷⁹

Así las cosas, Sartori plantea el dogma en que el participacionista no define la concepción misma de participación porque sus ideas se derrumbarían si partimos de la base del concepto básico y coloquial de ésta: tomar parte en persona decidida y libremente de algo. Se plantea un defensor de la representación política con participación y referéndum, pero subordinados y cuando correspondan. Esta crítica parece bastante dudosa, toda vez que relega el ámbito de aplicación de instituciones participativas a grupos reducidos de personas siendo que han existido históricamente muchas experiencias de ese estilo. Además, dicho ninguneo hacia el valor del voto de un ciudadano, se contradice con una declaración posterior del mismo autor en que reconoce a la participación como la esencia de los sistemas políticos contemporáneos.

Nadie ha negado nunca que la participación es la esencia de las microdemocracias y la levadura infraestructural de la superestructura del conjunto, del Estado democrático. La teoría *mainstream*

⁷⁷Cfr. SARTORI, G., *Aspectos de la democracia*, Editorial Limusa-Wiley, México D.F. (1965), p. 86

⁷⁸SARTORI, G., *¿Qué es...?*, op. cit., p. 97

⁷⁹Ibídem, pp. 94-95

sostiene, por otra parte, que a medida que ascendemos desde los pequeños grupo de base hasta el nivel del sistema político, la participación ni explica ni es suficiente en absoluto para sostener el edificio de la democracia representativa. ¿Cuál es entonces el reproche del participacionista? Si su reproche es que los demás ignoran el tema de la participación, la acusación es infundada. En cambio, es cierto que la teoría *mainstream* no eleva la participación al ámbito de la mecánica del sistema en su conjunto. Pero ¿por qué debería hacerlo? ¿Dónde está el error? El participacionista siempre está a ras de suelo (en la base), y no llega nunca al Estado. Por lo tanto no propone nada en sustitución de aquello que critica e incluso rechaza⁸⁰.

Sus dudas apuntan fundamentalmente a comprender el planteamiento ideológico del participativismo, que a su juicio no se encuentra lo suficientemente claro si se quiere influir en el diseño político y constitucional de las naciones.

Debo dejar el tema con esta conclusión: o el partidario de la democracia participativa se decide a explicar *positivamente* su posición respecto de *qué participación* (de qué naturaleza) y en *qué lugares* (¿en todas partes?), o nos encontraremos ante un animal que no consigo identificar. Mucho ruido, sin duda; y también mucha furia polémica; pero es dudoso que de ahí haya nacido una criatura. Si llegara a nacer, se identificaría mejor como *subespecie* de democracia directa o de democracia refrendaria.⁸¹

La objeción fundamental del representativismo en este sentido se manifiesta con más fuerza a la hora de analizar el referéndum y el plebiscito como las principales herramientas de manifestación de la voluntad popular en una democracia participativa, que incluidos estos elementos pasa a llamarse *democracia refrendaria*. Decidir por referéndum ha dicho el propio Sartori, no sólo es una decisión que se hurta a los parlamentarios, sino que también es un modo de decidir viciado por defectos intrínsecos⁸². Resulta sumamente llamativa la fórmula que el autor usa para referirse a la función del pueblo en estos actos; hurtando la decisión a un representante elegido. Lo curioso es que Sartori parece olvidar que el principio fundamental que inspira las democracias hace ya varios siglos, es el de la soberanía popular, según el cual el fundamento del poder y orden estatal emana de la voluntad misma del pueblo que delega el ejercicio de ciertas funciones en representantes escogidos por ellos mismos. La soberanía en cuanto poder supremo es inalienable, de modo tal que mal podrían ser los parlamentarios los titulares del poder soberano, puesto que a lo más son órganos investidos de autoridad para ejercer dicho poder bajo las normas que la propia comunidad políticamente organizada ha establecido en su Constitución.

No es fácil recoger ni sistematizar las múltiples críticas a las consultas populares que en muchas oportunidades los representativistas han planteado, puesto que se encuentran dispersas en diversos trabajos, tanto a nivel nacional como comparado.⁸³ Sin embargo, podríamos decir que

⁸⁰Ibídem, p. 96

⁸¹Ibídem, p. 98

⁸²Cfr. Ibídem, p. 94

⁸³Estas recopilación de objeciones se basa en los trabajos de RENDÓN CORONA, A., "Debate en torno a la democracia semidirecta", en *Revista Política y Cultura* (México D.F.), n° 11 (1999); VERDUGO, S., "Problemas del plebiscito como instrumento democrático y como decisor de políticas públicas", en *Revista*

dichas críticas atienden fundamentalmente a dos aspectos del asunto: por una parte, al mecanismo propiamente tal; y por otro, a los efectos derivados de su aplicación. Incluimos además las réplicas que por nuestra parte hacemos a cada una de dichas críticas:

Críticas al mecanismo plebiscitario propiamente tal:

- a. *El plebiscito no contempla ni negociación ni intercambio de opiniones*⁸⁴. Cada cuestión sometida a consulta llega prefijada a la cédula electoral. El que no haya previa negociación hace que el referéndum sea un mecanismo decisorio de “suma cero”, es decir, en que aquel que sale ganando lo gana todo, y aquel que sale perdiendo lo pierde todo. Lo que gana un bando es lo mismo que lo que pierde otro⁸⁵. Es una decisión que no puede ser moderada por compensaciones o concesiones propias de la negociación parlamentaria que forma parte de la práctica en la democracia representativa.
- b. *El plebiscito presenta problemas en la redacción de la consulta.*⁸⁶ Quien redacta la pregunta, puede inducir la respuesta, hacerla ambigua, o proponer varias cuestiones en una sola respuesta. Aunque los encargados de formular las preguntas fueren individuos elegidos representativamente esto no asegura que la redacción de la consulta esté libre de influencias. De aquí que deriven a juicio de Sartori los riesgos de manipulación y embaucamiento del pueblo.⁸⁷ Böckenförde señala que la voluntad del pueblo tiene una magnitud política real, pero que la dirección y manera en que se concreta su actualización están determinadas por quién pregunta y de qué modo se pregunta: *depende de cómo se le haga hablar al pueblo*. La determinación concreta de dicha voluntad se produce y actualiza con preguntas y modos de recabar la información, que de algún modo prefiguran su contenido.⁸⁸
- c. *El plebiscito consagra una dictadura de las mayorías vulnerando los derechos fundamentales de las minorías.*⁸⁹ Existe acuerdo entre quienes propugnan esta postura en que las decisiones

Actualidad Jurídica, n° 25, 2012; SARTORI, G., *¿Qué es la democracia?*, Editorial Taurus, Madrid (2007); SARTORI, G., “En defensa de la representación política”, en *Claves de Razón Práctica* (Madrid), n° 91, (1999).

⁸⁴*Observación del autor*: Esta objeción admite ciertas dudas de parte nuestra. En efecto, a nuestro juicio sí se produce negociación e intercambio de opiniones en la etapa previa a someter a votación determinado asunto. Allí es donde se producen discusiones y acuerdos básicos, al igual que a la hora de redactar la consulta que será sometida al escrutinio popular.

⁸⁵SARTORI, G., *¿Qué es...*, ob. cit., p. 101. Esto, previa distinción del autor entre aquellos mecanismos de suma positiva (aquellos en que todos ganan algo), suma negativa (aquellos en que todos salen perdiendo o perjudicados), y aquellos de suma cero (en que aquellos que ganan lo ganan todo, y aquellos que pierden lo pierden todo)

⁸⁶*Observación del autor*: Está claro que la función de redactar las consultas debe quedar entregada o al menos ser tutelada por un órgano imparcial tal como el Tribunal Calificador de Elecciones, para cuyo caso podrá requerir el apoyo incluso de lingüistas y gramáticos que logren establecer la fórmula más clara, entendible y sencilla para el electorado.

⁸⁷SARTORI, G., *¿Qué es...*, ob. cit., p. 102

⁸⁸Cfr. BÖCKENFÖRDE, E., ob. cit., pp. 136-137

⁸⁹*Observación del autor*: Esto nos genera muchas interrogantes, puesto que al menos en el Chile del último tiempo, aquellas propuestas que benefician a minorías nacionales tales como aquellas que dicen razón con el respeto por la diversidad sexual, o el reconocimiento a los derechos de los pueblos indígenas han cautivado el apoyo de amplios grupos de población, al contrario de aquello que propugnan los detractores del plebiscito. Lo que ellos no están dispuestos a ceder es algo muy distinto, es la *dictadura de las minorías políticas* que se vive actualmente en nuestro sistema constitucional. En consideración a los altísimos quórum exigidos para reformar la constitución, sumado a un sistema de elección de representantes que deforma la real voluntad ciudadana como el binominal, hoy estamos cautivos en la decisión de un grupo ultra conservador y neoliberal absolutamente contrario a las grandes

tomadas a través de mecanismos de democracia directa afectan los derechos civiles de las minorías. “Los referendos no miran a nadie a la cara, y no pueden más que pisotear los derechos de las minorías”⁹⁰ dijo Sartori.

- d. *El plebiscito no refleja fielmente la voluntad del electorado ni permite medir el matiz de sus preferencias.*⁹¹ Las posiciones de la mayor parte de los votantes no se representan fielmente, puesto que son procesos binarios: “o votas por él, o en contra de él”. Las opciones reales de un votante tendrán que ser renunciadas para votar por la opción que más se asemeje a su voluntad.

Críticas a los efectos derivados de la aplicación de consultas plebiscitarias:

- a. *El plebiscito debilita el rol del sistema de partidos políticos.*⁹² Los plebiscitos dividen a los electores por razones distintas a las que dividen los partidos políticos, debilitando estos últimos. A causa de esto, los partidos políticos representados a nivel parlamentario tienen una serie de dificultades temporales para mantener la disciplina de los diputados en torno a la línea del partido. El riesgo, dice razón con que las autoridades pueden evadir responsabilidades ante ciertas decisiones, trasladando el peso de ellas al electorado.
- b. *El plebiscito concita una baja participación de la ciudadanía.*⁹³ La vida de los individuos no tiene su centro de gravedad en la participación política.⁹⁴ En las consultas ciudadanas, la tasa de concurrencia a las urnas es más baja que en las elecciones de candidatos y no aumenta la participación del electorado, lo que pone en duda la legitimidad de estas decisiones respecto de las tomadas por representantes electos. El poco interés ciudadano en sufragar en consultas minimiza la necesidad de institucionalizar dichas herramientas de participación.

reformas que la gran mayoría de los chilenos desea y espera. Dichos grupo temen al plebiscito, y no para proteger a los indígenas, a las minorías sexuales o a los niños, sino que para proteger sus propios intereses económicos y políticos.

⁹⁰SARTORI, G., *¿Qué es...?*, ob. cit., p. 103

⁹¹*Observación del autor:* El problema derivado de un sistema “binario” no es propio de la democracia semidirecta. No es un argumento válido el de la deformación de la voluntad popular, puesto que la democracia representativa presenta la problemática idéntica: no existe el candidato ideal, motivo por el cual debemos votar por el que más se asemeje a nuestra preferencia real. Es más, en Chile el problema es mucho más grave ya que el sistema binominal tampoco refleja fielmente la voluntad del electorado. Es un sistema que distorsiona la voluntad popular, y que en un momento tuvo la finalidad de garantizar cierta estabilidad política en el Congreso; pero que a veintidós años del retorno a la democracia no tiene ninguna justificación. Lo curioso es que la mayor parte de quienes rechazan el mecanismo del plebiscito, no apoyan la supresión del sistema binominal, ¿Son consecuentes en su planteamiento?

⁹²*Observación del autor:* Que las autoridades trasladen la responsabilidad de la toma de ciertas decisiones al electorado no es un defecto del plebiscito a nuestro juicio, sino que por el contrario, como un elemento sano para nuestra democracia. En efecto, los mecanismos de democracia semidirecta ofrecen la posibilidad de resolver asuntos para los cuales los partidos políticos o ciertas autoridades no se quieren comprometer. Pueden servir para resolver ciertas crisis y asuntos en que las representaciones no pueden manejar.

⁹³*Observación del autor:* Al menos en Chile, esto no ha sido tan así. Ya nos habíamos referido en apartados posteriores a la alta participación que tuvo el referéndum constitucional de 1989, y la idea planteada por Loewenstein del “sentimiento constitucional”, que no sólo se ha presentado en Chile sino que en muchos otros países que han adoptado las herramientas plebiscitarias y referendarias para la resolución de sus conflictos políticos, morales y sociales.

⁹⁴Cfr. BÖCKENFÖRDE, E., ob. cit., p. 139

- c. *El plebiscito presenta riesgo de ser manipulable, y capturado por grupos de interés.*⁹⁵ Los plebiscitos gozan de gran aceptación entre los gobiernos autoritarios porque el procedimiento es fácilmente manipulable por el gobierno a través de la propaganda y la coerción.
- d. *El plebiscito trae consigo efectos negativos en las arcas fiscales.*⁹⁶ Los plebiscitos le quitan poder a las autoridades para definir el detalle del presupuesto público, lo que podría generar una presión tributaria sobre las autoridades que decante en un alza de impuestos. Un segundo efecto, dice razón con los altos costos que pueden generar los plebiscitos al aparato estatal. Las votaciones populares cuestan dinero, que podría ser utilizado en vivienda, salud, educación, etc.

La teoría representativista o elitista tiene una alta dosis de desconfianza en el ciudadano promedio, y en sus capacidades de discernir sobre asuntos importantes para el destino de la comunidad. Sin embargo, sus postulados no escapan a la realidad contemporánea de países como Chile. Coincidimos con otros autores⁹⁷ en no estimar a la teoría representativista como una teoría errónea, siempre y cuando no se le mire como una *teoría normativa*, sino que más bien una *teoría descriptiva* útil para evaluar la situación actual de muchas democracias, para que desde ahí se avance hacia un perfeccionamiento del sistema político.

LA POSTURA PARTICIPATIVISTA

Aunque la teoría participacionista puede encontrar sus orígenes históricos en los primeros teóricos de la democracia como Rousseau, sólo fue desarrollada bien entrado el s. XX, y de manera espontánea; no como respuesta a la teoría elitista de la democracia.

Jean Jacques Rousseau, John Stuart Mill y Alexis de Tocqueville pueden ser considerados los primeros autores clásicos en defender esta postura. Respecto a Rousseau, ya hemos señalado que la idea del contrato social manifiesta ampliamente las bases de la democracia participativa. La obra de Mill en cambio no es del todo clara; en su obra “Consideraciones sobre el Gobierno Representativo” expresa posiciones tanto a favor como en contra de la participación. Postula la conveniencia de conjugar tanto un principio participativo tan amplio como sea posible, junto con un principio de competencia, en virtud del cual es idóneo que intervengan en la actividad pública

⁹⁵*Observación del autor:* Sin embargo, los peligros que presentan los plebiscitos en los gobiernos autoritarios se disipan si es que estamos en una democracia constitucional. Esto es posible, al evitar que el procedimiento de convocatoria y votación sea controlado exclusivamente por el Ejecutivo, dotando también al Legislativo de la facultad de convocar al plebiscito bajo determinadas circunstancias, e incluso en ciertos casos por medio de la iniciativa popular de un cierto número de ciudadanos. “El ejercicio del referéndum es un arma disuasiva contra los excesos de los poderes estatales; su ejercicio limita al poder y las acciones de los representantes electos, recordándoles que el poder político reside originalmente en el pueblo” (RENDÓN CORONA, A., “Debate en torno...”, ob. cit., p. 102)

⁹⁶*Observación del autor:* Desde nuestra perspectiva, esto no es así. Concordamos con que la aplicación de los instrumentos de democracia directa debe llevarse a cabo en conjunto con otras elecciones de representantes, lo que permitiría ahorrar costos a las arcas fiscales. Utilizar el ejemplo suizo no es adecuado, puesto que la mayor parte de los países que adoptan estos instrumentos están de acuerdo en afirmar que ciertas materias, entre ellas las tributarias, deben quedar excluidas de los referéndums y plebiscitos (ya lo señalaremos en el apartado posterior).

⁹⁷Vid. SILVA JIMÉNEZ, A., “Hacia una democracia participativa. La teoría elitista y...”, op. cit., p. 154.

los ciudadanos más calificados. Sin embargo, dichas posturas han podido ser conciliadas coherentemente por un estudioso de su obra como lo es Dennis Thompson. Mill le da una importancia psicológica y de dimensión moral a la participación para los miembros de una comunidad: darle una cuota de responsabilidad a alguien en el gobierno configura la manera más efectiva de contribuir a su desarrollo moral y espiritual; y por el contrario, negarle dicha participación sólo contribuye a desalentar su interés y preocupación.⁹⁸ Tocqueville en tanto, es fundamentalmente un defensor acérrimo de la participación ciudadana en la democracia a nivel local y descentralizado.

Más contemporáneamente, Carole Patman y C. B. Macpherson han destacado por sus posturas participativistas.

ALEGATO PARTICIPATIVISTA Y DEFENSA DE LA CONSULTA AL PUEBLO

Debemos partir de la base que el derecho a la participación política es un derecho fundamental universalmente reconocido a los individuos en diversos instrumentos internacionales tales como la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana de Derechos Humanos, entre otros. La participación a su vez, es un elemento esencial de toda democracia, puesto que por antonomasia implica incorporar a todos los individuos en la gestación de la voluntad estatal. En este apartado en que revisaremos las principales ideas de esta postura. Pero la consagración de este derecho fundamental no ha evitado las severas limitaciones a la plena realización del principio de soberanía popular por parte de la democracia representativa.

La concepción misma de la democracia representativa encierra una contradicción, ya que la idea pura del gobierno del pueblo es una ficción, un mito democrático, porque el pueblo en su totalidad no está presente en los órganos de gobierno, ni lo ejerce, ni es tomado en cuenta. Este distanciamiento es la base de la crisis de la democracia representativa.⁹⁹

Lo que aquí denominaremos “postura participativista” es más bien una corriente de pensamiento que aboga por un sistema democrático semi-directo; esto es, aquel que logre conjugar adecuada y equilibradamente tanto la forma democrática directa con la representativa. Corresponde señalarlo puesto que la literatura jurídica y política en algunas oportunidades equipara la democracia participativa con la democracia directa. No es el caso de este trabajo. A la misma concepción más amplia hace referencia Norberto Bobbio, quien también desecha referirse a la democracia directa como aquella en que no existen intermediarios políticos. ¿Es insensata la demanda por una ampliación de la democracia representativa a la institución de la democracia directa? Bobbio cree que no, siempre y cuando no entendamos por democracia directa aquella en

⁹⁸Cfr. SILVA JIMÉNEZ, A., “Hacia una democracia participativa (II Parte)...”, ob. cit., p. 116.

⁹⁹Cfr. RENDÓN CORONA, A., “La democracia semi-directa...”, ob. cit, p. 304

que todos los ciudadanos intervienen en todas las decisiones del Estado, caso en el cual claro que es una propuesta insensata.¹⁰⁰

Concuerda con que debe abogarse por un modelo ecléctico que conjugue ambos tipos de democracias clásicas (directa y representativa).

Entre democracia representativa pura y democracia directa pura no hay un salto cualitativo, como si entre una y otra hubiera un parte aguas en el que una vez que se está del otro lado el paisaje cambiara totalmente... Únicamente se puede exponer el problema del paso de una a otra por medio de un *continuum* en el que es difícil decir dónde termina la primera y donde comienza la segunda. Precisamente debido a que entre ambas formas existen múltiples formas intermedias, un sistema de democracia integral puede abarcar a las dos, a cada una de acuerdo con las diversas situaciones y las diferentes necesidades, porque son perfectamente compatibles entre ellas.¹⁰¹

Esto implica para Bobbio, que la democracia representativa y la democracia directa no sean dos sistemas alternativos, sino que son dos sistemas que pueden y deben integrarse recíprocamente. En un sistema de democracia integral las dos formas de democracia son necesarias, pero no son, consideradas en sí mismas, suficientes. Allí entra en juego el modelo de democracia semidirecta.

La democracia semidirecta es un sistema adecuado para la sociedad moderna, diversificada, de masas y crecientemente participativa. Comprende dos subsistemas: la participación social directa en la decisión y en la ejecución, principalmente bajo la forma de autogestión, y la participación política semidirecta mediante la consulta al pueblo, la iniciativa popular para proponer leyes y el derecho de revocar el mandato de los representantes. Algunas de las principales ventajas de la democracia participativa son por un lado, hacer conscientes a los que ejercen el poder de las exigencias sociales; por otro, establece vías formales y de procedimiento que satisfacen los deseos de la sociedad de colaborar de algún modo en la gestión de los asuntos públicos.¹⁰²

Debe admitirse que las formas de democracia semidirecta no son la solución definitiva a las crisis de la democracia representativa debido a su débil desarrollo y a que se les limita a las formas plebiscitarias; sin embargo esta debilidad, es notorio que abren un nuevo espacio de legitimación del poder. Forman parte del concepto más amplio de democracia participativa.

John Rawls también resulta ser un asiduo defensor de la participación en la sociedad políticamente organizada. Reconoce que la participación es un gran *bien social*, sin el cual los gobiernos constitucionales no encontrarían la debida legitimación social ni política de sus decisiones. La existencia de una sociedad democrática bien ordenada exige que los ciudadanos participen en la vida pública para preservar las libertades democráticas y para mantener vigente el régimen constitucional.¹⁰³

¹⁰⁰Cfr. BOBBIO, N., *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México D.F. (2000), p. 50

¹⁰¹Ibíd., p.

¹⁰²Cfr. RENDÓN CORONA, A., "La democracia semi-directa...", ob. cit., p. 307.

¹⁰³Cfr. RAWLS, J., *Liberalismo político*, Fondo de Cultura Económica, México D.F. (1996), pp. 194-199

Ampliar los espacios en que opera la participación es la principal consigna que busca derivar en un proceso de mayor democratización. También Bobbio se refiere a ese proceso: a su juicio debe ser entendido como la ocupación por parte de formas de democracia, de nuevos espacios; es decir, de espacios dominados *hasta ahora* por organizaciones de tipo jerárquico o burocrático. Desde este punto de vista se debe hablar justamente de un verdadero y propio cambio en el desarrollo de las instituciones democráticas, que puede ser resumido sintéticamente en la siguiente fórmula: de la democratización del Estado a la democratización de la sociedad. Pero ¿cómo evaluar el avance del proceso democratizador de un determinado país? El criterio ya no debe ser el de “quién” vota, sino el de “dónde” vota. De ahora en adelante el avance de la democracia se medirá por la conquista de los espacios que hasta ahora están ocupados por los centros de poder no democráticos.¹⁰⁴

Existe amplio consenso en que los diversos mecanismos a través de los cuales la democracia semidirecta se manifiesta han llegado a convertirse en una poderosa fuente de consensos sociales, capaces de legitimizar un régimen político y estabilizarlo. Sin embargo, la letra de la Constitución debe cobrar vida para conseguir los resultados que efectivamente queremos:

La democracia semidirecta resuelve algunos de los vacíos críticos de la democracia representativa, pero, hay que decirlo, puede reducirse a una formalidad sin contenido sino se ejerce con la debida frecuencia y si no es concebida dentro de la extensa perspectiva que abre la democracia participativa.¹⁰⁵

El acuerdo en la necesidad de incluir ciertos componentes participativos en las democracias participativas ha sido manifestado incluso por algunos de los más duros críticos a la democracia directa. Así, pese a sus críticas (muchas de las cuales revisamos en apartados anteriores), E. Böckenförde señala:

Una organización democrática debe incluir también la posibilidad de que el poder de decisión y dirección representativo se pueda corregir y contrapesar democráticamente, ya sea mediante la posibilidad de retirar a los representantes, ya sea mediante la decisión directa sobre ciertos asuntos por el pueblo mismo. Esta decisión directa por el pueblo –los denominados componentes plebiscitarios de la democracia- desempeña así un papel en la organización democrática del poder del Estado: no como un principio fundamental de su construcción, sino como un elemento corrector o de contrapeso. Es en este sentido como pueden y como deben incorporarse estos componentes en la organización constitucional democrática.¹⁰⁶

¹⁰⁴ Cfr. BOBBIO, N., ob. cit., pp. 63-65

¹⁰⁵ RENDÓN CORONA, A., “La democracia semi-directa...”, ob. cit., p. 327

¹⁰⁶ BÖCKENFÖRDE, E., ob. cit., pp. 143-144.

FUNDAMENTO DE LA REVOCACIÓN DEL MANDATO REPRESENTATIVO A LA LUZ DE SU NATURALEZA JURÍDICA

Otra de las herramientas más emblemáticas de la democracia semidirecta es el llamado “recall” o revocación popular del mandato representativo. Como ya analizamos en el primer capítulo de esta investigación, se trata de un instrumento electoral por medio del cual la ciudadanía se pronuncia acerca de la ratificación de un funcionario democráticamente elegido en el ejercicio de sus funciones, o bien la revocación de su mandato y su destitución por incurrir en un incumplimiento grave en el ejercicio de sus funciones, faltas a la probidad, incumplimiento de sus promesas electorales, entre otras causales.

La demanda de la revocación del mandato por parte de los electores tiene su origen histórico en el pensamiento político marxista. Fue Marx quien dio particular importancia al hecho que la Comuna de París estuvo compuesta por consejeros responsables y revocables en cualquier momento. El principio fue retomado y confirmado por Lenin, primero en sus escritos y luego pasando a la Constitución soviética. El principio de la revocación del mandato fue transmitido a la mayor parte de las democracias populares, al contrario de lo que sucedió con la mayor parte de las democracias occidentales.

El fundamento básico de la consagración de esta institución a nivel comparado no puede ser otro que la inalienabilidad de la soberanía cuya titularidad se encuentra en manos del pueblo como cuerpo social y político y la naturaleza jurídica de la representación política que cuyo eslabón último descansa en la representación civil o el contrato del mandato en el derecho privado. Está de más decir que existen diferencias sustanciales entre la representación política y la representación civil, siglos de práctica las han transformado en instituciones jurídicas diversas que sin embargo comparten un núcleo definitorio común: alguien confía la gestión de ciertos asuntos a otra persona, que se hace cargo de ellos por cuenta y riesgo de la primera. En el caso de la representación política ese alguien es el pueblo, que impedido en la práctica de ejercer en todo momento las potestades estatales confía la gestión de los asuntos públicos de su competencia a otra persona elegida por ellos a través de un acto electoral. El representante político, al igual que el mandatario en el derecho civil, actúa por cuenta (a nombre) y riesgo del pueblo: “el mandatario gestiona el negocio encomendado como algo ajeno, de manera que serán para el mandante los beneficios que la gestión reporte y soportará las pérdidas, como si tal gestión la realizara personalmente”.¹⁰⁷

Si la representación política fuera una institución completamente ajena a los fundamentos del mandato ¿cómo puede explicarse que gran número de las autoridades electas, como el Presidente de la República o el Alcalde estén obligados jurídicamente a rendir cuenta pública de la gestión de su función cada año al igual que el mandatario debe rendir cuenta de la gestión de negocios

¹⁰⁷MEZA BARROS, R., *Manual de Derecho Civil: De las fuentes de las obligaciones (Tomo I)*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile (2009), p. 159

ajenos? ¿Cómo se explica entonces que inclusive representantes no obligados a rendir cuenta pública lo hagan voluntariamente, tales como diputados, senadores, concejales, etc.?

No hay completo acuerdo respecto a la forma en que puede operar la representación en cuanto tal. Bobbio ha manifestado que básicamente puede ser entendida de dos formas. Alguien puede representar a otro como *delegado* o bien, como *fiduciario*. Si es un delegado, es simple y sencillamente un portavoz, un nuncio de sus representados, y por tanto su mandato es extremadamente limitado y revocable. Si en cambio es un fiduciario, tiene el poder de actuar con cierta libertad en nombre y por cuenta de los representados, en cuanto cuenta con su confianza. Respecto al ¿qué cosa representa? También hay dos opciones, o representa los intereses generales de un grupo de personas, o los intereses particulares de ciertos gremios o agrupaciones.¹⁰⁸

En un sistema político-jurídico como el chileno, normalmente la figura del representante delegado y los intereses particulares van de la mano; al igual que la figura de los intereses generales va de la mano del representante fiduciario. Las democracias participativas no presentan una postura tan tajante. En efecto, el cordón umbilical que une al delegado con el cuerpo electoral no está del todo roto. Si bien la representación por mandato no es propiamente democracia directa, sí se puede considerar como un punto intermedio entre la democracia representativa y la democracia directa.

EN LA ERA INFORMÁTICA: LAS REDES SOCIALES Y NUEVAS TECNOLOGÍAS AL SERVICIO DE LA DEMOCRACIA

El participativismo no ignora el contexto histórico y social en que se desenvuelven las democracias modernas. Para nadie es novedad que las nuevas tecnologías, el uso masificado del internet y de las redes sociales han calado hondo en la cultura de las sociedades, y de los Estados. Atrás quedó la época en que no existían canales de opinión ciudadana no elitistas, y la masificación de estas herramientas de información a gran escala dio pie a la llamada “revolución digital”.

Las Tecnologías de la Información y de la Comunicación (TICs) aparecen como instrumentos potenciales de progreso político, y como una herramienta útil y necesaria para atenuar las amplias crisis de representatividad que un gran número de Estados respiran hoy. En un ambiente en que pareciera que el mundo de la política se encuentra alejado de la real voluntad popular, las TICs pueden actuar como verdaderas facilitadoras de un acercamiento de voces entre el Estado y los ciudadanos.¹⁰⁹ A través de ellas la participación política es más fácil, flexible. El “cyberciudadano” se involucra en la estructuración del debate y espera ser mejor consultado y escuchado.

¹⁰⁸Cfr. BOBBIO, N., ob. cit., pp. 54-55.

¹⁰⁹GIULIANO, D., “¿Rememorando el ágora ateniense? Las TICs y la (re)construcción del espacio público en el siglo XXI, Publicaciones Le Monde Diplomatique - Editorial Aún creemos en los sueños, Santiago de Chile (2010), p. 40

A diferencia de sus inicios, las redes sociales han hecho que el internet pase a ser un salón de conversación amplio e inclusivo. El ágora cibernética igualitaria y colaborativa se hizo posible gracias a la expansión de internet. El internauta ya no es sólo receptor de información, sino que también actor de su propia información. Ello ha sido una mutación cultural y social fundamental que manifiesta el empoderamiento o *empowerment* ciudadano.¹¹⁰

Los dispositivos que proporciona la emergente democracia digital (Facebook, Twitter, Blogs, entre muchos otros) permiten rememorar, como ya hemos dicho, una especie de ágora virtual de intervención directa y sin intermediarios en la que los ciudadanos de la “aldea global” alcen sus voces, voten, debatan y se involucren en los asuntos públicos.¹¹¹ Pese a esta gran oportunidad que la revolución digital ha presentado a las democracias, el representativismo conserva una mirada escéptica hacia la labor del ciudadano en esta materia, lo que dista mucho de la figura del ya consolidado “cyberciudadano” que se desenvuelve en plena sociedad del conocimiento y la información.

Ya de muchas maneras se ha manifestado la irrupción de una naciente “democracia electrónica”. La campaña presidencial de Barack Obama en Estados Unidos fue pionera en este sentido, al hacer uso de masivos canales a través de redes sociales para concitar el apoyo popular. Otras manifestaciones de aquello ha sido el establecimiento de cierta colaboración digital en el ámbito legislativo, con la iniciativa “*Today I decide*” de Estonia (2001) y retomada por la Unión Europea (2007) en su programa TID+. En el mismo sentido el establecimiento de la petición electrónica experimentada por el Parlamento de Escocia y luego por el Bundestag alemán y la Asamblea galesa. También lo sucedido a través de la estrategia numérica territorial global de la ciudad de Issy-les-Moulineaux, pionera en materia de e-democracia en Francia, como buen ejemplo con tres ejes principales (transparencia, consulta ciudadana, y nuevas oportunidades; página www.issy.com).¹¹²

Sin embargo, una de las experiencias más adelantadas en esta materia, fue el último proceso constituyente del insular Estado islandés. Ha llegado a llamarse la “revolución islandesa” el conjunto de escenarios políticos que comenzaron en 2008, con masivas protestas en plena recesión económica a fin de exigir la renuncia del añoso gobierno de derecha que gobernaba la isla. Asambleas populares y manifestaciones ciudadanas fueron el punto de partida de un proceso constituyente participativo nunca antes visto en la historia constitucional mundial. Los movimientos ciudadanos que habían alzado la voz convocaron a un *fórum* nacional masivo, que sentaría las bases de la futura Asamblea Constituyente y que sería transmitido a través de internet a todo el país. En 2010 el parlamento islandés aprobó el acta constitucional emanada de dicho foro, y convocó a uno nuevo cuyos miembros serían elegidos de una muestra aleatoria del Registro Nacional con especial atención a una razonable distribución de los participantes a lo

¹¹⁰Cfr. CORVAL, X., “Desafíos y logros de la democracia electrónica” en *Democracia Electrónica ¿Qué desafíos para América Latina?*, Publicaciones Le Monde Diplomatique - Editorial Aún creemos en los sueños, Santiago de Chile (2010), p. 13

¹¹¹GIULIANO, D., ob. cit., p. 41

¹¹² Cfr. CORVAL, X., ob. cit., pp. 11-12

largo del país, y una división igualitaria entre géneros, en la medida de lo posible. El foro fue realizado, y sus conclusiones plasmadas en un documento de setecientas páginas con las principales directrices de los pretendidos cambios constitucionales. A fines de 2010 se convocó a elecciones de los veinticinco miembros de la Asamblea Constitucional. A mediados de 2011 el Consejo presentó al Parlamento el borrador de Constitución, que hace pocos meses fue sometida a referéndum no vinculante en que participó un 50% de la población electoral y se aprobó por amplia mayoría reformas tales como la nacionalización de los recursos naturales.

Lo que caracterizó este proceso constituyente fueron los amplios canales de participación ciudadana durante su desarrollo. A través de la página web oficial de la reforma constitucional, llamada *Stjórnlagaráð*, los ciudadanos podían consultar semana tras semana los nuevos artículos propuestos para su inclusión en la Constitución y comentar directamente su opinión sobre los mismos. Del mismo modo, los textos propuestos son inmediatamente publicados en *Facebook* y *Twitter*, y en *Youtube* se publican periódicamente entrevistas a los miembros del Consejo Constitucional islandés sobre materias de discusión. Incluso *Flickr* ha tenido su función en este proceso, al publicarse diariamente en dicha página fotografías del trabajo de los consejeros, tanto en sus comisiones como en sus plenos.

En definitiva, la era informática y la posibilidad de las TICs de aportar a las democracias contemporáneas justifican más que nunca la adopción de una democracia participativa.

CAPÍTULO IV: DE LA DEMOCRACIA INCOMPLETA A LA PARTICIPATIVISTA

NECESIDAD DE INCORPORAR LOS MECANISMOS DE DEMOCRACIA SEMIDIRECTA A LA CONSTITUCIÓN CHILENA.

A poco de finalizar nuestro lato análisis a la democracia semidirecta tanto en teoría política como en el derecho constitucional chileno, nuestras conclusiones comienzan a asomarse. La democracia semidirecta o participativa no es un fenómeno nuevo en el derecho constitucional comparado; sin embargo, los procesos políticos vividos en nuestro país durante los últimos cuarenta años derivaron en la dictación de una Constitución elaborada sin la participación de los distintos sectores políticos de la sociedad, en la que primó una visión pesimista del sufragio universal que desembocó en consagrar un modelo de “democracia protegida”. Pero ya no estamos inmersos en el contexto de la guerra fría, y nuestra regulación constitucional es anacrónica considerando los tiempos que vivimos, con ciudadanos empoderados y con ánimos de cambiar muchas cosas.

La necesidad de ahondar más aún en la participación política de las masas ha sido expresada en muchas oportunidades, desde distintas veredas. Así, por ejemplo recientemente el Instituto Nacional de Derechos Humanos, en su Informe Anual 2012 realizó un análisis del estado de la participación ciudadana en Chile, especialmente fundado en la experiencia que hasta ahora ha tenido la reciente ley 20.500 sobre asociaciones y participación ciudadana. Reconoce que actualmente el derecho a mayor participación en los asuntos públicos ha constituido una demanda transversal en la sociedad chilena, que se ha manifestado tanto en el movimiento estudiantil, los movimientos regionales, o las demandas de comunidades inmersas en conflictos ambientales, entre muchas otras. El informe sostiene una postura crítica respecto a que el Estado no ha logrado integrar en su actuar la participación de las diversas comunidades y organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía en general, lo que ha derivado en acrecentar aún más la brecha que existe en la relación entre el pueblo y las instituciones políticas. En sus recomendaciones finales, el Informe Anual de Derechos Humanos en Chile sostiene:

El INDH (Instituto Nacional de Derechos Humanos) reitera su recomendación en orden a incorporar instancias de participación ciudadana en los procesos de diseño, implementación y control de políticas, planes y programas tanto a nivel central, como regional y local, con el fin de acercar la institucionalidad pública a la ciudadanía, mejorar los resultados de la gestión y fomentar mayores niveles de transparencia y control.¹¹³

¹¹³Informe Anual Situación de los Derechos Humanos en Chile 2012, Instituto Nacional de Derechos Humanos. Recomendaciones. Versión digital disponible en <http://www.indh.cl/wp-content/uploads/2012/12/Recomendaciones-Informe-INDH-2012.pdf>, p. 333. Página web consultada el 11 de diciembre de 2012.

A nivel académico dichas propuestas tampoco se han hecho esperar desde hace ya bastantes años. Uno de los constitucionalistas cuyo pensamiento progresista respecto a cambios en el sistema político ha sido ampliamente divulgado y defendido en sus obras, ha sido José Luis Cea. En su síntesis crítica al sistema constitucional de Chile, Cea considera que una de las características más objetables que tiene la democracia chilena, es la falta de oportunidades e incentivos para que el pueblo participe regularmente en orientar y controlar la conducta de sus mandatarios. Se manifiesta asiduo defensor de la consagración constitucional de los diversos mecanismos de democracia semidirecta a nivel nacional, regional, provincial y comunal, tales como la iniciativa popular de ley, referéndums respecto de reformas constitucionales y ciertos tratados internacionales, y plebiscitos respecto de asuntos de importancia (aunque excluidos los asuntos de defensa nacional e impuestos, entre otros).¹¹⁴ Mismo discurso repite en otras de sus obras.¹¹⁵ Esto también tiene eco en el trabajo de otros académicos, a quienes parece del mismo modo adecuado conjugar equilibradamente los principios y procedimientos que gobiernan tanto la democracia representativa como la democracia participativa.¹¹⁶

Ahora bien, aunque no son pocos quienes coinciden en la necesidad de “re-democratizar” nuestra democracia, y la exigencia de ampliar los espacios de participación política en la ciudadanía es más que patente, ¿qué esfuerzos han hecho las fuerzas políticas en avanzar en este sentido, y qué posibilidades reales tiene Chile de avanzar en una democracia con mayores índices de participativismo? Es claro que existen fundamentalmente dos vías por medio de las cuales avanzar en esta materia; una de ellas cuyas posibilidades no están del todo claras en nuestro sistema constitucional. La vía que trae menores complejidades (institucionalmente hablando) es la de tramitar proyectos de reforma constitucional en esta materia, y la vía más compleja, aún no lo suficientemente discutida en Chile, y que resolvería mejor los vicios de nuestro sistema político aún autoritario en varios sentidos sería convocar a la elaboración de una nueva Constitución.

VÍA REFORMA CONSTITUCIONAL: PROYECTOS EN TRAMITACIÓN.

Han sido muchas las iniciativas que en sede constituyente se han presentado para introducir mecanismos de democracia semi-directa en el sistema político chileno. Todas ellas, están elaboradas a este respecto, a partir de dos normas claves en la Constitución vigente. La primera de ellas, el Art. 5° según el cual la soberanía se ejerce tanto indirectamente a través de los representantes electos en votación popular, como directamente a través de las elecciones y los plebiscitos. Pero no toda elección ni plebiscito propuesto por las autoridades políticas del país

¹¹⁴Cfr. CEA EGAÑA, J., *El sistema constitucional de Chile: síntesis crítica*, Ediciones Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales Universidad Austral de Chile, Santiago de Chile (1999), pp. 76-77, 195.

¹¹⁵Vid. CEA EGAÑA, J., *Derecho Constitucional Chileno (Tomo I)*, Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile (2008), pp. 133-134.

¹¹⁶Cfr. BANDA VERGARA, A., “Participación y democracia, una reforma olvidada”, en *Revista de Derecho Universidad de Concepción*, N° 212 (2002) pp. 51-52.

podría ser llevado a efecto, puesto que la propia norma fundamental en su Art. 15 establece que sólo podrá convocarse a la ciudadanía a las elecciones y plebiscitos expresamente previstos en dicha Constitución. De hecho hace años, el proyecto de ley que establecía las primarias para la elección de candidatos de partidos políticos fue objetado de inconstitucional por el Tribunal Constitucional considerando el mismo Art. 15. Las primarias eran elecciones consagradas por ley, más no tenían un correlato constitucional por lo que su convocatoria adolecería de inconstitucionalidad.

Mismo razonamiento se aplica para esta cuestión. No es posible establecer mecanismos de democracia directa de rango legal, pues contraponen lo dispuesto por la disposición antes citada. De hecho, la razón histórica de esa norma era que los comisionados de la CENC pretendían evitar que tras el retorno a la democracia, el Presidente de la República convocare a toda clase de consultas no establecidas expresamente en el articulado constitucional; se citó como ejemplo la consulta que la Junta de Gobierno en 1978 realizó en el país para manifestar que contaba con el apoyo y la venia del pueblo, tras la condena internacional al régimen por parte de la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas. Se justificó en esa oportunidad por los comisionados la realización de dicha consulta, toda vez que el país se encontraría en un ambiente enrarecido muy distinto al que existiría una vez completamente vigente la nueva institucionalidad.

Así las cosas, bajo el actual esquema jurídico, sólo mediante reforma constitucional sería posible la instauración de figuras como el plebiscito, el referéndum o la revocación del mandato. Siguiendo esta exigencia, es que múltiples veces han sido presentados proyectos a las cámaras del Congreso Nacional (fundamentalmente a través de mociones). Los más antiguos datan de 1994, y aunque muchos de ellos han sido finalmente rechazados o archivados, aún siguen presentándose. En este apartado nos referiremos sucintamente a los más recientemente presentados.

Todos los proyectos analizados parten como base (en su preámbulo) de la profunda crisis de representatividad que se desarrolla en el Estado chileno, generada entre otras cosas por el sistema electoral vigente (sistema binominal) y las trabas o cerrojos constitucionales establecidos durante la dictadura para deformar la verdadera voluntad general, no lo suficientemente modificadas desde el retorno a la democracia. Coinciden en referirse dentro de sus consideraciones previas a los conflictos sociales producidos dentro de los últimos años en nuestro país. En consideración a lo anterior es que a juicio de los suscriptores del Boletín N° 7853-07 “es un imperativo ético y político de la mayor envergadura proponer una reforma constitucional que cree estos caminos institucionales de resolución de conflictos y de expresión democrática de las mayorías, para lo cual, el mejor expediente es recurrir a la consulta directa a través del pueblo”

Los proyectos han planteado introducir los mecanismos de distinta manera. Así, algunos plantean introducirlos en el Art. 15, o mediante modificaciones al Capítulo XV, en otros casos introduciendo un nuevo capítulo a la Constitución exclusivamente referido a la institución de los

plebiscitos, e incluso introducir en el Art. 19 n° 14 referido al derecho de petición, la iniciativa popular de ley.

Pese a lo notable que es la búsqueda por avanzar en este sentido, muchos de los proyectos presentan fallas a nivel de técnica legislativa reconocibles sin mucho esfuerzo. Es el caso del proyecto de reforma constitucional que establece el plebiscito como medio de decisión ciudadana (Boletín N° 8352-07) que señala “Podrán plebiscitarse todo tipo de asuntos de interés público, ya sean de rango administrativo o legal, incluida la convocatoria a Asamblea Constituyente”. Resulta peligrosa dicha disposición, en el sentido que una cláusula tan genérica como aquella permitiría someter a plebiscito asuntos de seguridad nacional, relaciones exteriores, creación de nuevos servicios públicos e incluso un alza o baja de impuestos; asuntos todos, que la doctrina constitucional mayoritaria ha coincidido en excluir del plebiscito por las especiales características de dichas materias. Dedicó el proyecto además un inciso completo a la regulación de los plebiscitos comunales, estableciendo características diversas a las señaladas en el párrafo de la Constitución referido a la Administración Comunal. Esto es problemático y absurdo, puesto que el proyecto no contempla la derogación de las disposiciones constitucionales referidas a plebiscito comunal, por lo que existiría una doble regulación paralela sobre dicho asunto.

Otros proyectos como el de reforma constitucional sobre celebración de plebiscitos (Boletín N° 7905-07) no tienen lo suficientemente claras las categorías que en teoría política y constitucional se han realizado, pues entre otras cosas, confunde en muchos sentidos las nociones de “plebiscito” y “referéndum”, haciendo referencia a sus orígenes históricos más no a sus diferencias sustanciales. En el mismo proyecto, se señala “La ciudadanía podrá solicitar al Presidente de la República que convoque a plebiscito cuando cuente con el respaldo de la voluntad, debidamente acreditada, de una *cantidad representativa de los ciudadanos con derechos a sufragio*”. ¿Qué se entiende por una cantidad significativa? Evidentemente que no es para nada claro y el proyecto no lo explica, lo que genera muchísimas dudas en caso de aplicación ¿quién definirá si un cierto número de firmas de ciudadanos es lo suficientemente representativa del universo electoral? Tampoco se señala.

En cuanto a revocación popular del mandato representativo, sólo un proyecto de reforma constitucional se ha referido a aquello. El Boletín N° 7518-06 sobre remoción del Intendente Regional mediante plebiscito. En virtud de dicho proyecto, los Intendentes Regionales podrán ser removidos a través de un plebiscito, convocado al efecto mediante las firmas suscritas ante Notario Público u Oficial del Registro Civil, de a lo menos el 10% de los ciudadanos inscritos en los registros electorales de la respectiva región al 31 de diciembre del año anterior. Este proyecto presenta algunos conflictos también desde el punto de vista doctrinal. En efecto, es de la naturaleza jurídica de esta institución que se aplique respecto de autoridades electas popularmente. No es el caso del Intendente en el actual esquema político chileno, el Intendente no es una autoridad representativa que deba rendir cuenta de su gestión a la ciudadanía. El Intendente es un representante del Presidente de la República en la región, y no de la comunidad

regional ante el Presidente de la República. La doctrina no se ha referido sobre si cabe el *recall* respecto de autoridades con una legitimación democrática indirecta, como es el caso de quienes son designados por el Jefe de Gobierno.

Otro caso que presenta inconvenientes a nuestro juicio es el del Boletín N° 7560-07 para permitir la iniciativa popular en materias de ley, que dentro de su articulado, establece que los proyectos podrán tener su origen en un mínimo de 100 ciudadanos. Estimamos que la exigencia es cuantitativamente muy exigua, de modo tal que se podría producir una sobrecarga de trabajo legislativo que finalmente terminaría perjudicando los intereses de la propia ciudadanía. El patrocinio popular a ciertos proyectos de ley debe ser de un número mucho superior para contar con la seriedad requerida y para ser tomados realmente en cuenta por los legisladores. Caso opuesto es el del Boletín N° 5982-07 que amplía el ámbito del plebiscito en materia de reforma constitucional e incorpora el referéndum como forma de democracia directa en materia legislativa. Según propone dicho proyecto que consagra el referéndum consultivo, dicho referéndum será vinculante si sufragan al menos cuatro quintos del cuerpo electoral, y el proyecto de ley es aprobado por siete décimos de los sufragios válidamente emitidos. Resulta exageradamente alta la exigencia impuesta por este proyecto para reconocer valor jurídico de ley a lo resuelto en dichos referéndums.

En definitiva, si bien ha existido voluntad política por parte de amplios grupos del espectro político en incluir estas herramientas, la técnica legislativa utilizada en plasmar dichas ideas ha sido muy irrisoria y paupérrima. El no desarrollar proyectos con la suficiente seriedad por parte de los parlamentarios patrocinantes justifica en parte el que hasta ahora no se hayan aprobado ni hayan tenido difusión masiva. Por otra parte, las propuestas son dispersas y no incluyen más de un mecanismo de democracia semidirecta. Un proyecto más integral debía incluir variadas hipótesis modificando en distintos aspectos el sistema constitucional de toma de decisiones políticas y normativas.

VÍA NUEVA CONSTITUCIÓN: LA CUESTIÓN DE UNA ASAMBLEA CONSTITUYENTE.

La segunda vía de adopción de una democracia participativa, es el cambio total del modelo político chileno y los principios autoritarios que le inspiran a lo largo del articulado de la Constitución, elaborando una nueva cuyo proceso incluya auténtica participación de los distintos sectores del espectro político y social. ¿Pero cómo lograr el cambio total de nuestra actual Constitución si el Capítulo XV que regula su reforma no contempla la convocatoria a una Asamblea Constituyente ni otro mecanismo afín?

Debemos partir de la base que la Constitución no crea al Estado como comunidad política, sino que sólo la organiza jurídicamente; de esto se deriva que es de la esencia de la toda Constitución su posibilidad de enmienda, reforma, o derogación y dictación de una nueva. La Constitución Política de un Estado es por ende modificable. Sin embargo, dicha situación es

olvidada muchas veces por algunos constituyentes, como es el caso del constituyente chileno de 1980 que simplemente “olvidó” consignar un procedimiento de revisión total de la norma fundamental ¿La razón de aquello? Según Francisco Cumplido y Humberto Nogueira “su petulancia, que lo hace considerar perfecta su obra, y entonces, idea sistemas para lograr su permanencia”.¹¹⁷ En consonancia con la concepción de democracia autoritaria y protegida que inspira dicho texto, es que por otro lado, su modificación parcial presenta grandes obstáculos. En teoría sería posible su modificación total haciendo uso de los mecanismos de revisión parcial establecidos, pero ello implicaría enormes y agotadores esfuerzos que sólo llevarían a obtener infructuosos resultados.

Ya decía Rousseau en “El Contrato Social”, que “hay que observar que la deliberación pública, que puede obligar a todos los súbditos con respecto al soberano, no puede obligar al soberano consigo mismo, y que, por consiguiente, es contrario a la naturaleza del cuerpo jurídico que el soberano se imponga una ley que no pueda infringir”.¹¹⁸ De allí que no resulte lógico ni deseable la completa desconsideración del constituyente de aquel entonces en desconocer esta situación. En ningún caso debe tener por cierto que el texto de la Constitución es absolutamente inmutable.

La excesiva rigidez de nuestro sistema constitucional presenta muchos peligros, entre ellos el riesgo potencial de ser derogada mediante un golpe de Estado o un proceso revolucionario, ya que no permite la adecuación de los contenidos de la Constitución a la idea de derecho predominante socialmente. En la práctica política lo que ha sucedido históricamente es que dichas Constituciones eternas e irreformables no han tenido nunca tal carácter, pues como acabamos de decir o han sido abrogadas por una revolución o se han formado a su alrededor costumbres constitucionales que han desvirtuado totalmente su texto.¹¹⁹

Así, en el caso chileno, tímidamente se ha comenzado a plantear la urgente necesidad de elaborar una Constitución Política democrática y participativa mediante el mecanismo de una Asamblea Constituyente. Recientemente un grupo de Senadores han presentado un proyecto de reforma constitucional que establece un procedimiento plebiscitario para el cambio de la Constitución mediante una asamblea constituyente (Boletín N° 8562-07). Apoyándose en las ideas según las cuales el poder constituyente originario siempre tiene el derecho de cambiar la Constitución si lo estima indispensable por ser inalienable, por constituir un poder *extra-ordinem* respecto de la Constitución anterior, han planteado introducir una vigésima segunda disposición transitoria a la Constitución, según la cual “el tercer domingo del mes de noviembre del año 2013, junto con las elecciones presidenciales y parlamentarias, se efectuará un plebiscito a fin de que los electores manifiesten su aprobación o rechazo de la convocatoria a una Asamblea Constituyente que redacte una nueva Constitución Política”. Hasta el momento dicha propuesta

¹¹⁷CUMPLIDO F., y NOGUEIRA H., *Teoría de la Constitución*, Fondo de Cultura Económica, Santiago de Chile (1985), p. 63.

¹¹⁸ROUSSEAU, J.J., op. cit., p. 50.

¹¹⁹Cfr. CUMPLIDO F., y NOGUEIRA H., ob. cit., p. 129.

no es siquiera medianamente conocida por la opinión pública, ni mencionada en los medios de comunicación, y no cuenta con el apoyo de la coalición de derecha actualmente gobernante. Esa sería una alternativa, mediante una disposición transitoria incorporar un mecanismo de revisión total de la Constitución.

Otra alternativa que se ha planteado es el medio académico, es que en silencio de la norma fundamental respecto de su sustitución por otra, lo lógico sería aplicar el principio de que las cosas se deshacen como se hacen, radicando la competencia en el organismo que dictó la Constitución.¹²⁰ Pero, en el caso chileno ¿qué ocurre si dichas autoridades ya no existen? Nos referimos a la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución, al Consejo de Estado y la Junta de Gobierno. En ese caso, lo lógico sería que el derecho de revisar la Carta le correspondería al titular del Poder Constituyente: es decir el pueblo a través de plebiscito. La formula para convocar a dicho plebiscito tendrá que ser determinada por los poderes del Estado.

Sin embargo, auguramos que todas las alternativas mencionadas tienen un éxito improbable en un Estado presidencial como es Chile, si es que el Gobierno está en manos de quienes defienden la conveniencia de la Constitución autoritaria vigente, por estimar que en virtud del modelo político y social que consagra se ha llevado a nuestro país a la prosperidad económica y a la paz social. Prosperidad y paz alcanzada con la exacerbación de la libertad a su máxima expresión.

¹²⁰Cfr. CUMPLIDO F., y NOGUEIRA H., ob. cit., p. 66.

CONCLUSIONES

La necesidad de cambios políticos siempre es atacada por ciertos sectores con argumentos simplistas: al común de la gente no le interesan los cambios al sistema político, hay problemas más urgentes que solucionar (salud, educación, vivienda), o la gente quiere que trabajemos por sus necesidades. Sin embargo, omiten ante la opinión pública que todos los aspectos sociales directamente involucrados en la calidad de vida de los chilenos son dirimidos en base a las normas que regulan los órganos del Estado. Que cualquiera pueda abrir un establecimiento educacional con menoscabo de la calidad, que no exista un sistema igualitario de acceso a la salud, que los habitantes de regiones deban esperar que muchos de sus problemas se solucionen en Santiago, y muchísimos otros asuntos se deben a nuestra Constitución Política.

La gran causa de muchos de los problemas que hoy adolece nuestro aparato estatal es que la norma que nos rige nació viciada, fue elaborada por un régimen autoritario y aceptada luego como realidad jurídica sin cuestionamientos. El fantasma de la “democracia protegida” sigue presente, inmiscuido en el articulado de la Constitución a pesar de sucesivas reformas.

Durante el desarrollo de este trabajo nos abocamos al análisis de uno de esos problemas: las escasas oportunidades de participación ciudadana en la resolución de asuntos públicos de importancia, y tras revisar la rica experiencia comparada y amplio desarrollo teórico de las instituciones de democracia semi-directa no queda más que decir que somos un país muy atrasado en la materia. El celo y desconfianza a la capacidad de las personas de tomar decisiones políticas ha persistido tal como persistió la mirada pesimista del sufragio universal tanto en la Comisión Ortúzar como el Consejo de Estado. Cabría recordar a nuestros poderes del Estado que el objetivo fundamental de la vida política es la participación más que la representación, esta última sólo un mecanismo instrumental de suplencia, cada vez que la primera no es posible. Debemos reconocer en todo caso, que para conducirnos a una auténtica democracia participativa se requiere más que una modificación normativa, un cambio de mentalidad y de la conducta social dentro de una renovada visión de la democracia como valor y fin último que deben perseguir todas las instituciones políticas, donde la educación cívica tendría enorme importancia.

Pero hay muchísimos otros problemas que enferman a nuestra democracia y nuestro sistema político: el centralismo agobiante de nuestro Estado, la falta de correlato entre la voluntad ciudadana y los representantes efectivamente electos, la existencia de parlamentarios designados por cúpulas de partidos políticos ante vacancia, etc. Los sistemas electorales proporcionales, el Estado Regional, Congreso unicameral, elección directa de los Intendentes Regionales, entre muchos otros asuntos deben comenzar a ser debatidos en nuestro medio político; en el medio académico ya se han comenzado a discutir hace tiempo, aunque no del todo la imperiosa necesidad de elaborar una Constitución democrática de origen y legitimada por todos los sectores de la sociedad chilena.

Ya es tiempo que el soberano decida sobre el destino de su comunidad. Que el pueblo decida.

ANEXOS

GASTOS PLEBISCITO COMUNAL 2009 MUNICIPALIDAD DE VITACURA	
CONCEPTO	MONTO \$
DIFUSIÓN PLEBISCITO EN MEDIOS DE COMUNICACIÓN ESCRITOS	39.995.042
IMPRESIÓN DE FOLLETOS, DIPTICOS, LIENZOS, LETREROS Y SEÑALETICA INFORMATIVA	16.118.254
IMPRESOS DISTRIBUIDOS A LA COMUNIDAD	7.680.709
ARRIENDO DE VEHÍCULOS PARA SERVICIO DE TRASLADO DE LA COMUNIDAD	2.688.800
TRASLADO Y ARMADO DE URNAS Y CAMARAS LOCALES DE VOTACION	3.153.500
SERVICIO DE ARRIENDO COLEGIOS HABILITACION LOCALES DE VOTACION	5.953.500
PAGO DE HORAS EXTRAS PERSONAL MUNICIPAL DE APOYO PLEBISCITO COMUNAL	15.800.000
CONVENIO SERVICIO ELECTORAL MUNICIPALIDAD: FONDOS A DISPOSICIÓN.	70.000.000
SERVICIO ALIMENTACION A PERSONAL DEL EJERCITO	9.396.812
COMBUSTIBLE VEHICULOS DEL EJERCITO	300.000
HABILITACIÓN ACCESO LOCALES DE VOTACION	1.448.908
MATERIALES DE OFICINA Y ASEO LOCALES DE VOTACION	1.582.206
MANTECION, HABILITACION e IMPLEMENTACION LOCALES DE VOTACION	5.951.012
TOTAL GASTOS	180.068.743

EBV/NOF

xo 1.- Cuadro de gastos, plebiscito comunal de Vitacura (2009)

Ane

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANDA VERGARA, A., “Participación y democracia, una reforma olvidada”, en *Revista de Derecho Universidad de Concepción*, N° 212 (2002), pp. 47-62.

BISCARETTI DI RUFFIA, P., *Derecho Constitucional*, Editorial Tecnos, Madrid (1987).

BOBBIO, N., *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México D.F. (2000).

BÖCKENFÖRDE, E., *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia*, Editorial Trotta, Madrid (2000).

BORJA, R., *Derecho Político y Constitucional*, Fondo de Cultura Económica, México D.F. (1991).

BRONFMAN, A., “Mecanismos de democracia directa en Chile: los plebiscitos y las consultas comunales”, en *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, N° 28 (2007).

CAZOR K., y FERNÁNDEZ, M., “Constitución, principio democrático y reformas constitucionales”, en *Revista de Derecho Universidad Austral de Chile*, n° 13 (2002).

CEA EGAÑA, J., *Derecho Constitucional Chileno (Tomo I)*, Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile (2008).

CEA EGAÑA, J., *El sistema constitucional de Chile: síntesis crítica*, Ediciones Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales Universidad Austral de Chile, Santiago de Chile (1999).

CORVAL, X., “Desafíos y logros de la democracia electrónica” en *Democracia Electrónica ¿Qué desafíos para América Latina?*, Publicaciones Le Monde Diplomatique - Editorial Aún creemos en los sueños, Santiago de Chile (2010).

CRUZ-COKE, C., *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Ediciones Universidad Finis Terrae, Santiago de Chile (2009).

CUMPLIDO F., y NOGUEIRA H., *Teoría de la Constitución*, Fondo de Cultura Económica, Santiago de Chile (1985).

DAHL, R., *Un prefacio a la teoría democrática*, Colección Estudios Políticos y Sociales, Buenos Aires (1989).

EVANS DE LA CUADRA, E., *Los derechos constitucionales: Tomo II*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile (2004).

FONTAINE, A., “El miedo y otros escritos: el pensamiento de Jaime Guzmán”, en *Estudios Públicos*, N° 42 (1991).

FREI RUÍZ-TAGLE, E., *Doctrina Constitucional (Tomo I)*, Ediciones División Jurídico-Legislativa del Ministerio

Secretaría General de la Presidencia, Santiago de Chile (2000).

GIULIANO, D., “¿Rememorando el ágora ateniense? Las TICs y la (re)construcción del espacio público en el siglo XXI, Publicaciones Le Monde Diplomatique - Editorial Aún creemos en los sueños, Santiago de Chile (2010).

GUZMÁN BRITO, A., *Derecho Privado Romano: Tomo I*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile (2001).

KRIELE, M., *Introducción a la teoría del Estado: fundamentos históricos de la legitimidad del Estado constitucional democrático*, Editorial Depalma, Buenos Aires (1980).

LOEWENSTEIN, K., *Teoría de la Constitución*, Editorial Ariel, Barcelona (1976).

LUCAS VERDÚ, P. y MURILLO DE LA CUEVA P., *Manual de Derecho Político*, Editorial Tecnos, Madrid (1994).

MANGAS, J., *Textos para la Historia antigua de Grecia*, Editorial Cátedra, Madrid (2000).

MARAVÍ SUMAR, M., “El funcionamiento de las instituciones de la democracia directa en el Perú a partir de la Constitución Política de 1993”, en *Ius et Praxis: Derecho en la región*, Año 4 N° 2 (1998).

MARSHALL, P., “La soberanía popular como fundamento del orden estatal y como principio constitucional” en *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, N° 35 (2010, 2° semestre), pp. 245-286.

MARSHALL, P., “Notas sobre el contenido del principio de la democracia” en *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política*, N° 3 (2011).

MEZA BARROS, R., *Manual de Derecho Civil: De las fuentes de las obligaciones (Tomo I)*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile (2009).

MOLINA, H., *Instituciones Políticas*, Legal Publishing, Santiago de Chile (2009).

MOLINA GUAITA, H., “Referéndum de reforma constitucional obligatorio”, en *Revista de Derecho Universidad de Concepción*, N° 185 (1989).

PÉREZ ROYO, J., *Curso de Derecho Constitucional*, Editorial Marcial Pons, Madrid (2000).

RAWLS, J., *Liberalismo político*, Fondo de Cultura Económica, México D.F. (1996).

RENDÓN CORONA, A., “Debate en torno a la democracia semidirecta”, en *Revista Política y Cultura* (México D.F.), N° 11 (1999), pp. 89-109.

RENDÓN CORONA, A., “La democracia semi-directa, referéndum, plebiscito, iniciativa popular y revocación del mandato”, en *Revista Iztapalapa*, N° 48 (2000), pp. 303-328

ROJAS, G., ACHURRA, M. y DUSSAILLANT, P., *Derecho Político: Apuntes de las clases del profesor Jaime Guzmán Errázuriz*, Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile (1996).

ROUSSEAU, J.J., *El Contrato social*, Colección Austral, Madrid (1993).

SARTORI, G., *Aspectos de la democracia*, Editorial Limusa-Wiley, México D.F. (1965).

SARTORI, G., “En defensa de la representación política”, en *Claves de Razón Práctica* (Madrid), N° 91, (1999), pp. 2-6.

SARTORI, G., *¿Qué es la democracia?*, Editorial Taurus, Madrid (2007).

SCHMITT, C., *Teoría de la Constitución*, Alianza Editorial, Madrid (1982).

SCHUMPETER, J., *Capitalismo, Socialismo y Democracia*, Editorial Aguilar, México D.F. (1963).

SIEYÈS, E., *Escritos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México D.F. (1993).

SILVA BASCUÑÁN, A., *Tratado de Derecho Constitucional (Tomo X)*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile (1997).

SILVA JIMÉNEZ, A., “Hacia una democracia participativa. La teoría elitista y la teoría participacionista de la democracia”, en *Revista de Derecho Universidad Austral de Chile*, n° 4 (1993), pp. 145-155.

SILVA JIMÉNEZ, A., “Hacia una democracia participativa (II Parte). Teoría participacionista de la democracia”, en *Revista de Derecho Universidad Austral de Chile*, N° 8 (1997), pp. 113-121.

VERDUGO, S., “Problemas del plebiscito como instrumento democrático y como decisor de políticas públicas”, en *Revista Actualidad Jurídica*, N° 25 (2012), pp. 257-282.

ZIMMERMAN, J., *Democracia participativa: el resurgimiento del populismo*, Grupo Noriega Editores, México D.F. (1992)