

# MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA Y NUEVA CONSTITUCIÓN

## 5 CLAVES PARA EL DEBATE

Guillermo Pérez Ciudad  
Investigador IES



instituto  
de estudios  
de la sociedad

# MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA Y NUEVA CONSTITUCIÓN

## 5 claves para el debate

- 1** La crisis social y política que estalló en octubre de 2019 trajo consigo una demanda por mayor incidencia de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas. A nivel político, este anhelo se ha traducido en un apoyo generalizado a la incorporación de mecanismos de democracia directa en el nuevo texto constitucional. Hasta ahora, los más difundidos son el referéndum revocatorio y la iniciativa popular de ley.
- 2** El referéndum revocatorio permite convocar a un plebiscito para decidir el término anticipado del período de autoridades electas. Este mecanismo ha sido objeto de intensa crítica, especialmente por las dificultades que supone en el plano de la gobernabilidad y la estabilidad democrática. Algunas experiencias en Latinoamérica obligan a tomarse en serio esta aprensión.
- 3** La iniciativa popular de ley habilita a la ciudadanía a presentar proyectos legislativos sobre temas específicos. Aunque admite diversas formulaciones, este mecanismo funciona como una vía para posicionar temas en la agenda política, más que como una herramienta de decisión ciudadana. Más allá de su pertinencia, cabe interrogar su eficacia real a la hora de cumplir con las expectativas depositadas en él.

4

Algunas particularidades de nuestras crisis, entre las que destaca la fractura entre la ciudadanía y los partidos políticos tradicionales, sugieren que para responder a la demanda por mayor participación es crucial que esta se fomente a nivel local. En concreto, ello significa aumentar el poder de decisión de la ciudadanía en asuntos específicos que afectan su vida cotidiana y que muchas veces son invisibles para el poder central.

5

Una alternativa consistente con ese propósito es flexibilizar los requisitos para que los habitantes de una comuna puedan convocar a plebiscitos vinculantes. Junto con esto, es importante fortalecer las instancias de participación ciudadana establecidas en la ley, dotándolas de capacidad real para incidir en el diseño de políticas públicas.

# MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA Y NUEVA CONSTITUCIÓN

Guillermo Pérez Ciudad<sup>1</sup>

## Introducción

La deslegitimación institucional y la creciente distancia de las élites con la ciudadanía han confirmado las dificultades que hoy enfrenta la representación política en nuestro país. Aunque se trata de un fenómeno global, la crisis que explotó en octubre del 2019 reveló una fractura de características singulares en Chile, marcada, entre otros factores, por un fuerte rechazo a la clase política y a su forma de tomar decisiones.

No es ninguna sorpresa, entonces, que la persistencia de estos problemas refuerce las propuestas que buscan añadir a nuestra legislación mecanismos de democracia directa (en adelante, MDD). Aunque esto también responde a una tendencia mundial —el uso de estos mecanismos ha crecido prácticamente en todo el globo<sup>2</sup>—, el proceso constituyente ofrece una instancia inédita para intentar canalizar esta demanda. De esta forma, la Convención será el espacio donde se discutan algunos de los MDD que utilizaremos en el futuro, o donde al menos se diseñen sus rasgos generales.

Con todo, antes de incorporarlos a nuestra legislación resulta fundamental tener a la vista algunos elementos. En este documento destacamos, entre otros, sus límites, su complementariedad con la democracia representativa y su funcionamiento a nivel comparado. Además, examinamos los MDD que han estado más presentes en nuestro debate público, enfocándonos tanto en sus beneficios como en los riesgos que implican, especialmente en un contexto de autoridades con escaso respaldo y popularidad.

Las prevenciones que desarrollamos en este texto no buscan cerrar la puerta a esta discusión. Somos conscientes de los enormes déficits de nuestra democracia representativa y de cuán útiles pueden resultar algunos de estos mecanismos para resolverlos<sup>3</sup>. Sin embargo, para que ello ocurra es fundamental que al diseñarlos se consideren al menos dos elementos. Por un lado, las particularidades de nuestras crisis y, por otro, la coherencia de estas propuestas con una visión del sistema político en su conjunto. En la sección final del documento intentamos dar luces de un posible camino consistente con ese propósito y formulamos alternativas que convendría explorar.

## I. ¿Mecanismos de democracia directa?

Según la definición propuesta por David Altman, los MDD constituyen “un grupo de instituciones políticas en las que los ciudadanos deciden o emiten su opinión en las urnas a través del sufragio universal y secreto y que no forma parte del proceso electivo regular de autoridades”<sup>4</sup>. Para Altman, la condición fundamental de los MDD es “la votación propiamente dicha, en la cual todos los ciudadanos son iguales y en la que expresan más fielmente su potencia soberana”<sup>5</sup>. En esta definición se incluirían los plebiscitos y referéndums, pero se excluirían otros instrumentos como la iniciativa popular de ley (en adelante, IPL). Sin embargo, para autores como Daniel Zovatto, la IPL sí debería ser calificada dentro de estos mecanismos, pues se trata de un “procedimiento político de participación ciudadana directa que

1 Abogado de la Universidad Adolfo Ibáñez. Investigador IES. Agradezco a todo el equipo del IES por los comentarios que enriquecieron este documento, especialmente el trabajo editorial de María Josefina Poblete. Agradezco también las sugerencias de Joaquín García-Huidobro y Matías Petersen.

2 David Altman, *Direct Democracy Worldwide* (Nueva York: Cambridge University Press, 2011), 65.

3 David Altman, *Citizenship and Contemporary Direct Democracy* (Nueva York: Cambridge University Press, 2019), 145-166.

4 David Altman, “Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en América Latina: ¿mecanismos de control político o políticamente controlados?”, *Revista Perfiles Latinoamericanos*, núm. 35, vol. 18 (2010): 10.

5 *Ibid.*, 11.

puede afectar al conjunto de la población e impactar al sistema político”<sup>6</sup>.

Una discusión similar ocurre en el caso del referéndum revocatorio. Según Altman, existe un debate entre quienes consideran el referéndum como un subgrupo de la democracia directa y quienes lo comprenden como una innovación democrática de un tipo completamente distinto<sup>7</sup>.

Estos desacuerdos permiten mostrar que los términos de la discusión están lejos de zanjarse. De hecho, asuntos como la estructura de estos mecanismos, los resultados que generan e incluso su denominación dependen del contexto en que se insertan. No es lo mismo promover un referéndum revocatorio con altas exigencias que uno donde la autoridad puede ser destituida con un umbral bajo de firmas. Tampoco es idéntico un plebiscito constitucional en un contexto de polarización o en uno de relativa unidad, ni consagrar un determinado mecanismo en un régimen parlamentario o en uno presidencial.

El panorama descrito hasta aquí no nos impide formular prevenciones generales sobre el diseño de MDD para nuestro país. En primer lugar, hay que tener en cuenta las particularidades del sistema político chileno y su actual crisis. No basta con trasplantar propuestas de un lugar a otro, pues cada país tiene especificidades que obligan a un cuidadoso análisis de las iniciativas que se promueven. Dicho de otro modo, que un mecanismo sea exitoso en Suiza o en Uruguay no implica necesariamente que sus resultados en nuestro país vayan a ser similares<sup>8</sup>.

Además, es fundamental considerar el carácter limitado de estas iniciativas. Ellas deben diseñarse como complemento de la democracia representativa y no como su reemplazo<sup>9</sup>. Aunque

este debate excede el propósito del documento, la inviabilidad de la democracia directa es un asunto ampliamente tratado y que genera consensos transversales en sectores de robustas convicciones democráticas.

Por lo mismo, la pregunta no es si se debe escoger entre democracia directa y representativa, sino cómo encontrar un diseño institucional adecuado para que los MDD contribuyan, entre otras cosas, a fortalecer el vínculo entre representantes y representados. La confusión que rodea a este debate se refleja, por una parte, en la añoranza de ciertos sectores por construir un sistema político sin mediación institucional, pero también en quienes sugieren que estos mecanismos inevitablemente conducen al asambleísmo. Todo ello vuelve indispensable una mirada de conjunto que incluya una reflexión más profunda sobre los límites y las condiciones de posibilidad de los principales MDD propuestos hasta ahora: el referéndum revocatorio y la iniciativa popular de ley<sup>10</sup>.

## II. Referéndum revocatorio

A grandes rasgos, el referéndum revocatorio es el “procedimiento que permite a los votantes de una unidad determinada destituir a un funcionario electo de su cargo antes de que finalice su mandato”<sup>11</sup>. Como puede deducirse de esta definición, este instrumento admite distintas modalidades. Así, hay países como Venezuela, Bolivia o Ecuador donde el referéndum revocatorio puede activarse contra toda autoridad electa, mientras que en otros —como Perú, Argentina o Colombia— solo puede utilizarse contra autoridades específicas, como alcaldes o gobernadores.

6 Daniel Zovatto, “Las instituciones de la democracia directa”, en Lissidini y otros (comps.), *Democracias en movimiento: Mecanismos de Democracia Directa y Participativa en América Latina* (México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2014), 14.

7 Altman, *Citizenship and Contemporary Direct Democracy*, 6.

8 Altman, “Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en América Latina”, 30.

9 Altman, *Citizenship and Contemporary Direct Democracy*, 13.

10 Sabemos que la discusión no se reduce a estas alternativas y que existen otras a explorar, como iniciativas populares y referendums de distinto tipo. Sin embargo, tanto la relevancia de estos mecanismos en nuestro debate público como la transversalidad de su apoyo por parte de convencionales de todo el espectro político nos obligan a centrar este breve documento en sus posibles tensiones y beneficios.

11 Yanina Welp, “Recall referendum around the world: origins, institutional designs and current debates”, en Morel y otros (eds.), *The Routledge Handbook to Referendums and Direct Democracy* (Oxfordshire: Routledge, 2018), 1. Traducción propia.

Otra diferencia está en los motivos para iniciar el referéndum. En algunos países puede impulsarse por pérdida de confianza, simple descontento o, incluso, sin expresión de causa; en otros se activa por no cumplir programas de gobierno, corrupción o ilegalidades. También existen variaciones respecto de la cantidad de firmas para iniciar la revocatoria, el tiempo requerido para recolectarlas o la incidencia del organismo electoral en el proceso. A pesar de que estas distinciones influyen tanto en su activación como en su posterior ejecución<sup>12</sup>, muchas veces faltan ideas concretas sobre la estructura que debiese tener el referéndum revocatorio en nuestro país. El asunto es especialmente relevante si consideramos que este mecanismo puede generar problemas que deben ser analizados.

En primer lugar, se suele afirmar que el referéndum revocatorio es una herramienta de la ciudadanía para ejercer su poder, pero la evidencia a nivel latinoamericano sugiere una situación diferente. En muchas ocasiones, los referéndums pueden terminar siendo una herramienta funcional a los intereses de las cúpulas partidarias y no de los ciudadanos<sup>13</sup>. En Perú y Argentina, por ejemplo, el mecanismo ha servido para que la oposición ejerza presión sobre la autoridad electa, para resolver conflictos entre partidos, para que los perdedores de una contienda electoral busquen revertir el resultado destituyendo a quien ganó e, incluso, para que autoridades en ejercicio ratifiquen su apoyo popular<sup>14</sup>. Según algunos autores, la injerencia de los partidos en los referéndums —y, por tanto, de sus propios intereses o disputas— es inevitable: para activar el mecanismo se requiere una maquinaria electoral muy bien aceiteada,

además de tiempo y recursos que los ciudadanos de a pie generalmente carecen<sup>15</sup>.

También se argumenta que este mecanismo es una herramienta para luchar contra la corrupción. De hecho, la popularidad de los referéndums revocatorios en la región se debería, en parte, a la aparente inutilidad de las herramientas de rendición de cuentas a nivel latinoamericano<sup>16</sup>. Sin embargo, nada asegura que el mecanismo sea eficaz para acabar con estos hechos. En efecto, no hay motivos para suponer que el sucesor de quien ha cesado en un cargo no cometa los mismos actos que su antecesor: usualmente, las faltas a la probidad se generan por problemas institucionales que no dependen solo de una persona. Basta ver el caso de Viña del Mar, donde la destitución del exalcalde Rodrigo González en el año 2000 por faltas a la probidad no impidió que las administraciones posteriores continuaran cometiendo actos similares, ni tampoco que el exalcalde resultase electo diputado desde el 2001 hasta la fecha.

Por otro lado, en aquellos casos en que un gobernante corra el riesgo real de ser destituido por un referéndum revocatorio, es probable que se generen incentivos para que la autoridad haga todo lo que esté a su alcance para cuidar su popularidad y gobierne exclusivamente en función de esa amenaza. Aunque esto depende de una serie de elementos, el mecanismo podría incluso prestarse para atribuir actos reñidos con la ley a personas inocentes y sin el debido proceso. Cabe considerar que la opinión ciudadana y los resultados de una investigación judicial no siempre coinciden. Esta dinámica, que ya es muy nociva, puede verse alimentada por el papel que cumplen las redes sociales en la difusión de noticias falsas y en la polarización de la política.

12 Yanina Welp y Lawrence Whitehead, "The Recall Revival and Its Mixed Implications for Democracy: Evidence from Latin America", en Welp y Whitehead (eds.), *The Politics of Recall Elections* (Londres: Palgrave Macmillan, 2020), 167-168.

13 Yanina Welp, "De venenos y fármacos: la regulación y prácticas de la revocatoria del mandato en Suiza y las Américas", en Welp y Serdült (coords.), *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza* (Quito: Instituto de la Democracia, 2014), 260.

14 Rocío Annunziata, "Recall, Political Representation and Citizen Participation: Reflections Based on the Latin American Experience", en Ruth y otros (eds.), *Let the people rule? Direct Democracy in the Twenty-First Century* (UK: ECPR, 2017), 130.

15 *Ibid.*

16 Welp, "De venenos y fármacos", 255.

Asimismo, se suele señalar en la discusión pública que el referéndum revocatorio permite fortalecer la democracia representativa. Sin embargo, el principio que suele motivar su consagración es justamente el contrario: la desconfianza de la ciudadanía frente a una clase política desprestigiada<sup>17</sup>. Aunque esto depende también de otros factores, puede ocurrir que el referéndum revocatorio paralice la acción política. El riesgo de ser destituidas por diversas razones puede incentivar a las autoridades a evitar proyectos que contravengan las opiniones de los grupos más vociferantes<sup>18</sup>, lo que cobra aún más relevancia si consideramos que esta herramienta se utiliza en muchas ocasiones para fines electorales que distan de su objetivo original. De este modo, el representante arriesga convertirse en un esclavo de ánimos contingentes, lo que incentiva la inmediatez, la renuncia a programas robustos y la búsqueda de una popularidad fácil que no va siempre en beneficio de la mayoría de la población. A la larga, y como ocurre con otras iniciativas como el voto voluntario, esto refuerza un carácter utilitario de la política, donde el ciudadano actúa como un cliente que puede arrepentirse de su compra y devolver el producto. Así, una propuesta que en principio pretende fortalecer la política puede terminar imprimiendo la peor cara del mercado a una relación que tiene otra naturaleza, quitándole la dignidad a la función política y convirtiendo a quienes la ejercen en administradores revocables.

A estas posibles consecuencias hay que sumar otras dificultades relativas a nuestro propio contexto que, cruzadas con el ejemplo de algunos países latinoamericanos, muestran un escenario poco auspicioso para los referéndums revocato-

rios. De hecho, en contextos de fragmentación como el chileno es más probable que el mecanismo quede a merced de las cúpulas partidarias<sup>19</sup>. Teniendo eso en consideración, cabe preguntarse si acaso no nos arriesgamos a recorrer una senda de inestabilidad institucional como la peruana. Entre 1997 y 2013, el país vecino tuvo más de cinco mil trescientas autoridades sometidas a referéndum revocatorio, generando, entre otras cosas, problemas de gobernabilidad y una dinámica de campaña permanente<sup>20</sup>.

Más allá de las tensiones que puede provocar este mecanismo, su enorme popularidad es un asunto que no podemos obviar tan fácilmente. Esta paradoja se explica no solo por las expectativas desmedidas depositadas en él, sino también por los múltiples problemas de nuestro sistema político. Sin embargo, esto último no se resolverá con arreglos institucionales que pueden profundizar justamente aquello que buscan erradicar. Siguiendo a Welp, “parece que la revocatoria solo podría fortalecer la democracia en contextos en que la fortaleza de la democracia la vuelve innecesaria”<sup>21</sup>.

### III. Iniciativa popular de ley

La iniciativa popular de ley (IPL) o iniciativa legislativa popular es otro instrumento que ha contado con el apoyo de actores de todo el espectro político. Ahora bien, existen ciertos debates que es fundamental considerar antes de consagrarla en nuestra legislación.

Aunque la IPL está sujeta a modalidades, en general se puede definir como “el derecho para que una facción del cuerpo electoral pueda, mediante un anteproyecto, dar inicio al proceso de

17 Annunziata, 128.

18 *Ibid.*, 127.

19 Welp, “De venenos y fármacos”, 261.

20 La situación peruana se explica, entre otras cosas, por el bajo umbral de firmas requerido para activar el mecanismo y la posibilidad de hacerlo sin expresión de causa. Véase Yanina Welp, “Recall referendums in Peruvian municipalities: a political weapon for bad losers or an instrument of accountability?”, *Democratization*, núm. 7, vol. 23 (2015); Welp y Whitehead, “The Recall Revival and Its Mixed Implications for Democracy”, 167.

21 Welp, “De venenos y fármacos”, 261.

formación de una ley en el Congreso”<sup>22</sup>. En esta línea, académicos como Altman sugieren que la IPL no es un MDD. Por un lado, no incluye sufragio universal —condición fundamental para identificar un MDD, según él— y, por otro, funcionaría más como una iniciativa de agenda que como una herramienta de decisión política<sup>23</sup>. Esto significa, en concreto, que la iniciativa ciudadana puede generar revuelo e incluso modificar las prioridades de las autoridades, pero eso no implica que el proyecto se convierta en ley, pues el resultado dependerá del proceso legislativo posterior.

Llegados a este punto, es necesario establecer algunas distinciones. Según algunos, existiría una IPL directa (donde los ciudadanos presentan una propuesta de ley cuya aprobación depende de un referéndum y no pasa por el Congreso) y una indirecta (donde los ciudadanos presentan una propuesta de ley para que sea tramitada por el poder legislativo)<sup>24</sup>. Aunque es probable que ambas alternativas se discutan en sede constitucional, la que nos interesa especialmente es la indirecta, pues a ella remiten las propuestas principales.

Analizando distintos países del continente, Welp y Suárez han sugerido elementos importantes para poner en funcionamiento la IPL indirecta. Algunos de ellos serían el umbral de firmas requerido para activar una IPL, quiénes están legitimados para hacerlo, las materias específicas sobre las que puede tratar una IPL, el papel del parlamento y el apoyo material o técnico a la ciudadanía. Así, es posible suponer que mientras más amplias sean las materias sobre las que puede versar una IPL o el apoyo del Estado a los grupos que la promueven, mayor será

la cantidad de IPL presentadas. Algo similar se podría sugerir al considerar el umbral de firmas o el compromiso del parlamento con la iniciativa ciudadana<sup>25</sup>.

A pesar de las diferencias entre diversos países, en general las restricciones administrativas y legales han dificultado que el instrumento se despliegue de forma adecuada y masiva. Por tanto, a pesar de ciertos casos de éxito, su utilización a nivel latinoamericano no ha sido robusta, pues “a menudo la normativa no se respeta y los procedimientos se dilatan en exceso en el tiempo”<sup>26</sup>. Ahora bien, tampoco parece tan claro que los requisitos legales sean el único factor que explique su escasa incidencia. Según los autores mencionados, la eficiencia del diseño legal no siempre se condice con el número de activaciones ni el éxito del mecanismo depende de la cantidad de veces en que se active. En esto también incidirían más factores, como la preferencia de otros medios de influencia, el trabajo parlamentario, el desconocimiento ciudadano o la presión mediática y social, entre otros<sup>27</sup>.

Por último, algunos efectos que se le imputan a la IPL es que, por un lado, permite reconstruir la relación entre representantes y representados y que, por otro, genera un equilibrio que puede satisfacer tanto a los defensores de la democracia directa como a sus detractores<sup>28</sup>. Todo esto amerita algunas consideraciones adicionales.

Respecto del primer punto, cabe preguntarse si este mecanismo, en lugar de acercar la política a la gente, puede difuminar en algún grado las diferencias entre el papel del legislador y el del ciudadano, volviendo aún más difícil la recomposición de la relación entre representantes y representados. Si el desafío consiste en reconstituir

22 Francisco Soto, “Mecanismos de participación ciudadana en el proceso legislativo, los desafíos de su recepción en Chile”, en *Oñati Socio-legal*, núm. 5, vol. 7 (2017): 1146.

23 Altman, *Citizenship and Contemporary Direct Democracy*, 6.

24 Felipe Hevia, “La iniciativa legislativa popular en América Latina”, en *Convergencia*, núm. 52 (2010): 161.

25 Yanina Welp y Orestes Suárez, “¿Cambio o cumbia? Análisis de la iniciativa de agenda en América Latina”, en *Revista Boliviana de Ciencia Política*, núm. 1, vol. 1 (2017): 84.

26 *Ibid.*, 101.

27 *Ibid.*, 102.

28 *Ibid.*, 84.



ese vínculo, hay que pensar cómo lograr que este traspaso de facultades del poder legislativo a la ciudadanía no lo complejice aún más.

En cuanto a las divergencias entre detractores y defensores de los MDD y la supuesta capacidad de la IPL para apaciguarlas (o al menos equilibrarlas), es posible sugerir dos cosas. Primero, no existe consenso respecto de si la IPL es un MDD. Por tanto, para muchos, estaríamos comparando instrumentos de distinta naturaleza. Segundo, la discrepancia entre críticos y defensores en muchas ocasiones revela una diferencia de fondo sobre la noción misma de democracia, que ningún mecanismo por sí solo podrá zanjar.

Ahora bien, la prevención más relevante para nuestra discusión constitucional es cómo gestionar las expectativas que se depositan en la IPL. Aunque en otros países es común que esas iniciativas se pierdan en las oficinas de los parlamentarios, en Chile este instrumento suele presentarse bajo la premisa de que la ciudadanía cumple un rol mucho más preponderante del que realmente ejerce. En consecuencia, no regular adecuadamente este instrumento y sus expectativas puede conducir a una enorme frustración.

Es fundamental, entonces, que sus defensores puedan justificar la propuesta en sus propios términos, considerando sus límites y sin intentar revestirla de efectos inexistentes. Dicho de otro modo, es probable que la IPL no desemboque en leyes, pero sí puede lograr iniciar discusiones y posicionar agendas ciudadanas. No es poco en el actual escenario, pero exige precisar el argumento y transparentar sus reales capacidades.

#### IV. Un camino complementario

Uno de los aspectos fundamentales de la fractura entre política y sociedad es la dificultad de las clases dirigentes para percibir, procesar y resolver los problemas cotidianos de la gente. Esto no solo se observa en la imposibilidad para lograr acuerdos en temas de mayor relevancia pública —pensiones, salud o seguridad—, sino también respecto de aquellos asuntos particulares que

surgen de la experiencia diaria del individuo en el lugar que habita.

En muchas ocasiones, nuestra institucionalidad, fuertemente centralizada, tiende a olvidar que el ciudadano está anclado a un territorio determinado y que desde ese lugar también se generan brechas específicas con una clase política que no suele priorizarlas. De esta forma, tensiones que pueden parecer menores o derechamente invisibles para el poder central —como la falta de paraderos y áreas verdes o la proliferación de proyectos de desarrollo urbano que destruyen barrios—, no adquieren la relevancia que sí tienen en la trayectoria de quienes las viven.

Aunque este es un problema que se arrastra hace bastante tiempo, el quiebre entre la institucionalidad política y los territorios se volvió evidente luego de la elección de convencionales. El triunfo de candidatos con fuerte arraigo territorial, que defendían causas inscritas en sus localidades, reveló cuán profunda es la dificultad de la política formal para procesar las tensiones más concretas de los ciudadanos. Desde hace décadas, los partidos se han ido alejando de los problemas específicos de las regiones y comunas —o al menos esa es la percepción instalada— y operan como si en esos espacios no se decidiera nada verdaderamente relevante.

Para comenzar a superar todas estas dificultades urge que los partidos tradicionales salgan de su opacidad, se abran a la sociedad y construyan espacios de competencia interna en sus propios distritos que permitan incluir nuevas voces y miradas. Esto implica hacer el esfuerzo por vincularse con juntas de vecinos, organizaciones de la sociedad civil y universidades. Es fundamental que se destierre la comprensión del territorio como un espacio reducido a la operación política y se haga el esfuerzo por encontrar a la gente que habita en él y vive sus problemas.

Es precisamente en la superación de estos desafíos donde los MDD pueden cumplir un papel muy relevante. Para acercar la política formal a los territorios y para que las autoridades

puedan conocer más de cerca las necesidades específicas de la ciudadanía, un camino posible es diseñar mecanismos que aumenten el poder de decisión local de las personas y su vínculo cotidiano con el entorno. En esta línea, una alternativa es flexibilizar los requisitos para que los habitantes de una comuna puedan convocar a plebiscitos vinculantes respecto del plan regulador comunal, del plan de desarrollo, de proyectos de inversión local y otros temas de su interés.

Actualmente, la ley orgánica de municipalidades indica que la ciudadanía puede convocar a un plebiscito comunal si al menos el 10% de quienes votaron en la última elección acuden con su firma al Registro Civil o a una notaría. Una vez realizado el plebiscito, los resultados solo son vinculantes si vota más del 50% de los ciudadanos habilitados para hacerlo. Considerando los bajos niveles de participación y las dificultades burocráticas, es fácil advertir que las exigencias no se ajustan ni de lejos al contexto actual. Por lo mismo, puede pensarse en reducir el umbral para convocar a un plebiscito a un 5% de las firmas —autógrafa o electrónica avanzada— de quienes votaron en la última elección y que ellas puedan ser presentadas no solo en la notaría o el Registro Civil, sino también en la secretaría municipal. Asimismo, puede plantearse que los resultados sean vinculantes si vota más del 50% de los ciudadanos que lo hicieron en la última elección y no del total del padrón<sup>29</sup>.

Ahora bien, esto también requiere de otras medidas, como fortalecer la estructura municipal y adecuarla no solo para facilitar los plebiscitos provenientes de la ciudadanía, sino también consultas y plebiscitos activados por los municipios<sup>30</sup>. El gobierno y los alcaldes de todos los sectores deben hacer esfuerzos importantes, con cooperación activa de la Subsecretaría de Desarrollo Regional (Subdere) y de sus propios

partidos, para promover estas instancias de participación y permitir que tengan lugar no solo en las comunas con mayores recursos.

La flexibilización de estos requisitos —y el robustecimiento de la estructura municipal— debiera ir acompañada de un fortalecimiento de otras instancias de participación a nivel local, pues las actuales —como Juntas de Vecinos y Consejos de la Sociedad Civil— inciden poco en la toma de decisiones. Además, muchas veces no cuentan con las herramientas para adecuarse a la realidad de cada territorio y, como en cualquier tema municipal, dependen del liderazgo y la iniciativa de cada alcalde. Es fundamental, entonces, sacarlas de su papel estrictamente consultivo e insertarlas en el proceso de diseño de las políticas públicas a nivel local.

## Reflexiones finales

Lo señalado en la sección anterior no implica dejar de debatir otros MDD de mayor alcance, tales como referéndums para aprobar cambios constitucionales y tratados internacionales o diversos tipos de iniciativas populares. Sin embargo, la profundidad de nuestra crisis de representación debe conducirnos a priorizar los mecanismos que puedan resolver aquellos problemas de los ciudadanos que por su especificidad y carácter territorial son postergados o invisibilizados.

Este énfasis en el nivel local se explica, además, porque reconstruir los vínculos entre ciudadanos y representantes es una tarea que debe emprenderse desde abajo, de modo aterrizado y concreto. Así, la cercanía de las autoridades locales a los modos de vida de los ciudadanos y a los problemas que irrumpen en su cotidianidad es un activo fundamental que debemos fomentar y donde los MDD pueden cumplir un papel relevante. De nada sirven los discursos estridentes sobre la democracia cuando la existencia de las

<sup>29</sup> En la actualidad, hay proyectos de ley que impulsan modificaciones de este tipo. Véase Boletín número 12136-06.

<sup>30</sup> David Altman, Soledad Agüero y Valentina Salas, “Municipalidades, ciudadanos y democracia directa en Chile: esbozos de una relación fluida”, en Lissidini y otros (comps.), *Democracias en movimiento: Mecanismos de Democracia Directa y Participativa en América Latina* (México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2014), 195-229.

personas está atravesada por la frustración que generan los problemas del entorno, su nulo poder de decisión respecto de ellos y la incapacidad de las autoridades para resolverlos.

El malestar no es un asunto que pueda reducirse a dos o tres grandes temas, pues comprende todo un sistema político cuya propia forma de ejercer su actividad dejó de conectar con la sociedad que pretende representar. Esto es especialmente evidente en la dimensión territorial. Por lo mismo, activar la democracia directa a nivel local puede servir para comenzar a avanzar hacia una comprensión diferente de la actividad política: menos ruidosa y grandilocuente, pero más humilde, concreta y efectiva.

Es fundamental que los convencionales debatan sobre los mecanismos que se han expuesto en este documento considerando esos objetivos. En concreto, esto significa reflexionar al respecto teniendo a la vista los desafíos técnicos que implica su diseño, las características institucionales de nuestro país, las dificultades que enfrentamos en la actualidad y los posibles efectos que ellos pueden generar en nuestra dinámica política. La discusión recién comienza y sería un gran error darla por zanjada.

**Cómo citar este documento:**

Guillermo Pérez Ciudad, "Mecanismos de democracia directa y nueva Constitución", *Claves para el debate* n°3 (septiembre de 2021).

# ÚLTIMAS “CLAVES PARA EL DEBATE”

---

## **POPULISMO**

### **4 claves para el debate**

Josefina Araos B.

## **MIGRACIÓN EN CHILE**

### **5 claves para el debate**

Guillermo Pérez C.

## **EUTANASIA Y BUEN MORIR**

### **5 claves para el debate**

Constanza Richards Y.

## **DESCENTRALIZACIÓN Y GOBERNADORES REGIONALES**

### **5 claves para el debate**

Guillermo Pérez C.

## **EDUCACIÓN EN LÍNEA**

### **5 claves para el debate**

Manfred Svensson

## **TWITTER Y DEBATE POLÍTICO**

### **4 claves para el debate**

Rodrigo Pérez de Arce

## **TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN EN EL PROCESO CONSTITUYENTE**

### **4 claves para el debate**

Rodrigo Pérez de Arce

## **¿SUPERAR EL PRESIDENCIALISMO?**

### **5 claves para el debate**

Mariana Canales