

Formas de participación popular

Toda forma de gobierno es una infraestructura política artificial que los humanos diseñan para sí mismos. A lo largo de la historia ha habido diversos experimentos políticos. La democracia representativa es sólo uno de ellos y es por lo tanto también un experimento que puede ser revisitado y reformado. El principio creativo de la naturaleza humana para elaborar y modificar su propio ambiente sociopolítico es especialmente relevante en momentos de profunda crisis social y política como la que se vive hoy en Chile. El levantamiento popular de Octubre 2019 dejó al descubierto una crisis de representación y un déficit de participación estructurales. Nuestro marco constitucional actual es exclusivamente representativo y por lo tanto no tiene ninguna institución o mecanismo para que la gente común y corriente pueda ejercer poder político más allá del voto por representantes.

Desde los orígenes de la democracia representativa, argumentos elitistas en contra de la participación directa del pueblo en la política han impedido la incorporación de mecanismos e instituciones a través de las cuales las personas comunes puedan incidir y decidir en la política. El argumento más común en contra de formas de democracia directa es la ignorancia y falta de aptitud de las masas para gobernar, lo que se contrasta con la virtud superior de las elites basada en su mayor educación y experiencia. Sin embargo, dado el financiamiento irregular y corrupto de la política, evidenciado por casos como los de Penta y Corpesca, y la aprobación de leyes, políticas públicas y licitaciones que benefician desproporcionada y sistemáticamente a los más poderosos, la virtud y capacidad de las elites para tomar “buenas” decisiones que benefician a la mayoría están en entredicho. Para recuperar la legitimidad del sistema político y avanzar hacia una democracia más participativa, cabe contemplar la incorporación en la nueva constitución de mecanismos de participación ciudadana para complementar la labor realizada por el gobierno representativo. Dentro de los ejemplos internacionales de mecanismos e instituciones a través de las cuales las personas pueden incidir en la toma de decisiones y ejercer poder político se encuentran: 1) plebiscitos o referéndums vinculantes, 2) asambleas, convenciones o jurados ciudadanos, 3) presupuestos participativos y 4) asambleas y cabildos territoriales.

1) PLEBISCITO O REFERÉNDUM VINCULANTE

Ciudadanos votan directamente para aprobar o rechazar políticas públicas, propuestas de ley o derogación, reformas a la Constitución y tratados internacionales. El plebiscito puede originar desde el gobierno o la ciudadanía. La mayoría de las constituciones democráticas incorporan referéndums originados desde el poder representativo, especialmente para autorizar reformas constitucionales. Aunque plebiscitos iniciados por el gobierno otorgan poder real de decisión a las individuos en materias que les involucran, las personas no pueden decidir qué temas se preguntará ni cuándo. Este empoderamiento parcial y dependiente del gobierno, sin poder de iniciativa, presenta falencias que podrían permitir la manipulación del electorado para legitimar al gobierno de turno, incluso llegando a transformar la democracia liberal en una democracia plebiscitaria y caudillista.

Como forma de empoderar a los ciudadanos, las constituciones democráticas han codificado la **iniciativa ciudadana o popular de referéndums**. Aunque la incorporación de iniciativas populares ha permitido una mayor democratización del sistema político, también han permitido la manipulación política desde partidos y grupos de interés, además de la aprobación de regulaciones discriminatorias y abiertamente iliberales. La codificación de este mecanismo toma en cuenta principalmente cuán restrictivo debe ser el procedimiento para proponer una iniciativa, si debe existir un quórum mínimo para que la votación sea considerada válida y si las iniciativas estarían o no sujetas a límites substantivos impuestos por otros derechos y disposiciones constitucionales.

La primera constitución en incluir la iniciativa popular fue la Constitución Federal Suiza (1848) la que establece hoy el derecho político de todos los ciudadanos a iniciar referéndums populares en cualquier materia federal y de solicitar la revisión total o parcial de la Constitución luego de juntar 100 mil firmas de personas con derecho a voto (Art. 136–139). La aprobación de iniciativas es por mayoría simple de los votantes (Art. 142) sin importar el nivel de participación electoral. Cada año los ciudadanos votan entre seis y doce iniciativas populares nacionales, además de múltiples referéndums cantonales y comunales para decidir cuestiones de carácter local. La Constitución no contempla ningún límite sustantivo, procedimental o de participación electoral para el ejercicio del derecho, y las iniciativas no están formalmente sujetas al poder de revisión judicial. La falta de límites tanto *ex ante* como *ex post* han permitido la aprobación de propuestas discriminatorias en contra de minorías. Una propuesta reciente presentada por la agrupación de extrema derecha, el Partido Popular Suizo (SVP) propuso prohibir el cubrirse la cara en público, incluido la burka o el niqab que usan las mujeres musulmanas, quienes son menos del 3% de la población. Aunque el lenguaje de la propuesta era general —“Sí a prohibir cubrimientos faciales completos”— y por tanto no abiertamente discriminatorio, la campaña publicitaria mostraba a mujeres musulmanas con la leyenda: “Frena el islamismo radical!”. La propuesta fue aprobada en Marzo 2021 con el 51% de los votos, con una participación electoral de sólo 50,8%.

Otra constitución nacional que incorpora la iniciativa popular plebiscitaria es la Constitución de Italia (1948). En su Artículo 75 establece que se podrá llamar a “un referéndum general para derogar, total o parcialmente, una ley o medida con fuerza de ley, cuando así lo soliciten quinientos mil votantes o cinco Consejos Regionales.” Además, prohíbe los referéndums sobre leyes que regulen “los impuestos, el presupuesto, la amnistía o el indulto, o una ley que ratifique un tratado internacional” e impone un mínimo de participación electoral del 50% para que la votación sea válida. Desde 1974 se han realizado más de 60 referéndums para decidir temas controversiales como derogar leyes de divorcio y aborto, la construcción de plantas nucleares, la criminalización del consumo de drogas y las concesiones para la explotación de petróleo, entre otras.

La iniciativa popular también existe a nivel subnacional en 24 estados en EE.UU. El ejemplo más emblemático es el de California, estado que enmendó su Constitución en 1911 para establecer el proceso de iniciativa popular que otorga a los votantes el derecho a proponer y promulgar leyes y reformas constitucionales. La Proposición 7, que incorpora el derecho de iniciativa y veto popular, fue aprobada por el 76% del electorado. En su Artículo 2, la actual Constitución de California establece el derecho a la iniciativa popular con el apoyo del 5% de los electores de las últimas elecciones generales, si es que se vota por estatutos, del 8% para proponer enmiendas a la Constitución y del 12% para revocar mandatos a representantes. En 110 años se han votado 364 iniciativas, de las cuales 123 se han aprobado. 52 de las iniciativas populares aprobadas han sido reformas a la Constitución. Similar a Suiza, el ejercicio de este mecanismo de democracia directa sin límites sustantivos ha resultado en algunas iniciativas populares discriminatorias en contra de minorías, lo que llegó a causar una crisis constitucional con dos iniciativas populares que iban en contra de la igualdad de derechos de la población LGBTQ —menos del 5% de la población del estado. En 2000 la Proposición 22 que proponía un estatuto estableciendo que “sólo el matrimonio entre un hombre y una mujer es válido o reconocido en California” fue aprobada por el 61% de los votantes (con una participación electoral del 53.8%) y luego declarada inconstitucional en 2008. Ese mismo año, la Proposición 8 propuso el mismo estatuto, pero esta vez como reforma a la Constitución, siendo aprobada con un 52% de los votos (con una participación electoral del 79%). Dos años después la Corte Suprema de California determinó que la enmienda era inconstitucional porque violaba no sólo el debido proceso, al no haber “ningún interés estatal imperioso que justifique negar a las parejas del mismo sexo el derecho fundamental a casarse”, sino que también la igual protección que se les debe a las minorías dentro del estado de derecho, en este caso a las personas LGBTQ.

El único país en América Latina donde se han convocado referendos vinculantes a partir de firmas de votantes es Uruguay. Dos mecanismos de democracia directa —el plebiscito sobre reformas constitucionales y el referéndum para derogar leyes— existen desde principios del siglo 20. El primer plebiscito data de 1917 y el primer referéndum departamental de 1951. El referéndum nacional abrogatorio fue establecido en la Constitución de 1967 y se usó por primera vez en 1987 para derogar la Ley de Amnistía. La Constitución de 1996, votada en un plebiscito, establece en su Artículo 79 el derecho a los ciudadanos para iniciar referéndums para derogar leyes, excepto leyes tributarias, dentro del año de su promulgación, y para iniciar nuevas leyes, luego de obtener el apoyo del 25% del total de votantes (cerca de 600 mil personas). Además, los ciudadanos pueden iniciar un plebiscito para reformar total o parcialmente la Constitución con el apoyo del 10% de los votantes, cerca de 240 mil personas (Art. 331). Desde finales de los 1990s, se han realizado siete plebiscitos para reformar la Constitución, de los cuales se aprobó uno (hacer del agua potable un bien público administrado por el Estado) y tres referéndums derogatorios, de los cuales se aprobó uno (en contra de la privatización de la empresa petrolera estatal). La Constitución también establece el derecho de iniciativa popular a nivel local con el apoyo de 15% de los votantes residentes en el distrito (Art. 305).

2) PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Residentes deciden cómo administrar parte del presupuesto municipal. Asambleas o comités de vecinos a nivel local proponen ideas y luego trabajan con el gobierno para determinar costos de implementación. Los proyectos se someten a plebiscito y los más votados son luego llevados a cabo por el gobierno local. La implementación del presupuesto participativo significa involucrar a los residentes y grupos comunitarios para discutir las prioridades del gasto, proponer propuestas y votarlas, así como también ejercer escrutinio y seguimiento del proceso. Este mecanismo de participación popular se originó en la ciudad de Porto Alegre, Brasil para lidiar con la gran desigualdad económica y la corrupción del gobierno. La Constitución de 1988 inició un proceso de descentralización y reformas tributarias que otorgaron más fondos y atribuciones a los municipios, lo que a su vez impulsó la creación de diversos mecanismos de gobernanza participativa. La innovación de participación presupuestaria de Porto Alegre tenía tres objetivos principales: lograr el cambio social con redistribución de la riqueza, avanzar en la justicia social y restablecer la confianza en el proceso político. Para lograr estos objetivos se institucionalizó el poder popular en asambleas ciudadanas en 16 distritos de la ciudad para determinar prioridades y elegir delegados; se creó una fórmula de asignación de fondos redistributiva que considera número de residentes, la infraestructura disponible y las prioridades de los ciudadanos, lo que favorece a las zonas con menor capacidad instalada, garantizando resultados redistributivos; y un Consejo Ciudadano del Presupuesto con representantes de las asambleas distritales para monitorear el gasto fiscal y supervisar que los planes aprobados se realicen adecuadamente.

Las decisiones populares se realizan en dos rondas plenarias en las asambleas de cada distrito, centradas en cinco áreas temáticas: transporte y circulación; educación, tiempo libre y cultura; salud y bienestar social; desarrollo económico e impuestos; organización de la ciudad y desarrollo urbano. En la primera ronda de asambleas, los funcionarios del gobierno local presentan a la audiencia información general sobre el presupuesto de la ciudad. Luego, en cada barrio se realizan reuniones en las que los vecinos elaboran sus listas de prioridades para la inversión en infraestructura. En la segunda ronda de asambleas, cada distrito elige delegados para el Consejo Ciudadano del Presupuesto del municipio, donde se elaboran las listas de prioridades finales en cada categoría de inversión y se

determina cómo distribuir los fondos para cada prioridad entre los distritos.¹ El porcentaje del presupuesto invertido en proyectos decididos por la comunidad fluctúa entre el 10% y el 21%.

Iniciativas participativas más acotadas y menos exitosas que la de Porto Alegre en términos de la participación ciudadana, la porción del presupuesto reservado para la comunidad y resultados redistributivos se han puesto en práctica en múltiples ciudades y municipios alrededor del mundo. Más recientemente París ha experimentado con el presupuesto participativo, pero usando crowdsourcing digital en vez de asambleas comunales. En 2014 se lanzó una plataforma de Internet a través de la cual los residentes presentan ideas y proyectos para invertir 5% del presupuesto municipal. Aunque se reciben anualmente miles de ideas y proyectos, hasta ahora sólo un 7% de los residentes ha participado votando por iniciativas lo que pone en duda la capacidad de inclusión del mecanismo participativo digital. En Chile la comuna de Peñalolén también ha experimentado con un presupuesto participativo usando crowdsourcing digital. Todos los residentes mayores de 14 años pueden presentar iniciativas en torno a cuatro áreas pre-determinadas (paisajismo, mobiliario urbano, construcción e instalación de medidas de seguridad) a través de un sitio web. Las propuestas son primero evaluadas en su viabilidad. Si una idea cumple con los requisitos mínimos establecidos por el municipio se convoca a una asesoría técnica municipal a los impulsores de la idea, quienes deben luego juntar 100 firmas de apoyo para someter el proyecto a votación. De ser aprobado el proyecto por votación popular, se establece una comisión con integrantes del municipio y los residentes impulsores, quienes monitorean su implementación. En 2019 se asignaron 500 millones de pesos al presupuesto participativo para desarrollar 10 proyectos comunales que fueron votados por 24.450 residentes.

3) ASAMBLEAS, JURADOS Y CONVENCIONES CIUDADANAS

Grupo de ciudadanos elegidos por sorteo estudia un problema a resolver y luego entrega recomendaciones que se someten a referéndum para luego ser implementadas si es que la mayoría de los votantes aprueban. Aunque asambleas ciudadanas deliberativas son una forma efectiva para sortear entrampamientos en el Congreso para así forzar los cambios e innovaciones que serían necesarias para salir de una crisis particular, el mayor obstáculo ha sido la implementación de las recomendaciones ciudadanas. Sin un mandato institucional para obedecer las decisiones populares, los gobiernos tienden a desestimar y aplazar su ejecución.

Una de las primeras asambleas ciudadanas fue la establecida por el gobierno de British Columbia en Canadá para discutir cambios en el sistema electoral provincial. En 2014 se eligieron 161 miembros seleccionados al azar con criterios de paridad de género, grupos etarios y zonas geográficas. La Asamblea de Ciudadanos sobre Reforma Electoral trabajó en tres fases: 1) 12 semanas de aprendizaje con presentaciones de expertos y revisión de la información sobre el sistema electoral vigente, los diferentes sistemas electorales en el mundo y sus efectos en el proceso político. 2) Un mes de consulta ciudadana con más de 50 audiencias públicas. 3) Un mes de deliberaciones y votaciones internas para entregar una propuesta final, la que fue aprobada en 2005. Para que los resultados fueran vinculantes, el referéndum debía obtener una supermayoría del 60% de los votantes en general y mayorías simples en el 60% de los 79 distritos para aprobar. Mientras una mayoría apoyó la reforma en 77 de los 79 distritos electorales, el voto general sólo obtuvo el 57,7%, por lo que la reforma no se implementó.

Después de la crisis financiera de 2008 se convocó en Irlanda a una asamblea ciudadana para proponer reformas al sistema político. Se adoptó una Convención Constitucional con un sistema mixto en el que se eligieron 33 representantes elegidos por los partidos políticos y 67 ciudadanos seleccionados al azar. Entre 2012 y 2014 los 99 miembros deliberaron nueve temas (seis de ellos

¹ Celina Souza “Participatory budgeting in Brazilian cities: limits and possibilities in building democratic institutions” *Environment & Urbanization* Vol 13 No 1 (2001)

impuestos por el gobierno y dos seleccionados internamente). De las 18 propuestas aprobadas por la Convención, el gobierno solo seleccionó dos para ser plebiscitadas: la legalización del matrimonio homosexual (aprobado con 62%) y la reducción de la edad elegible para los candidatos presidenciales. Luego, siguiendo el modelo de la Convención Constitucional, en 2016 se estableció una Asamblea Ciudadana con 99 miembros, pero esta vez seleccionados completamente por lotería tomando en cuenta edad, género, localidad y clase social. La Asamblea Ciudadana deliberó sobre cinco temas pre-determinados: el aborto, los desafíos del envejecimiento de la población, la duración del Parlamento, la forma en que se llevan a cabo los referéndums y cómo luchar contra el cambio climático. Entre las reformas propuestas por la Asamblea Ciudadana estuvo poner fin a la prohibición constitucional del aborto y permitir la interrupción sin restricciones hasta las 12 semanas de embarazo, lo que implicaba una reforma constitucional. El Parlamento decidió seguir la recomendación de la Asamblea y pasó una ley que luego fue aprobada en un plebiscito con 66,4%. La exitosa incidencia de estos experimentos participativos se debió en gran parte al apoyo transversal de los partidos políticos, la transmisión en vivo de los procedimientos y la cobertura continua de las discusiones por los medios de comunicación. Sin embargo, además de no existir una obligación legal para someter todas las propuestas a plebiscito, el modelo de asamblea ciudadana ha sido criticado ya que el reclutamiento de los miembros excluyó a parte de las clases trabajadoras. Debido a que los miembros no tenían remuneración por el tiempo dedicado (12 fines de semana presenciales además de trabajo de lectura independiente), se excluyó de facto a las personas que trabajan los fines de semana o tienen responsabilidades de cuidado, en especial a mujeres de entre 25 y 40 años.

La experiencia más reciente con ejercicios deliberativos ciudadanos se dio en Francia donde el gobierno convocó a una Convención Ciudadana por el Clima para definir propuestas que logren la reducción de al menos el 40% de las emisiones de gases de efecto invernadero para 2030. Una asamblea de 155 miembros elegidos por sorteo tomando en cuenta seis criterios de representatividad (género, edad, nivel de calificación, categoría socioprofesional, tipo de territorio y zona geográfica) se reunió en siete ocasiones para informarse y deliberar en torno a cinco áreas temáticas: vivienda, comida, movimiento, consumo, trabajo y producción. Además de un set de recomendaciones sobre políticas públicas, la Convención Ciudadana propuso dos enmiendas a la Constitución y la creación de una Defensoría del Clima. Debiendo ser aprobadas por el Parlamento, y sin un mandato expreso para someter las recomendaciones a plebiscito, está por verse si la Convención logrará tener la incidencia prometida, o si sus recomendaciones serán desestimadas.

4) ASAMBLEAS Y CABILDOS COMUNALES

La democracia deliberativa desde los territorios, concebida como un poder ciudadano de vigilancia hacia el gobierno representativo, se incorporó a la primera constitución republicana de Francia, aunque nunca llegó a implementarse. Mientras en las colonias norteamericanas se constitucionalizó una democracia exclusivamente representativa, sin mecanismos de democracia directa, en la Francia de la revolución el Marqués de Condorcet, quien presidió la comisión de constitución de la Convención Nacional de 1792, propuso un marco jurídico que establecía un ‘poder popular’. Basándose en la incipiente red de asambleas comunales que había emergido para las elecciones de los Estados Generales, su plan constitucional propuso un poder popular institucional compuesto de asambleas primarias locales con las prerrogativas de iniciar proposiciones, vetar y derogar leyes, censurar al gobierno y ejercer el poder constituyente. La rama popular del Estado estaba comprendida por una red de miles de asambleas locales de entre 450 y 900 residentes, que actuarían como un contrapoder deliberativo frente al gobierno representativo. El proyecto fue respaldado por los liberales Girondinos, pero virulentamente atacado por los Jacobinos (partido que da origen al concepto de izquierda política), quienes vieron en la propuesta de Condorcet para establecer un sistema de asambleas primarias un plan ideado para reforzar las fuerzas conservadoras en las provincias y diluir el poder de

la Comuna de París. Al ver su poder amenazado por esta propuesta radicalmente democrática y descentralizada que surgió de una comisión dominada por los liberales, los Jacobinos dieron un golpe, tomándose la Convención por la fuerza y aprobando una versión mutilada de la propuesta constitucional. Aunque estos espacios políticos comunales nunca llegaron a institucionalizarse, asambleas populares han seguido constituyéndose de forma orgánica en tiempos revolucionarios.

Desde Octubre 2019 emergieron en Chile una gran cantidad de cabildos, asambleas territoriales y juntas de vecinos donde las personas se reúnen periódicamente para informarse y discutir acerca del proceso constituyente, organizando conversatorios temáticos y escuelas populares constituyentes. En la Región Metropolitana, por ejemplo, una de las estructuras orgánicas de participación que se estableció para conectar los distintos espacios ciudadanos es la Coordinadora de Asambleas Territoriales (CAT), la que hoy agrupa a más de 25 asambleas y cabildos en Santiago, Ñuñoa, Providencia, Macul, Puente Alto, Estación Central, Independencia, Peñalolén, La Granja y La Florida. La CAT se define como feminista (sin discriminación ni subordinación por diferencias de sexo, género u orientación sexual), horizontal (coordinación sin jerarquías, con mecanismos rotativos), diversa (propiciando la inclusión y participación de minorías) además de territorial y autoconvocada. A principios de 2020 se realizó el Primer Encuentro Metropolitano de Asambleas Territoriales, en el que se reunieron más de 1.000 delegados provenientes de 118 asambleas, 11 cabildos y 20 cordones territoriales para decidir objetivos y focos de trabajo, los que se organizaron en comisiones dedicadas a cinco áreas: comunicación, movilización, articulación, orgánica y demandas y exigencias. Se han realizado hasta ahora nueve encuentros metropolitanos. Debido a que tanto las asambleas ciudadanas como los presupuestos participativos requieren de un órgano ciudadano donde las personas puedan reunirse a deliberar y tomar decisiones, y dado de que ya existen organizaciones ciudadanas comunales actualmente operando a lo largo del territorio, se hace necesario pensar en cómo integrar estas nuevas formas orgánicas de participación en la nueva constitución.

Si se busca que la democracia sea participativa, ¿qué formas debiera tener la nueva infraestructura ciudadana de participación incidente y vinculante? ¿Qué poderes debieran poder ser ejercidos por las ciudadanas y ciudadanos? ¿Debieran las personas ser capaces de proponer iniciativas, vetar y derogar leyes y políticas públicas, controlar parte del presupuesto, revocar el mandato de sus representantes y proponer cambios a la constitución? ¿Cómo debiera organizarse este poder para asegurar que el derecho a la participación pueda ser ejercido equitativamente, haciendo posible la máxima inclusión de los sectores subalternos y marginalizados de la sociedad? ¿Cómo se puede garantizar la paridad de género, la inclusión de minorías y la participación efectiva de quienes tienen escasos recursos en los nuevos órganos ciudadanos? ¿Qué límites debieran incluirse para evitar la tiranía de la mayoría en contra de minorías? ¿Qué mecanismos y reglas sería necesario incluir para evitar la cooptación, manipulación y corrupción de las nuevas formas populares de participación por partidos políticos y grupos de interés?