

# ***MECANISMO DE DEMOCRACIA DIRECTA EN EL SISTEMA POLITICO CHILENO:***

En búsqueda de mayor calidad democrática<sup>1</sup>

## **Autores:**

**Rocío Arenas Riveros**

Escuela de Ciencia Política

Universidad Diego Portales

[rocio.arenas@gmail.com](mailto:rocio.arenas@gmail.com)

**Daniela Sepúlveda Soto**

Instituto de Humanidades

Universidad Diego Portales

[daniela.sepulvedas@mail.udp.cl](mailto:daniela.sepulvedas@mail.udp.cl)

## **Resumen**

El martes 31 de julio de 2007, ingresó al Congreso Nacional chileno el proyecto de ley de Reforma Constitucional que permite incorporar la iniciativa ciudadana de ley.

Esta iniciativa constituye un mecanismo de participación ciudadana directa en la actividad legislativa regular, la cual se materializa –en su aspecto más básico- en la junta de cierto número de firmas ciudadanas que se someterán a la legitimación del Servicio Electoral, para que se inicie la tramitación legislativa correspondiente, ya sea en la Cámara baja, o directamente en el Senado. La tramitación se podrá llevar a cabo mediante un proceso de análisis que legitime su admisibilidad y se remita a un contenido constitucional necesario y específico.

Este mecanismo de participación ciudadana directa no es pionero, pues se ha aplicado en una serie de democracias, principalmente europeas, con el fin de acercar y facilitar las proposiciones de la población a la discusión del poder legislativo.

Se comprende a este mecanismo como un instrumento que permitirá una mayor calidad democrática, por lo que urge el análisis de teorías de calidad del régimen político señalado, junto a los actores e intereses que la iniciativa involucraría en el corto, mediano y largo plazo.

## **Palabras Clave**

Calidad democrática, iniciativa ciudadana de ley, participación y representación.

---

<sup>1</sup> Trabajo presentado en el Cuarto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, “La Ciencia Política desde el Sur”, Asociación Uruguaya de Ciencia Política, 14-16 de noviembre de 2012.

## 1. INTRODUCCIÓN.

El martes 31 de julio de 2007, ingresó al Congreso Nacional el proyecto de ley de Reforma Constitucional que permite incorporar la iniciativa ciudadana de ley. El 2 de agosto el proyecto contaba con una urgencia simple que fue retirada el 2 de octubre del mismo año.

Esta iniciativa constituye un mecanismo de participación ciudadana directa en la actividad legislativa regular, la cual se materializa en la junta de cierto número de firmas ciudadanas (se estima la necesidad de 30 mil firmas distribuidas de forma proporcional en todo el territorio nacional) que se someterán a la legitimación del Servicio Electoral, para que se inicie la tramitación legislativa correspondiente, ya sea en la Cámara baja, o directamente en el Senado. La tramitación se podrá llevar a cabo mediante un proceso de análisis que legitime su admisibilidad y se remita a un contenido constitucional necesario y específico. Se alude a un contenido constitucional específico, pues se comprende que hay ciertas materias que solo competen al poder ejecutivo, *como el caso de las leyes tributarias, de defensa, relaciones exteriores, indultos y presupuesto nacional* (Web Biblioteca Congreso Nacional, 2008).

Este mecanismo de participación ciudadana directa no es una iniciativa inédita atribuible al país, pues se aplicó primeramente en democracias europeas altamente consolidadas, como el caso de Suiza, España, Italia, Austria, Hungría y Liechtenstein. Posteriormente, la iniciativa se importó a América, aplicándose en Argentina, Costa Rica, Uruguay, Cuba, Ecuador, Venezuela, Guatemala, Nicaragua y Paraguay. Asimismo, ha sido aplicado en algunos estados de Estados Unidos (Web Biblioteca Congreso Nacional, 2008).

Se comprende a este mecanismo como un instrumento que permitirá una mayor calidad democrática, por lo que se analizarán teorías de calidad del régimen político señalado, junto a los actores e intereses que la iniciativa involucraría en el corto, mediano y largo plazo.

*Hay que destacar que los derechos que aseguran esta participación ciudadana son: el derecho de asociación, acceso a la información pública, a adoptar decisiones a través de plebiscitos en los casos previstos por la Constitución (Art. 128, 129), los derechos políticos, como por ejemplo el de sufragio y optar a cargos de representación popular* (Web Biblioteca Congreso Nacional, 2008).

El presente trabajo tiene por objeto, de esta forma, el análisis de la iniciativa ciudadana de ley y la manera en que la propuesta repercutirá en la agenda nacional, así como los actores e intereses involucrados. El contenido se encuentra distribuido de manera tal que en primera instancia se apelará a un marco que abraza el uso de teorías sobre calidad de la democracia y participación directa, las que nos entregaran el marco idóneo para adentrarnos, posteriormente, al estado de calidad de democracia en Chile. Luego se dará paso a la concentración de los esfuerzos analíticos según sus actores e intereses involucrados. Todo esto enmarcado en los contenidos que se revisaron durante el semestre en el curso *Tópicos y Sectores de Economía Política*, considerando que la iniciativa que estudiamos apela a la definición misma (entregada por el profesor de cátedra, Sr. Germán Puentes, abril de 2011) de lo que es Economía Política: *la forma a través de la cual tomamos decisiones colectivas que influyen en la política o economía*. De este modo, tenemos un conjunto de situaciones que apuntan a: bienes públicos y el problema del free rider en la sociedad civil, inconsistencia intertemporal en el caso de ciertos agentes (Ejecutivo y Legislativo), heterogeneidad ex ante en los agentes involucrados. Dichas situaciones se explican con los instrumentos de la economía política, y así queda de manifiesto la *incapacidad* imperante para lograr un avance del proyecto de Ley en cuestión. Finalmente, y durante todo el desarrollo, las autoras de esta investigación entregarán su visión personal, en base al contenido expuesto a lo largo del trabajo.

## **2. CALIDAD DEMOCRÁTICA Y PARTICIPACIÓN.**

Posterior a la agenda sobre transición a la democracia, los teóricos se enfocaron en los estudios sobre calidad democrática que, por cierto, no da por sentado que se ha alcanzado un nivel idóneo que permita hablar de una transición democrática completa. Más bien, las agendas de estudio se superpusieron entregando visiones que se han actualizado a los contextos nacionales sobre los que tuvo lugar la ola de democratización que, en la mayoría de los países donde se vivió, se dio dentro de un contexto internacional que terminó con un ordenamiento mundial bipolar y la caída de los socialismos reales.

Respecto a las democracias, *existe un debate amplio sobre cómo debe ser medida su calidad y cuáles son los elementos que deben ser considerados al analizar su desempeño. Estas mediciones permiten valorar y comparar a unas democracias con otras, lo que nos lleva a formular juicios de valor* (Duhem, 2006:58). No obstante, el debate más complejo se ha dado a la hora de llegar a un cierto consenso sobre la mera definición del término *calidad democrática*.

La complejidad se hace aún más patente al observar la ambivalencia en que el régimen democrático se ha dado en ciertos países de la región, que distan mucho de alcanzar los parámetros democráticos básicos. Nos referimos a los casos de Bolivia, Haití, Ecuador o Argentina, en donde *supuestamente se carece de entusiasmo público por la democracia porque esas democracias no han tenido un buen desempeño y han padecido diversas deficiencias en su calidad. Se les acusa de ser corruptas e injustas, de favorecer a los ricos imponiendo reformas económicas neoliberales, de no valer el Estado de Derecho ni aliviar la desigualdad ni gobernar respondiendo a la voluntad del pueblo* (Hagopian, 2005:41). Esto ha llevado a serios cuestionamientos, por parte de los expertos, a la hora de generar un consenso en la definición de calidad que no peca de irrealista y no sobre estime los reales alcances y potencialidades de los países latinoamericanos.

Lejos de estancarse en buscar una definición única de democracia (ejercicio que escaparía de los propósitos establecidos para esta investigación), la definición clásica de la misma reúne características específicas que han logrado cierto consenso, como *la existencia de sufragio universal, elecciones regulares libres y competitivas, pluralismo político, constitución de asambleas legislativas, así como la existencia de más de una fuente de información* (Duhem, 2006: 59). Se indica que justamente la diferencia que se manifiesta entre democracia ideal y real se da en la calidad democrática (Duhem, 2006: 59). Antes de dar paso a una definición de calidad democrática, urge comprender como se mide la democracia por sí sola. Al respecto, la Fundación Freedom House ha hecho un aporte considerable.

Los orígenes de esta Fundación estadounidense se sitúan a partir de 1941. Sus rigurosos estudios sobre Democracia, Derechos Humanos y Libertad le han proporcionado un notable

prestigio en el mundo académico y ONGs Internacionales, que utilizan su base de datos para dar cuenta de la situación y contingencia sociopolítica de 192 países.

Freedom House se ha hecho célebre por facilitar una cuenta anual del estado de libertad global (Freedom House, 2005). Para dar cuenta de ellos, utiliza dos categorías específicas: libertades civiles y derechos políticos. Los componentes o factores de dichas categorías comprenden:

Derechos Políticos	Libertades Civiles
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Participación libre en el proceso político.</b></li> <li>• <b>Libertad para competir en cargos públicos.</b></li> <li>• <b>Libertad para escoger a sus representantes.</b></li> <li>• <b>Accountability.</b></li> <li>• <b>Capacidad de los ciudadanos de influir en las políticas públicas que elaboran sus representantes.</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Libertad de expresión y de creencia.</li> <li>• Libertad de asociación.</li> <li>• Libertad de organización de los derechos.</li> <li>• Estado de Derecho.</li> <li>• Autonomía personal sin interferencia del Estado.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de Freedom House.

Los 192 países evaluados por la Fundación reciben una clasificación que se sitúa del 1 al 7. 1 da cuenta de un mayor grado de libertad, mientras que 7 indica a un menor grado de libertad.

Cada país o territorio se adjudica de una clasificación general: Libre, Parcialmente Libre o No Libre. Esta primera clasificación es sumamente relevante, pues proporciona el primer acercamiento a la realidad sociopolítica del país.

Otro objeto de análisis de la encuesta es la democracia propiamente tal. Cuando estamos frente a “democracias electorales” es porque éstas han cumplido con ciertos requisitos básicos que la Fundación considera fundamentales (Freedom House, 2005):

- 1) Una economía competitiva, sistema político multipartidista;

2) El sufragio universal de todos los ciudadanos (con excepción de las restricciones que los Estados legítimamente pueden poner en los ciudadanos como las sanciones por delitos penales);

3) Elecciones regularmente en condiciones de secreto del voto, y en ausencia de fraude electoral masivo que produce resultados que no son representativas de la voluntad pública;

4) el acceso público y significativo de los principales partidos políticos al electorado a través de los medios de comunicación y a través de las campañas políticas generalmente abiertas.

Es importante considerar que “Democracia Electoral” no es análoga a “Democracia Liberal”. La diferencia es que esta última abraza la presencia considerable de libertades civiles. Es así como un país “Parcialmente Libre” puede tener evaluaciones positivas en su democracia electoral, no así en su democracia liberal.

En el año 2000, Tatu Vanhanen publica el célebre artículo titulado “Un nuevo conjunto de datos para la medición de la democracia, 1810-1998”. El artículo, en primera instancia, reconoce las múltiples definiciones y maneras de medir la democracia.

No obstante, las dos grandes dimensiones de ellas son: la competencia y la participación. Asimismo, la medición de la democracia acoge tres variables: grado de competencia electoral, grado de participación electoral y un grado combinado de democratización.

El autor advierte de ante mano su intención de generar variables cuantitativas que logren medir las diferencias cruciales entre diversos sistemas políticos, desde la propia democracia y la democratización.

El artículo también presenta una crítica a la tarea elaborada por Freedom House, pues considera que sus datos gozan de una dimensión subjetiva que no está claramente definida en sus variables cuantitativas. De esta manera, los datos que surgen de Freedom House generan una dificultad a la hora de intentar compararlos con otras bases de datos.

Finalmente, cabe precisar que, a diferencia de Freedom House, el autor no abarca explícitamente en sus indicadores de democracia aspectos como las libertades políticas y

civiles. Esto se debe a que “los indicadores de la competencia electoral y la participación, al menos indirectamente, reflejan la existencia de libertad política y de derechos políticos y civiles” (Vanhanen, 2000: 13). Otro motivo por el cual el autor descartó una presencia explícita de libertades civiles y políticas es que suele ser complejo establecer indicadores cuantitativos para medirlas.

## **2.1 De medición de democracia a medición de calidad democrática**

Según clásicos como Morlino, una democracia de calidad *es aquella que presenta una estructura institucional estable que hace posible la libertad e igualdad de los ciudadanos mediante el funcionamiento legítimo y correcto de sus instituciones y mecanismos* (2005:39). En tanto, para Jáuregui, *los criterios para obtener la calidad de una democracia giran en torno a la congruencia entre legitimidad y eficacia* (Jáuregui, 1994:145). Para otros autores el concepto debe ir más allá, pues los ciudadanos debieran, *además de elegir a sus representantes, puedan sancionarlos, vigilarlos, y exigirles que tomen decisiones de acuerdo a sus necesidades y demandas* (Duhem, 2006:59). Esto aportaría al logro de niveles óptimos de calidad que permitan cualificar y cuantificar su desempeño.

El aporte que Morlino hace al concepto –de calidad democrática- es fundamental. El no solo carga de tremenda responsabilidad a la dimensión institucional (a través de la estabilidad y reconocimiento adecuado de ellas, entendiéndolas a éstas como garantes de libertades y derechos intrínsecos de la ciudadanía), sino que incorpora un ejercicio inédito que termina por definir sus dimensiones procedimentales y sustantivas de medición. *Las dimensiones procedimentales para medir la calidad democrática son el gobierno de la ley (supremacía de la ley) y la rendición de cuentas. Las dimensiones sustantivas tienen que ver con las libertades y la igualdad y la efectividad o el resultado del desempeño del sistema que mide a través de la reciprocidad* (Duhem, 2006:60). De lo anterior se extrae que el foco de análisis se concentra en los procesos mismos del sistema político. Así, los aspectos utilizados por Morlino para definir calidad democrática, han reunido en gran parte los aportes diversos del debate, prolongando y organizado el análisis en torno a una definición más o menos homogénea.

Si entendemos que medir calidad democrática implica la medición de resultados más que de los procesos, la percepción que los ciudadanos tengan de éstos se torna fundamental. La percepción se mide tanto en expectativas como en necesidades satisfechas. Lo paradójico es que a pesar del enorme protagonismo que el ciudadano cobra en la medición de democracia, éste no se convierte en una pieza sobre la cual gira netamente el análisis.

En el estudio sobre calidad democrática en América Latina, Levine y Molina (2007) reconocen que, en el estado actual de los estudios sobre democracia, se ha avanzado hacia una investigación que tiende a trascender el mero análisis de las transiciones y consolidaciones de la misma. Ahora, la preocupación se dirige a una evaluación comparativa sobre la calidad de la democracia. Para ello, entender dicho régimen requerirá de esfuerzos multidimensionales. “Así, la calidad de la democracia es un continuo que varía con base al nivel alcanzado en 5 dimensiones: decisión electoral, participación, respuesta a la voluntad popular, responsabilidad y soberanía” (Levine; Molina, 2007:17).

Consideramos importante presentar una respuesta que los autores realizan a Altman y Pérez Liñán respecto a la intensidad de la competencia en democracia. Levine y Molina estiman que dicha variable, por si sola, no es un buen indicador de calidad de democracia. No obstante, si es un factor que influye en una de las dimensiones de la misma: la participación. “En este sentido, corresponde al análisis del nivel de calidad de democracia la evaluación de las condiciones para el acceso y realización de la competencia política, pero no el nivel de intensidad en que ésta se desarrolla” (Levine; Molina, 2007: 20).

Por otro lado, y siguiendo los estipulados de Robert Dahl, la democracia debe considerar las siguientes variables (Levine; Molina, 2007: 23):

- a) Gobierno en manos de funcionarios efectivos escogidos.
- b) Elecciones libres, imparciales y frecuentes.
- c) Libertad de expresión.
- d) Acceso efectivo a múltiples y diversas fuentes de información.
- e) Libertad de organización y reunión. Dichas asociaciones son autónomas frente al gobierno.
- f) Ciudadanía inclusiva (apelando al sufragio universal).

g) Inexistencia de barreras discriminatorias para la participación electoral y política.

Los autores hacen constantes referencias a Freedom House. Al respecto establecen que la base no constituye una fuente de medición de calidad de democracia. Es por esta razón que incluyen elementos que muchas veces escapan de la definición misma de democracia, como su serio interés y focalización en los derechos civiles. “A pesar de sus esfuerzos por ser comprensivos, Freedom House no contiene indicadores de: respuesta a la voluntad popular, participación electoral, representatividad de los cuerpos legislativos, nivel de recursos cognitivos, tolerancia o responsabilidad social” (Levine; Molina, 2007: 34).

Altman y Pérez-Liñán (2002) son elocuentes al señalar los problemas existentes en la conceptualización y medición de la democracia; estos utilizarán la definición de poliarquía de Dahl como punto de partida para establecer tres dimensiones que deben ser analizadas al momento de medir la democracia. Su estudio se basará en 18 países de América Latina entre 1978 y 1996.

Si bien para los autores la calidad de la democracia es la medida en que una poliarquía se potencia como régimen político, consideran a ésta una condición necesaria pero no suficiente para una alta calidad democrática. Establecer esto se debe a que cualquier análisis de la calidad de la democracia debe asumir un grado mínimo de democratización de los países que se están comparando. Lo que permitirá estudiar la realidad transnacional en base a estándares similares entre los países.

Los autores realizan la evaluación de la calidad de la democracia en base a las siguientes dimensiones, las cuales no deben analizarse de forma independiente:

\* Derechos civiles efectivos: Corresponden al conjunto de condiciones institucionales que permiten la participación universal y una oposición libre para el gobierno.

\* Participación efectiva: Es necesario estudiar no sólo la existencia del derecho de participación, sino que la tasa efectiva de esta.

\* Competencia efectiva: Un indicador útil para medir la competencia. Los autores propondrán un índice que mida la competencia efectiva que les permita la comparación entre los diferentes países.

## 2.2 Calidad Democrática en el caso de Chile (en breve)

Chile constituye un caso bastante especial dentro de la región. Cuando se le aplican ciertas mediciones de democracia, obtiene resultados positivos en su aplicación al Estado de Derecho, facilitamiento del orden y estabilidad pública, control de corrupción, transparencia gubernamental, protección de derechos civiles y políticos. Sin embargo, junto a Brasil figura como uno de los países más desiguales del mundo occidental, como pésimas manifestaciones en la distribución del ingreso, a pesar del crecimiento económico favorable (Hagopian, 2005:46). A lo anterior se suma que el *gobierno democrático ha tenido que compartir poder de jure con individuos e instituciones que no tienen orígenes democráticos, el apoyo a la democracia es mediocre y la participación política ha decaído rápidamente* (Hagopian, 2005:46). Estas últimas características afectan en demasía sus procesos de consolidación en cuanto a calidad de democracia.

Ciertamente, lo anterior va íntimamente ligado con la calidad de la participación que la ciudadanía pueda tener en el proceso político mismo. *Este sistema político que no les permite* (a los ciudadanos) *dar su opinión sobre sus fundamentos y reglas básicas, además es extremadamente conservador respecto de formas de participación a nivel tanto de democracias locales y regionales como del sistema político central* (Garretón, 2004:20).

Lo anterior determina de sobre manera el origen de las crisis políticas y los problemas de calidad de la democracia que tienen lugar en nuestro régimen, los cuales radican *principalmente en un orden constitucional impuesto y ajeno a los chilenos, que no pueden sino aceptar, pero que no se identifican con él* (Garretón, 2004:20).

Abrir espacios de participación ciudadana se torna complejo. Esto se ejemplifica con la iniciativa ciudadana de ley, que requiere de un proceso de reforma constitucional para ser viable y consecuente con la magna nacional que nos rige.

### 3. INICIATIVA CIUDADANA DE LEY

#### 3.1 Aspectos centrales

La iniciativa ciudadana de ley se concibe, primeramente, como un mecanismo de democracia directa. La iniciativa ingresó a la Cámara baja a través de un Mensaje del poder ejecutivo. *El Mensaje define la iniciativa ciudadana de ley como “un mecanismo de participación ciudadana en la actividad legislativa”, constituido por la capacidad que determinados ordenamientos jurídicos dan a un conjunto de ciudadanos para que puedan activar o instar la discusión y eventual aprobación de una iniciativa legislativa que puede convertirse en ley* (Izquierdo y Valdés, 2007:2).

El Boletín de la ley (Boletín n°5221) señala que el propósito principal de la iniciativa citada es *perfeccionar la participación del sistema político representativo de nuestra democracia*. Esto se concreta y canaliza es un aspecto básico: se respeta el trabajo del poder ejecutivo y legislativo, pero se asegura que las demandas de los individuos y sus asociaciones tengan espacio de discusión directa, legal y representativa.

A continuación se da cuenta de los mecanismos de democracia directa a escala nacional en nuestro continente:

	Iniciativa popular legislativa		Plebiscito o referendo		Revocatoria del mandato	
	existe	utilizado	existe	utilizado	existe	utilizado
Argentina	Si	Si*	Si	Si	No	No
Bolivia	Si	No	Si	Si	No	No
Brasil	Si	No	Si	Si	No	No
Chile	No	No	Si	Si	No	No
Colombia	Si	Si	Si	Si	Si	No
Ecuador	Si	No	Si	Si	No	No
Guatemala	Si	No	Si	Si	Si	No
Panamá	No	No	Si	Si	Si	No
Perú	Si	No	Si	Si	No	No
Uruguay	Si	Si	Si	Si	No	No
Venezuela	Si	No	Si	Si	Si	Si
Costa Rica	Si	No	Si	No	No	No
El Salvador	No	No	Si	No	No	No
Honduras	No	No	Si	No	No	No
Nicaragua	Si	No	Si	No	No	No
Paraguay	Si	No	Si	No	No	No
México	No	No	No	No	No	No
Rep. Dominicana	No	No	No	No	No	No
<b>América Latina</b>	<b>12</b>	<b>3</b>	<b>16</b>	<b>11</b>	<b>4</b>	<b>1</b>

Fuente: Izquierdo y Valdés, 2007.

La tabla es elocuente al advertir los únicos dos países que no tienen mecanismos de democracia directa: México y República Dominicana. Mientras hay otros países que, a pesar de tener las facilidades, no las han utilizado a la fecha, como el caso de Costa Rica, el Salvador, Honduras, Nicaragua y Paraguay. Los mecanismos más utilizados son el plebiscito y el referéndum.

#### 4. APLICACIÓN DEL CASO A LOS CONTENIDOS VISTOS EN CÁTEDRA. ANÁLISIS DE ECONOMÍA POLÍTICA

##### 4.1 Escenario legislativo inicial:

<b>N° Boletín:</b>	5221-07		
<b>Título:</b>	Reforma constitucional que incorpora la iniciativa ciudadana de ley.		
<b>Fecha de Ingreso:</b>	Martes 31 de Julio, 2007		
<b>Iniciativa:</b>	Mensaje	<b>Tipo de proyecto:</b>	Proyecto de ley
<b>Cámara de origen:</b>	C. Diputados	<b>Urgencia actual:</b>	Sin urgencia
<b>Etapa:</b>	Primer trámite constitucional		
<b>Subetapa:</b>	Primer informe de Comisión de Constitución, Legislación y Justicia		

Fuente: Biblioteca del Congreso Nacional.

La propuesta se limita a reconocer la existencia de un nuevo actor facultado para iniciar la tramitación de leyes, a saber, la ciudadanía. Esto, en el contexto del presidencialismo latinoamericano no debiese presentar sorpresas. Vemos que de los 14 actores con iniciativa de ley posibles, la Constitución chilena sólo otorga iniciativa a dos de ellos, concentrando la exclusividad en materias específicas en el Presidente de la República. Esta observación ya nos habla sobre la necesidad de entender a la Iniciativa Proyecto de Ley (IPL) como una forma de introducir en el sistema a un nuevo actor con iniciativa de ley, lo cual, en términos comparados, no es poco frecuente (Izquierdo y Valdés, 2007: 3).

Los mecanismos de democracia directa (MDD), como la Iniciativa Proyecto de Ley, pueden ser entendidos como mecanismos desde abajo o desde arriba. En términos generales, la IPL es el mecanismo desde abajo más recurrente. El plebiscito o el referéndum puede ser entendido, en cierta dimensión, *como un mecanismo utilizado desde arriba; es*

*decir, la dirigencia convoca a su aplicación. Una docena de países en la región cuentan con derechos constitucionales que garantizan la Iniciativa Proyecto de Ley (Hevia, 2007).*

En el análisis, observamos un Óptimo Paretiano, en donde aumentan las utilidades políticas de la sociedad en general la participación ciudadana directa. Ante este escenario, planteamos la siguiente pregunta que bien responde a un cuestionamiento de economía política: Si la ley es racionalmente positiva, ¿por qué se no concreta? Para responder a dicha interrogante, damos paso a un análisis y descripción –necesarios- de los actores involucrados y, por supuesto, sus intereses.

#### 4.2 Actores involucrados

A continuación se presenta la heterogeneidad de actores que han participado de forma directa e indirecta en el proyecto de Ley (en el transcurso del tiempo).

En primer lugar, destaca la participación de la ex Presidenta Michelle Bachelet dado que fue ella quien, a través de un mensaje oficial, envió el proyecto de reforma constitucional que incorpora la iniciativa ciudadana de ley. Cabe destacar la participación del Presidente actual, Sebastián Piñera, quien retoma en su plan de acción la propuesta.

En segundo lugar, se encuentran una serie de congresistas que van apareciendo en escena según los aportes y modificaciones al proyecto de ley. Por tanto se irán enunciando según la fecha de partición, y su aparición en el mensaje de Ley n° 436-355:

Boletín	Parlamentarios	Consecuencia
Mecanismo de participación ciudadana (Boletín N° 1696-07)	Ex Senadores Núñez, Bitar y Matta.	Permite la iniciativa popular de ley y de reforma constitucional, respaldada por no menos de 100.000 ciudadanos. Asimismo, remite a una ley regular su forma, requisitos y procedimiento.
Crear la iniciativa popular en la formulación de las leyes (Boletín N° 2489-07):	Diputados Aguiló, Alvarez-Salamanca, Jarpa y Manuel Rojas, Arratia, y de los ex Diputados Barrueto, Letelier, Longton, Navarro y Sánchez.	Modifica la Constitución estableciendo que los proyectos de ley podrán tener origen en mensaje presidencial, moción o iniciativa popular. Señala que la iniciativa popular deberá ser presentada por a lo menos el uno por ciento de los ciudadanos con derecho a sufragio ante cualquiera de las Cámaras y previo certificado del servicio electoral.
Presentación de proyectos de ley (Boletín N° 3559-07):	Ex Diputados Errázuriz y José Antonio Galilea.	Modifica la Constitución, estableciendo que las leyes podrán tener origen en la ciudadanía en la forma y sobre las materias que la propia ley determine.
Otorga iniciativa popular,	Diputado Ezequiel Silva y	Modifica la Constitución, estableciendo que los proyectos de

<b>para la presentación de los proyectos de ley (Boletín N° 3575-07):</b>	los ex Diputados Letelier y Tohá.	ley podrán tener origen en mensaje presidencial, moción o iniciativa popular: Establece que las iniciativas populares deberán estar firmadas a lo menos por un número de ciudadanos no inferior al uno por ciento (1 %) de ciudadanos con derecho a voto de acuerdo a la última elección de diputados y deberá representar por lo menos a seis (6) distritos electorales y a tres (3) regiones del país. Además, dispone que las iniciativas populares puedan versar sobre cualquier materia del dominio legal, salvo aquellas que sean de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, y podrán ser presentadas a la Cámara de Diputados.
<b>Iniciativa popular de ley en la Constitución Política de la República (Boletín N° 3.663-07):</b>	Senadores Horvath y Prokurica.	Modifica la Constitución para establecer que las leyes también pueden iniciarse por moción que dirija al Senado o a la Cámara de Diputados un número de ciudadanos que representen a lo menos el 5% de los sufragios válidamente emitidos en la última elección de diputados, en la que expresen por escrito las ideas matrices o fundamentales sobre las que proponen la dictación de una ley y el texto legal que se propone. Además, mandata a la ley orgánica constitucional del Congreso regular en lo demás lo concerniente a la presentación de los proyectos de ley de iniciativa popular.
<b>Incorpora iniciativa popular en la formación de la ley (Boletín N° 4.165-07):</b>	Senadores Girardi, Muñoz Aburto, Navarro y el ex Senador Narajo.	Modifica la Constitución, estableciendo que los proyectos de ley podrán tener origen en mensaje presidencial, moción o iniciativa popular. Establece que en la iniciativa popular deberá ser representado por lo menos el 1% de los ciudadanos con derecho a sufragio ante cualquiera de las cámaras y previo certificado del servicio electoral.
<b>Instaura la iniciativa popular de generación de una ley (Boletín N° 4.191-07)</b>	Diputados, Alinco, Arenas y exDiputados Aedo, Chahuán, Díaz Del Río, Enríquez-Ominami, Saffirio, Sepúlveda, Verdugo y Vallespín.	Modifica la Constitución para establecer que las leyes también pueden iniciarse por moción que dirija al Senado o a la Cámara de Diputados un número de ciudadanos que representen a lo menos el 5% de los sufragios válidamente emitidos en la última elección de diputados, en la que expresen por escrito las ideas y matices o fundamentales sobre las que proponen la dictación de una ley y el texto legal que se propone.

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de Mensaje n°436-455 de la Presidente Michelle Bachelet.

Un distinto papel, en el proceso de generación de una política, lo ocupan los expertos. En esta caso, hay una serie de catedráticos que participaron en el Seminario Internacional “Por una iniciativa ciudadana de Ley para Chile”, donde expusieron sus puntos de vista respecto a la situación de Chile. Entre los expertos extranjeros cuentan: Joseph María Castella, (Doctor en Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona), y Marco Olivetti, (constitucionalista de la Universidad de Foggia, Italia). A la vez participaron expertos nacionales de la Universidad Alberto Hurtado, Cecilia Osorio; del Instituto Libertad José Miguel Izquierdo, y el académico de Derecho Constitucional, Pablo Ruiz-Tagle.

En un cuarto lugar -y se presenta como actor protagonista- se encuentra la sociedad civil, quien se vería directamente beneficiada con la capacidad de comenzar una iniciativa de Ley

con la reunión de un determinado número de firmas. Sin embargo, aquí se presenta el problema de la acción colectiva, pues los incentivos selectivos puede generar un rechazo a los free rider que no contribuyan el lograr el bien colectivo, vale decir, la iniciativa ciudadana de ley. Sin embargo, en esta acción colectiva existen bienes públicos no excluyentes, pues no se puede excluir a nadie del consumo del bien o servicio logrado. Cuando no se puede excluir a nadie suelen aparecer los incentivos perversos: los free rider (Olson, 1992:186).

Los grupos de interés en Chile, o bien círculos de élite, se verían directamente afectados al no poder controlar la información o materia de los proyectos de ley con iniciativa ciudadana. Además no podrían intervenir en los cambios en el statu-quo que aportarían incertidumbre al sistema. La situación se puede vislumbrar ya que los Congresistas tendrían la presión ciudadana como nunca antes. Al ser ellos –los ciudadanos- quienes promueven la discusión de la ley, seguirían todo el proceso y en particular los votos. Tal como lo indica Drazen, *in some ways, the easiest explanation for the nonadoption of a policy beneficial to the population as a whole is that policies are chosen by a minority whose interest are different and who would be hurt by the change* (Drazen, 2001:411).

### **4.3 Conflicto de interés entre los actores: algunas declaraciones**

En el sitio web de la Biblioteca del Congreso Nacional se puede apreciar cómo comenzó la discusión respecto a la nueva iniciativa, cuando está aún se encontraba sin urgencia en el primer trámite constitucional.

Las primeras declaraciones fueron del diputado Cristián Monckeberg (RN), miembro de la comisión de Constitución, Legislación y Justicia, quien declara: “En nuestro sistema democrático está establecido que esta nación tiene iniciativa de ley en forma indirecta, tú eliges directamente a tus representantes, pero entregas a ellos las facultades para que fiscalicen y presenten proyectos de ley. Yo creo que el sistema, como está regulado actualmente, va en la línea correcta, no creo que sea necesario entregarle facultades a la ciudadanía. La participación ciudadana no se incentiva dándoles la posibilidad de tener iniciativa de ley. Yo creo que se incentiva primero inscribiéndose en los registros

electorales”, (BCN, 2008). Desde otra bancada el diputado Pedro Araya (PRI), quien también pertenece a la comisión mencionada, agrega que el proyecto “va a tener una difícil aplicación práctica, dados los requisitos que se están proponiendo para su operación. Y más aun teniendo presente que prácticamente va a tener más limitaciones que las que hoy tienen los parlamentarios para presentar proyectos de ley. Entonces la gente no va a ver en esto resultados positivos, no va a entender y se va a frustrar”. (BCN 2008)

Apartándonos del Congreso, y acercándonos a la comunidad de expertos, el Doctor (c) en Ciencias Sociales, Adolfo Castillo, señala “que la transición política que ha vivido Chile se ha expresado en la sociedad chilena, la cual ha cambiado sus valores y su forma de accionar. Ella exige nuevos espacios públicos para hacer presentes sus propuestas de transformación y cambio, no necesariamente de tipo partidista, por eso la posibilidad de contar con un mecanismo como la iniciativa ciudadana de ley puede ser una vía de interés para expresión de la nueva sociedad chilena. Si el proyecto se aprueba, no va a generar grandes cambios ni gran participación ciudadana” (BCN, 2008).

Para el director de la ONG Forja, Sebastián Cox “desde el punto de vista de un proyecto de origen del Ejecutivo y si fuere coherente con lo que se postula, el mismo mensaje debiera estar precedido y fundado en una plataforma argumentativa y en una legitimidad social-ciudadana, más que en referencias a legislaciones comparadas e iniciativas y/o normativas aprobadas en otros países y territorialidades. Pienso que las políticas públicas y las propuestas legislativas deben fundarse y tener su legitimidad política en la adhesión y apoyo ciudadano. Así debiéramos entender que avanzamos en democracia, mayor protagonismo y satisfacción ciudadana. Creo que algunos parlamentarios han tenido y tomado iniciativas...otros no. A la mayoría les atemorizan el eventual *mayor poder* de la ciudadanía y la disminución del suyo. En este sentido, hay que respaldar, hacer críticas positivas y sumarse al actual proyecto, mejorándolo para beneficio ciudadano, de las mayorías y de la democracia” (BCN, 2008).

#### **4.4 Consistencia (temporal) de la propuesta**

Teniendo en consideración que la iniciativa en cuestión ha estado pasiva desde el año 2007, podría discutirse si la propuesta ha caído en los inconvenientes y debilidades de la

Inconsistencia Temporal. Entendemos por Inconsistencia Temporal aquellas decisiones políticas que no lograron ser consistentes en el tiempo debido al contenido de sus promesas o anuncios, vale decir, el objetivo político no se alcanza de forma directa. Una explicación a la situación radica en el cambio de contexto (el cual varió desde que se formuló la propuesta hasta cuando se decidió incorporarla al debate legislativo), la presencia de conflictos de interés, catástrofes medioambientales, etcétera. Todos estos factores, principalmente, son reconocidos como fruto de la heterogeneidad ex post de una política.

En lo que respecta a la iniciativa que estudiamos, los motivos que pueden explicar su detención en el trámite legislativo es en primer lugar, la falta de instrumentos para alcanzar los objetivos buscados. Falta generar estímulos significativos que presionen a las autoridades a contraer sus responsabilidades con la ciudadanía. Las motivaciones deben ser de peso y vinculantes, ya que de otra manera no cambiaran el statu quo que favorece a los grupos de interés. En segundo lugar, se observa que hubo una cosecha de beneficios previa a que la política ingresara al Congreso, ya que las autoridades se adjudicaron popularidad con la propuesta. Sin embargo, ésta no ha avanzado en 4 años. Por tanto podemos concluir que la iniciativa de proyecto de ley se encuentra paralizada, ya que su contenido de su anuncio es perjudicial para el orden/poder político/económico en que nos encontramos inmersos. Es lamentable percibir que las mayorías que se verían beneficiadas se encuentren limitadas por minorías que se ven favorecidas con el orden actual, y que se esfuerzan en postergar el beneficio de la propuesta por su comodidad actual.

Lo que acabamos de realizar fue una identificación y descripción de los actores en juego: Presidencia, congresistas, sociedad civil, expertos y élite. Cada agente busca maximizar su capacidad de determinar los fines de la política, lo que implica una distribución ex ante altamente heterogénea. Por ejemplo, las elites no estarían racionalmente de acuerdo con dicha propuesta, habría división en los congresistas (como se indicó con antelación), la sociedad civil tendría altos intereses involucrados en la iniciativa, y la presidencia tendría intereses ambivalentes. Vale decir, y desde un último análisis distintivo, la postura de los actores involucrados puede resumirse a través de la siguiente tabla:

Actor involucrado	Posición respecto a la Iniciativa Ciudadana de Ley
Presidencia	Si bien antes de elecciones apoya los proyectos de ley de democracia directa, una vez en el poder le disminuye relevancia y lo dilata. Vale decir, estamos frente a un caso de inconsistencia intertemporal, lo que limita considerablemente la voluntad el ejecutivo de apoyar sólidamente la ley.
Congresistas	Dependiendo si son oportunistas o no, también reproducirán problemas de inconsistencia intertemporal, y en otros casos rechazarán dichas propuestas por limitar su monopolio político.
Elite	Se presentan en absoluto desacuerdo, en merced de los argumentos presentados con antelación.
Sociedad Civil	Evidentemente, está de acuerdo, pero tiene en su gen el problema de acción colectiva de Olson, lo que limita su capacidad de presión.
Expertos	Divididos, aunque tienden al apoyo.

Fuente: Elaboración propia, con datos obtenidos de la materia de cátedra y los textos involucrados en ellas.

## 5. CONCLUSIONES

De concretarse, la iniciativa tendría una incidencia directa y positiva en lo que calidad de democracia se refiere, sobre todo al aportar al fortalecimiento de las instituciones, democratizando el sistema político, *introduciendo mayor dinamismo y cohesión a la sociedad civil* (Izquierdo y Valdés, 2007:2). Sin duda, la confianza depositada en los mecanismos tradicionales sufriría un satisfactorio revés, y *permitiría avanzar en la superación de la falta de confianza en la función pública, ya que se trata de una herramienta de diálogo de las personas con los diputados y senadores* (Izquierdo y Valdés, 2007:2).

Para lograr la aplicación de la iniciativa, se requiere la modificación de los artículos 63 y 65 de la Constitución Política, alterando el origen que pueden tener las iniciativas de ley, pues se busca que los ciudadanos sean ahora quienes también tengan la posibilidad de establecer materias de discusión legislativa oficial. Es importante señalar que sea una Ley Orgánica Constitucional la encargada de contener los alcances y límites que la iniciativa entregaría a la ciudadanía.

De esta manera, se terminaría con el monopolio del único mecanismo de democracia directa que nuestra Constitución Política facilita: la convocatoria vertical a plebiscitos. Al

respecto, algunos expertos señalan que esta iniciativa vendría a restar poder al Ejecutivo en una materia históricamente sensible para él, considerando que nuestro régimen político se condice con un carácter presidencialista. A pesar de lo anterior, las resistencias al proyecto no provienen de este poder, sino que provienen del poder Legislativo, pues serán ellos quienes se verán mayormente expuestos a la ciudadanía, y *porque una herramienta de participación ciudadana de esta naturaleza puede entenderse como una amenaza a su capacidad de incidir en la agenda de gobierno* (Izquierdo y Valdés, 2007:8). A lo anterior se suma el eventual debilitamiento de los representantes electos y las críticas que tienden a subestimar las capacidades de la ciudadanía para incidir en materia legislativas.

De esta forma, lo que se realizó en el transcurso del trabajo fue la identificación y análisis de una serie de situaciones, entre los que figuró –primeramente- los bienes públicos y el problema del free rider en la sociedad civil. Luego de eso fue patente la existencia de inconsistencia temporal en el caso de ciertos agentes (sobre todo por parte del Ejecutivo y Legislativo). Esto, sin duda, manifestó mayormente una heterogeneidad ex ante en los agentes involucrados. Dichos escenarios fueron bien abordados y resueltos con las herramientas que la economía política nos facilitó.

Para finalizar, se entiende que este mecanismo atenta positivamente en la concepción actual sobre calidad de democracia, pues el compromiso de los ciudadanos con su régimen político será mayor y vinculante, gozando de nuevas responsabilidades recíprocas y dinámicas. ----

## 6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Altman, David; Aníbal Pérez Liñán. 2002. **Assessing the quality of Democracy: Freedom, competitiveness and participation in 18 Latin America Countries.** Democratization 9 (2): 85-100.

BCN. 2008. **Iniciativa de ley: ciudadanos testigos y actores de la democracia.** Disponible en: <http://www.bcn.cl/noticias/iniciativa-ciudadana-de-ley>

Drazen, Allan. 2001. **Political Economy in Macroeconomics.** Princeton University Press

Duhem, Mónica. 2006. **La importancia de definir un concepto de calidad de la democracia.** Revista El Cotidiano. Año 21, n°140, pp.58-66.

Freedom House. 2005. **Anexo Metodológico**. Disponible en: [www.freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org)

Garretón, Manuel Antonio. 2004. **De la transición a los problemas de calidad en la democracia chilena**. Revista Ciencia Política, vol. 42.

Hagopian, Frances. 2005. **Derechos, representación y la creciente calidad de la democracia en Brasil y Chile**. En Política y Gobierno, vol. 12, n°1, pp. 41-90.

Hevia, Felipe. 2007. **La iniciativa legislativa popular en América Latina**. Chile XXI. Documento de Trabajo presentado a la comisión de análisis para el proyecto de ley de Iniciativa Ciudadana de Ley.

Izquierdo, José Miguel; Valdés, María Trinidad. 2007. **Un debate desde América Latina: democracia representativa y democracia directa**. Informe Especial Instituto Libertad, vol. XVIII, n°177.

Jáuregui, Gurutz. 1994. **La democracia en la encrucijada**. Barcelona: Anagrama.

Levine, Daniel; Molina, José. 2007. **La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada**. América Latina Hoy 45 (abril): 17-46.

Morlino, Leonardo. 2005. **Calidad de la democracia. Notas para discusión**. En Metropolitica, n°39, pp. 37-53.

Munck, Gerardo; Verkuilen, Jay. 2002. **Conceptualizando y midiendo la democracia: una evaluación de índices alternativos**. Política y Gobierno 9 (2): 403-441.

Olson, M. 1992. **La lógica de la acción colectiva: bienes públicos y la teoría de grupos**. México, D.F.: Limusa.

Przeworski, A., M. Alvarez, J.A. Cheibub y F. Limongi. 2005. **Democracy and Development: Political institutions and material well-being in the world, 1950 – 1990**. New York: Cambridge University Press.

Ruiz Rodríguez, Leticia M. 2009. **La calidad de la democracia en Chile: ¿Caso modelo?** In Congreso Asociación Española de Ciencia Política, Septiembre 2009, Málaga.

Schmitter, Phillippe. 2005. **Las virtudes ambiguas de la mención de cuentas**. En Metropolitica, n°39, pp. 61-75.

Vanhanen, Tatu. 2000. **A new Dataset for Measuring Democracy, 1810-1998**. Journal of Peace Research 37 (2): 251-265.