



SERIE INFORME **LEGISLATIVO**

Plebiscito:
¿mecanismo democrático?

Luciano Simonetti I.

SERIE
INFORME
LEGISLATIVO
ISSN 0717 - 1544

Febrero 2020

57

LUCIANO SIMONETTI I.

es abogado de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Actualmente se desempeña como investigador del Programa Legislativo de Libertad y Desarrollo.

CONTENIDOS

RESUMEN EJECUTIVO	05	
1. INTRODUCCIÓN	06	
2. PLURALIDAD, UNICIDAD Y DIÁLOGO: ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE LO POLÍTICO	07	<ul style="list-style-type: none">2.1 Diálogo, representación y democracia 08
3. PLEBISCITOS: EN PUGNA CON LA DEMOCRACIA	10	<ul style="list-style-type: none">3.1 Eliminación del diálogo 103.2 Simplificación de los asuntos públicos 113.3 Distorsión de la voluntad popular 113.4 Manipulación y arbitrariedad 133.5 Polarización social 143.6 Tiranía de la mayoría 143.7 Difuminación de la responsabilidad política 153.8 Problemas de implementación de las decisiones adoptadas 153.9 Gasto público: tradición constitucional chilena y costos de implementación 163.10 Evidencia histórica y experiencia comparada 17
4. PROMESAS INCUMPLIDAS	19	<ul style="list-style-type: none">4.1 Revitalización de la democracia deliberativa y representativa 194.2 Verdadera participación ciudadana 19
5. CONCLUSIONES	21	
6. BIBLIOGRAFÍA	22	

Resumen Ejecutivo

La presente Serie Informe tiene por objeto exponer los principales problemas que generan los plebiscitos como mecanismos de toma de decisiones públicas, particularmente cuando ellos se implementan dentro de un sistema democrático deliberativo y representativo.

Para ello, se presentan, en primer lugar, los elementos constitutivos de lo político, en cuanto pilares esenciales de la actividad política. A continuación, se exponen los inconvenientes que la implementación de los plebiscitos producen y que derivan de su intrínseca oposición e incompatibilidad con tales elementos. Finalmente, se sostiene que estos instrumentos tampoco producen los bienes públicos esperados por sus promotores.

Se concluye, por tanto, que los plebiscitos no son mecanismos idóneos de toma de decisiones públicas, sobre todo en regímenes democráticos.

1. INTRODUCCIÓN

La popularidad de los plebiscitos se encuentra en alza¹. Cual dogma, se ha instalado en el debate nacional la convicción de que estos mecanismos constituirían la máxima expresión democrática. La participación directa de los ciudadanos sería garantía de que la decisión política adoptada a través de ellos constituye el fiel reflejo de la voluntad popular, libre de las contaminaciones y distorsiones que la representación le introduce. Se trataría, por tanto, del mecanismo idóneo para determinar cuál es la voluntad real del “pueblo”. Representantes políticos, dirigentes sociales, comunicadores y líderes de opinión dan por sentada esta tesis y pocos cuestionan su validez. Sin embargo, los plebiscitos -o referéndums-² poseen graves deficiencias y producen importantes inconvenientes dentro de un sistema democrático deliberativo y representativo como el nuestro. Ellos no sólo no mantienen una relación necesaria con la democracia, sino, muy por el contrario, se encuentran en franca oposición con los principios que la inspiran.

En efecto, la esencia de la democracia es la deliberación, la confrontación y encuentro de opiniones diversas que, por medio de acuerdos y concesiones, va modelando la toma de decisiones colectivas, garantizando que las mismas reflejen, al menos parcialmente, la voluntad de todos los miembros de la ciudadanía.

Por su parte, los plebiscitos son mecanismos que, contrario a como se los suele caracterizar, contradicen tales principios. En primer lugar, eliminan el diálogo, al limitar el procedimiento de toma de decisiones al acto único de votación, suprimiendo con ello toda posibilidad de encuentro entre opiniones políticas opuestas que, no obstante, pudiesen tener puntos en común. Se genera un juego de suma cero en donde el ganador se lleva todo y el perdedor se

queda sin nada. En segundo lugar, simplifican los asuntos públicos, al limitar a una pregunta reduccionista y a una respuesta binaria -dada en un único momento histórico- la determinación de la voluntad de la ciudadanía y con ello, de las soluciones que se han de proponer para los diversos y siempre complejos problemas públicos. En tercer lugar, son mecanismos que pueden prestarse fácilmente para la manipulación y arbitrariedad. Preguntar nunca es un acto neutral, en cuanto quien pregunta define el marco de respuestas posibles, por lo que está, al mismo tiempo -si bien táctica y parcialmente- respondiendo. Por ello, quien formula la pregunta y decide el momento en que se hace la consulta tiene una desmesurada incidencia en el resultado que el plebiscito arrojará. La polarización social, la difuminación de la responsabilidad política y la tiranía de la mayoría son otros de los efectos indeseados inherentes a los instrumentos plebiscitarios.

Sumado a dichos inconvenientes, los plebiscitos tampoco cumplen las promesas que sus promotores enarbolan. Como se expondrá en este trabajo, ellos no revitalizan la institucionalidad representativa ni permiten una mayor participación de la ciudadanía en términos sustantivos, en cuanto su rol se limita a aclamar o rechazar de manera incondicionada, pasiva y reactiva ante una pregunta determinada a sus espaldas e impuesta -muchas veces- sin su consentimiento.

En definitiva, los plebiscitos no deben concebirse como mecanismos insertos en las bases de la democracia, como suelen exhibirse, sino que se encuentran en franca oposición a los principios e instituciones de la democracia deliberativa y representativa, como se expondrá y demostrará en la presente Serie Informe.

¹ Esta popularidad no es reciente ni se limita tan sólo al inminente plebiscito constituyente que se celebrará en abril de 2020. En efecto, al menos desde 2011 diversos actores políticos han manifestado públicamente la necesidad de incorporar a la institucionalidad nacional mecanismos plebiscitarios como instrumentos permanentes de toma de decisiones públicas y no sólo como instancias excepcionales en el contexto de un proceso constituyente. En ese sentido, véase VERDUGO (2012). Por tanto, las afirmaciones y conclusiones de la presente Serie Informe no deben entenderse limitadas al plebiscito de abril en particular ni a los plebiscitos constituyentes en general, sino extensibles

a todos los mecanismos plebiscitarios, particularmente cuando estos se utilizan para tomar decisiones públicas en contextos de normalidad política e institucional.

² Si bien un plebiscito no es lo mismo que un referéndum, en cuanto entre ellos existe una relación de género y especie, en el debate público actual se usan de manera indistinta, por lo que en esta Serie Informe se usarán indistintamente.

2. PLURALIDAD, UNICIDAD Y DIÁLOGO: ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE LO POLÍTICO

La pluralidad es el constitutivo ontológico de lo político³. Hannah Arendt constata que los hombres, y no el hombre, viven en la tierra y habitan el mundo⁴, de manera que el mundo de los hombres es siempre un mundo compartido, en cuanto ser-con-otros⁵. Mientras que el punto de partida de Descartes, y con él de buena parte de la filosofía moderna, es la soledad del sujeto pensante desde el cual se construye el mundo. Arendt comienza su reflexión desde la patente e inexorable pluralidad que caracteriza la experiencia humana⁶. La autora asume la pluralidad mundana de nuestra existencia como *factum* irrecusable y básico respecto del cual adquieren significado las más diversas actividades humanas⁷, erigiéndose, por tanto, como el principio *sine qua non* de la vida política⁸. La pluralidad es, en definitiva, un rasgo ontológico ineludible que nos caracteriza en cuanto seres humanos⁹. Ella es la ley de la Tierra¹⁰.

También es constitutivo de la condición humana la unicidad. En efecto, la pluralidad no supone en caso alguno homogeneidad. Muy por el contrario, comprende la variedad cultural, religiosa y política que encarnan los individuos que componen las diversas sociedades que de dicha pluralidad emergen¹¹, en cuanto todo ser humano, si bien comparte un sustrato común con los demás¹², es un ser único e irrepetible¹³. Como dice Arendt “la pluralidad es la condición de la acción humana debido a que todos somos lo mismo, es decir, humanos, y por tanto nadie es igual a cualquier otro que haya vivido, viva o vivirá”¹⁴. De esta manera, la condición humana está marcada tanto por la pluralidad como por la unicidad, por el estar-con-otros que, partícipes de la humanidad, son, sin embargo, siempre diversos¹⁵.

La pluralidad y la unicidad son, entonces, constitutivos de lo político, en cuanto características fundantes de la con-

dición humana. Tales condiciones hacen, a su vez, tanto posible como necesario el diálogo. En efecto, es sólo gracias a un sustrato común compartido, en virtud del cual se puede decir con sentido, que la comunicación es factible, al tiempo que sólo la diferencia hace de aquel decir algo necesario, porque si todos fuéramos uno y lo mismo, homogéneos e indistinguibles, no sería necesario comunicarnos. La diferencia originaria que nos distancia y la consecuente pretensión de encuentro son los impulsores de la interacción discursiva. Así, en cuanto diferentes y miembros de una humanidad compartida, se precisa del discurso para forjar comunidad, pues sólo así es posible la interacción entre pares y la coordinación de la vida en común¹⁶.

En consecuencia, lo público es el ámbito compartido que surge cuando dos o más sujetos se reúnen para tratar de algo en común, es decir, el espacio en el cual se desenvuelve el actuar discursivo en su inherente pluralidad; un espacio sostenido tanto por la igualdad como por la diferencia de sus habitantes¹⁷. Cuando los individuos interactúan discursivamente forman un tejido de relaciones cuya principal característica es que resplandece una amplia gama de perspectivas y de opiniones, donde cada una de ellas corresponde a los sujetos libres que entran en escena mediante sus discursos y obras¹⁸, y a partir de los cuales es posible adoptar cursos de acción colectivos.

De esta manera, partiendo de la pluralidad y la unicidad, *factums* ineludibles de la condición humana, el diálogo aparece como consustancial a lo político, en cuanto sólo en él es posible forjar un espacio común donde los individuos puedan desenvolverse y en el que sea posible tomar, de manera pacífica y participativa, decisiones que atañen a la colectividad. Sólo en la interacción discursiva se construye, por tanto, el espacio político.

3 Campillo (2005), P. 88.

4 Arendt (1993), P. 22.

5 Campillo (2005), P. 89.

6 Torregroza (2009), P. 138.

7 Torregroza (2009), P. 138.

8 Sánchez (2005), P. 223.

9 Campillo (2005), P. 99.

10 Arendt (1984), P. 31.

11 González (2013), P. 53.

12 González (2013), P. 55.

13 Vargas Bejarano (2009), P. 87.

14 González (2013), P. 55.

15 González (2013), P. 55.

16 Campillo (2005), P. 100.

17 Palacios (2008) P. 52.

18 Vargas Bejarano (2009), P. 87.

2.1. Diálogo, representación y democracia

Como se ha expuesto, la esfera política se diferencia de los demás ámbitos de la vida en comunidad en razón de que, en ella, imperan el diálogo, la persuasión, el debate, la discusión, la confrontación de intereses y los acuerdos¹⁹. En ella se encuentran y contraponen la heterogeneidad de puntos de vista imperantes en una sociedad, los que, a través del diálogo y la mutua persuasión, se convierten en puntos de encuentro. Sólo la palabra permite que los naturales disensos existentes en una pluralidad de actores se transformen en consensos²⁰. Así, la política trata del estar juntos los unos con los otros aun siendo diversos²¹, y de conciliar, por medio del diálogo, los antagonismos que suscita dicha diversidad. Sólo en ese espacio de conciliación surge la vida política²². Surge, en definitiva, la democracia.

Resulta evidente entonces que la democracia es ante todo deliberativa. Joshua Cohen, uno de los principales teóricos de la democracia, sostiene que los resultados del procedimiento de toma de decisiones políticas sólo son democráticamente legítimos si ellos son producto de un acuerdo libre y razonado entre iguales²³. Es decir, la plena legitimación en democracia es alcanzada cuando las decisiones son fruto de una discusión y reflejo del acuerdo en ella adoptado. La relevancia de la misma radica, entre otras, en que garantiza la racionalidad de las decisiones, pues su fin es encontrar, colectivamente, las razones que interpeleen a todos los participantes, encontrando en cada una de ellas los puntos comunes que propician la agencia colectiva²⁴.

En las sociedades modernas, demográficamente extensas, funcionalmente diferenciadas y altamente tecnificadas, tal deliberación ha de darse por representantes que defiendan los intereses, dolores y anhelos de los distintos miembros de la comunidad política. Como ya advirtieron Montesquieu y Rousseau, es difícil realizar la democracia directa fuera del contexto de sociedades homogéneas y reducidas²⁵. Hacerlo implicaría implementar mecanismos que cercenen la deliberación y con ello, impidan toda solución suficientemente consensuada, razonada y compleja a los problemas de la modernidad.

Sin embargo, la democracia representativa no debe ser entendida como un mero sucedáneo de otra democracia -la directa- supuestamente auténtica, ni un mecanismo que se justifica únicamente por la masividad de las sociedades contemporáneas, pues ella también se sustenta en razo-

nes de fondo. Esto, en cuanto la legitimidad democrática no proviene exclusivamente, como muchos sostienen, de la participación directa e inmediata de cada miembro del "pueblo" en el descubrimiento de una "voluntad general", ni debe asumirse que las elecciones y las instituciones representativas son incompatibles con un público activo y deliberativo²⁶. La democracia es, en cuanto sistema político, un mecanismo de coordinación, que aspira regular los asuntos públicos en razón del juicio adoptado en el *demos*, espacio en el que todos sus integrantes se reconocen como libres e iguales²⁷. Como sostiene Jürgen Habermas, el ideal democrático se traduce en procedimientos para constituir la autoridad, conducir la gobernanza y dar legitimidad a las decisiones colectivas²⁸, contexto en el cual representación y participación aparecen como formas complementarias de concretización de mencionado ideal^{29 30}. De esta forma, la representación es crucial en la constitución y funcionamiento de prácticas esenciales para la democracia³¹, pues las instituciones representativas son determinantes en la formación de una robusta opinión pública, actúan como mediadores entre la sociedad civil y el Estado y dan voz y presencia política a quienes no quieren o no pueden participar activamente en los procedimientos decisivos³².

Sumado a las funciones recién mencionadas, el sistema representativo preserva la deliberación, aquel núcleo que define la esencia del quehacer democrático, de manera que, aún sin la participación directa en la discusión de todos los miembros de la comunidad política, sí se conserva el diálogo en ella, por medio de representantes que responden a los intereses de sus votantes -estando compelidos a ello por diversos mecanismos de control y por el incentivo de la reelección-. Al conservar y potenciar el diálogo como elemento central de la toma de decisiones públicas, las instituciones representativas se presentan como coherentes con el ideal democrático.

En definitiva, el proceso de toma de decisiones políticas es democrático si éste se realiza por medio de un proceso que supone momentos de deliberación, actuación y evaluación públicas³³, en el que se permita a los ciudadanos participar directa y/o indirectamente en las distintas fases del proceso deliberativo de toma de decisiones, a través de distintos dispositivos institucionales. En palabras de Alejandro Monsiváis, "la democracia no es una sucesión de actos discretos en los que la comunidad se reúne para adoptar decisio-

19 Zapata (2006), Pp. 510 y 511.

20 Oro (2008), P. 243.

21 Arendt (2015), P. 131.

22 Oro (2008), Pp. 243-244.

23 Cohen (2003), P. 73.

24 Klijnman (2017), P. 6.

25 De Lucas (1989), P. 188.

26 Monsiváis (2013), P. 51.

27 Monsiváis (2013), P. 50.

28 Monsiváis (2013), P. 50.

29 Urbinati Y Otro (2008), P. 387.

30 Como sostiene Nadia Urbinati, representación y participación no son opuestos. El concepto contrario a representación es exclusión, y al de participación, abstención (URBINATI Y OTRO (2008), p. 388).

31 Urbinati Y Otro (2008), P. 388.

32 Urbinati Y Otro (2008), P. 393.

33 Monsiváis (2013), P. 53.

nes políticas, sino un proceso ineludiblemente constituido a lo largo del tiempo, en el que las decisiones colectivas responden, en última instancia y a través de mecanismos diversos de intervención política, a los ajustes y cambios en las preferencias de una ciudadanía heterogénea en sus intereses y experiencias políticas³⁴. El sistema representativo contribuye a dar forma a dichos procedimientos y alcanzar mencionados objetivos, por lo que asoma como elemento constitutivo de la legitimidad democrática.

La democracia deliberativa y representativa es una forma de gobierno consistente con los elementos constitutivos de la condición humana -pluralidad, unicidad y diálogo-, en cuanto en ella impera la deliberación como mecanismo privilegiado de adopción de decisiones públicas. Tal sistema se construye a partir de la constatación de que la voluntad colectiva no es unitaria ni definitiva, sino que es reflejo de las contiendas discursivas que van configurando, por medio del ensayo y el error y la participación tanto de los ciudadanos, como de sus representantes en procedimientos sostenidos en el tiempo, la gobernanza democrática³⁵. Por estas razones, las decisiones que se toman a través de las instituciones representativas gozan de plena legitimidad democrática.

³⁴ Monsiváis (2013), Pp. 53 y 54.

³⁵ Monsiváis (2013), Pp. 59 y 60.

3. PLEBISCITOS: EN PUGNA CON LA DEMOCRACIA

En cuanto lo político en general y la democracia en particular se constituyen sobre la base de la pluralidad, la unicidad y el encuentro discursivo, los plebiscitos aparecen como instrumentos incompatibles con dichos elementos. En efecto, los plebiscitos, lejos del romanticismo del que muchas veces se los reviste, son un mecanismo más -dentro de muchos otros- para tomar decisiones colectivas y por su propia estructura, producen una serie de problemas e inconvenientes en el contexto de un sistema democrático deliberativo y representativo, los que serán expuestos a continuación.

3.1. Eliminación del diálogo

Los plebiscitos eliminan o cercenan gravemente el proceso discursivo propio de la toma de decisiones democráticas. Estos mecanismos son reflejo de una concepción reducida de la democracia, una que la entiende en términos meramente agregativos, donde posturas enfrentadas se disputan la hegemonía en un juego de suma cero, donde el triunfo y la derrota son absolutos y no existe espacio para la reflexión y deliberación de los ciudadanos que han de formar parte de tal proceso decisorio³⁶. Los plebiscitos no son, como abiertamente se afirma, la expresión más fidedigna de la voluntad popular ni la máxima institución democrática, sino tan sólo una categoría más de lo que Francis Cheneval y Alice el-Wakil llaman "procesos de votación popular", los que no guardan relación directa ni necesaria con la democracia³⁷. Como decía John Dewey, pensador norteamericano de principios de siglo XX, los referéndums son, en el mejor de los casos, procesos abiertos de toma de decisiones, mas no expresión democrática *per se*³⁸. Muy por el contrario, ellos están inherentemente enfrentados con los procedimientos institucionales de generación de compromisos y consensos que caracterizan a la demo-

cracia deliberativa y representativa³⁹. Su propia estructura genera un mero agregado de preferencias individuales preformadas, eliminando el diálogo y el encuentro de posturas opuestas, imposibilitando la adopción de decisiones colectivas que interpeleen a todos los afectados por ellas.

Y es que un voto de mayoría no otorga necesariamente legitimidad democrática a una decisión política. Las decisiones democráticas son, en palabras de Joshua Cohen, aquellas que son justificables para todos los involucrados⁴⁰. La agregación de preferencias, sin espacio a la deliberación, no representa la voluntad popular, pues no proviene de la identidad fija, unificada y temporalmente limitada de la ciudadanía. La voluntad popular está siempre sujeta a influencias y cambios y nunca está pétreamente establecida⁴¹. Se construye, como ya se ha mencionado, a través de la deliberación colectiva⁴², en un procedimiento continuo⁴³, donde los acuerdos y concesiones van configurando un aparato de políticas públicas que son justificables para todos los involucrados en el proceso de toma de decisiones⁴⁴. La mera inclusión de más ciudadanos no hace a una decisión política más democrática ni más fidedigna a la "voluntad del pueblo". Los referéndums aumentan el número de participantes, pero disminuyen significativamente la calidad de esa participación. Los mecanismos representativos, en cambio, disminuyen el número de participantes directos en la toma de decisiones, pero aumentan sustancialmente la calidad de esa participación⁴⁵. Y como se ha señalado anteriormente, lo crucial en democracia es que las decisiones sean fruto de un procedimiento discursivo, y no el mero resultado de contiendas de poder, plasmadas en una decisión binaria -casi- irreversible, realizada en un único momento histórico⁴⁶. Tal objetivo se ve mejor satisfecho con la democracia deliberativa y representativa, no con el plebiscito.

³⁶ Landemore (2018), P. 320.

³⁷ Landemore (2018), P. 320.

³⁸ Landemore (2018), P. 321.

³⁹ Tierney (2012), P. 36.

⁴⁰ Klijnman (2017), P. 3.

⁴¹ Klijnman (2017), P. 3.

⁴² Cortés (2016), P. V.

⁴³ Klijnman (2017), P. 3.

⁴⁴ Klijnman (2017), P. 4.

⁴⁵ Lacy (2000), P. 31.

⁴⁶ Lacy (2000), P. 31.

Es importante señalar que esto no se soluciona, como algunos señalan⁴⁷, con instancias de deliberación previa a la votación plebiscitaria, pues la interacción que surge en ellas debe luego amoldarse a los canales de manifestación de la voluntad que el plebiscito impone, los que se reducen a una pregunta simplista y a dos posibles respuestas pre-establecidas. El diálogo previo, en el mejor de los casos, puede ser útil para una mejor configuración de la pregunta, pero no convierte en deliberativo al mecanismo, pues en él la instancia de determinación de la voluntad colectiva está reducido a esos estrechos canales de manifestación ya mencionados. Mientras en la institucionalidad representativa el diálogo es la esencia del procedimiento de toma de decisiones, en cuanto los actores han de convencer, negociar y ceder, alcanzando acuerdos y decisiones novedosas, cuya fisionomía es constituida por medio de dicho proceso discursivo, en los plebiscitos, en cambio, la deliberación, de existir siquiera, apenas opera como instancia previa al mecanismo mismo. En ellos el discurso es siempre ajeno a la instancia de determinación de la voluntad colectiva, la que, reducida al mero acto de votar, elimina por su propia estructura al diálogo como elemento constitutivo de la decisión a adoptar. Por tanto, la estructura del plebiscito erradica el diálogo, lo que no se soluciona con instancias de deliberación previa, marginales y externas al momento de adopción de decisiones públicas.

3.2. Simplificación de los asuntos públicos

Los plebiscitos simplifican el debate público. La necesidad de procedimientos discursivos es hoy más imperiosa que nunca, en cuanto la complejidad y diversidad de los problemas que enfrentan las sociedades modernas requieren ser abordados con altos estándares de tecnicidad. Son fundamentales la confrontación de perspectivas, el estudio profundo de los problemas, el análisis de cada aspecto del mismo de manera diferenciada, la participación de expertos, la intervención de representantes de la sociedad civil, etc. Sólo abordando los problemas en su debida complejidad es posible arribar a decisiones políticas que los solucionen de manera satisfactoria.

Nada de esto ocurre en los mecanismos plebiscitarios, donde los problemas públicos se reducen a una única pregunta y a un único instante temporal. Toda la complejidad sociocultural es reducida a una pregunta, muchas veces arbitrariamente elegida y formulada, donde las respuestas posibles se limitan a un tiránico “sí o no” que elimina todo matiz, toda posición intermedia, todo punto de encuentro y consagra como decisión soberana la respuesta dada a una pregunta que muchos miembros de la ciudadanía pueden creen innecesaria, impertinente o incompleta. En el mejor de los casos, una pregunta cuyo espectro de posibles res-

puestas se reduce a un sí o no puede ser pertinente en un asunto unidimensional -de existir alguno-. Pero apenas el asunto se hace multidimensional -como ocurre con la mayoría de los problemas públicos- tales posibilidades no son capaces de canalizar las distintas voluntades y preferencias de los ciudadanos.

La simplificación es también temporal. Los referéndums son eventos únicos, meros acontecimientos, que carecen de la legitimidad de la que gozan los procesos de votación sucesiva, en los que se asegura la responsabilidad de quienes toman las decisiones, se incentiva la honestidad de los participantes y se permite la corrección, en el tiempo, de los errores y sesgos de cada uno de ellos⁴⁸. Estos mecanismos plantean una formulación excesivamente simplificadora y cuyo resultado es difícil -por no decir imposible- de revertir, lo que va en contra del carácter relativo de los procesos democráticos, de la posibilidad de contraargumentar y de convencer. En definitiva, de que el tiempo juegue un rol en la toma de decisiones, que permita el encuentro de opiniones y la obtención de una decisión que sea lo suficientemente sopesada, representativa y técnica.

3.3. Distorsión de la voluntad popular

Los procesos plebiscitarios suelen plantear falsas dicotomías, binarias y simplistas. En ellos, y en razón de su naturaleza simplificadora recién expuesta, las verdaderas opciones de los ciudadanos pueden no estar presentes, viéndose obligados a renunciar a ellas para votar por la que más se asemeje a su voluntad real⁴⁹, a pesar de ser muchas veces, una alternativa alejada de la misma y que en condiciones normales no habrían escogido. Se convierte, en definitiva, en la elección de un mal menor. Chemerinski, citado por Verdugo, plantea tal situación con gran elocuencia en la siguiente cita:

“Imagine que hay un tema donde las posiciones pueden ser alineadas de cero a diez, siendo cero la más extrema en una dirección, y diez la más extrema en la otra. Usualmente los que van a pagar dinero para tener una iniciativa en la boleta electoral tienden más a los extremos que a la mitad. Y lo que ellos intentarán hacer es poner una iniciativa lo más extrema posible que sea capaz de ser aprobada por la mayoría de los votantes. Y entonces, un ejemplo hipotético: aquellos que apoyan una iniciativa en un tema querrán que sea un diez, pero creen que sólo pueden obtener un ocho, así que pondrán una iniciativa ocho en la boleta electoral. Imagine que la mayoría de los electores en realidad quiere un seis en ese tema. A los electores les gustaría hacer algo. Bueno, tendrán una opción. Votar por la iniciativa ocho en el plebiscito o no hacer absolutamente nada⁵⁰.”

⁴⁷ Como afirma, por ejemplo, TIERNEY (2012), y parcialmente VERDUGO (2012).

⁴⁸ Topaloff (2017), P. 128.

⁴⁹ Verdugo (2012), P. 269.

⁵⁰ Verdugo (2012), P. 269.

Estas distorsiones también ocurren en los sistemas de democracia representativa, particularmente en las instancias de elección de representantes. Sin embargo, los procedimientos de negociación deliberativa propios de dicha institucionalidad permiten que las decisiones públicas a las que se arriben sean más cercanas a las preferencias de los representados⁵¹. Debido a la manera en que están configurados los procedimientos deliberativos de toma de decisiones, incluso los representantes más extremos son incentivados a adoptar posturas moderadas para así alcanzar los acuerdos necesarios que posibilitan la agencia colectiva, garantizándose que las decisiones públicas sean más acordes a las preferencias reales de muchos de sus electores, que los votaron sólo en cuanto mal menor y que no comparten sus posturas extremistas.

Estas correcciones no existen en los mecanismos plebiscitarios. En ellos, la opción que resulta triunfadora es definitiva y no hay mecanismos posteriores que corrijan su extremismo. De esta manera, la ciudadanía puede verse comprometida a la ejecución de una política pública que en condiciones normales no habría consentido.

Los plebiscitos tampoco son capaces de distinguir prioridades ni la intensidad de las preferencias de los ciudadanos⁵². Al presentar sólo un tema a la vez, ellos no permiten a los votantes focalizar la intensidad de sus preferencias en las materias que realmente les importan⁵³. En los plebiscitos se asume que las materias sometidas a votación son de igual importancia para todos los electores y que todos los votos reflejan una idéntica intensidad de preferencia, lo que, lógicamente, se aleja de la realidad⁵⁴. Sin embargo, se puede estar a favor de una determinada política pública considerada en sí misma, pero, al mismo tiempo, colocarla por debajo de otras en la lista de prioridades dado su poca urgencia relativa.

El proceso constituyente chileno es particularmente ilustrativo a este respecto. Ante la pregunta sobre la necesidad de dictar una nueva Constitución Política para el país, la respuesta ha sido afirmativa de manera sostenida a lo largo de los últimos años. Entre marzo de 2015 y abril de 2016, durante el segundo gobierno de Michelle Bachelet, la respuesta afirmativa ante la pregunta "Está de acuerdo o en desacuerdo con que Chile necesita una nueva Constitución" variaba entre 71% y 79%, mientras que el rechazo alcanzaba, en el mejor de los casos, un 18%⁵⁵. Posteriormente, en marzo de 2018, cuando se terminaba el gobierno de la expresidenta y asumía Sebastián Piñera, un 82% manifestaba estar de acuerdo con la confección de una nueva carta magna⁵⁶. Sin embargo, al colocar el tema en un contexto más amplio, rápida y radicalmente se modera

la verdadera relevancia que tal política pública tiene para los chilenos.

En efecto, en abril de 2016, si bien el 72% de los encuestados estaba de acuerdo con una nueva Constitución, un escueto 40% creía que ésta debía ser cambiada por completo, mientras que el 50% consideraba que sólo se necesitaban algunas modificaciones concretas a la carta magna existente⁵⁷. ¿Cómo se explica esta dicotomía? ¿Por qué el porcentaje de personas que declara estar de acuerdo con la dictación de una nueva Constitución es tan distinto entre una y otra pregunta, si, se supone, preguntan lo mismo? Esto se debe a la forma en que tales encuestas, de manera análoga a los plebiscitos, están estructuradas. En la primera pregunta "Está de acuerdo o en desacuerdo con que Chile necesita una nueva Constitución" se presentan dos alternativas extremas, sin esbozar alternativa intermedia alguna, lo que genera una sobredimensión en favor de la opción afirmativa, pues en ella se insertan aquellos cuya opción real es la de reformar el texto vigente. Si el cuestionario no estuviese encabezado por la pregunta binaria entre extremos, evitando así que ella "contamine" las posteriores respuestas de los encuestados, y si dentro de las alternativas se incluyera la tercera vía, esta es, la de reformar la actual Constitución, los resultados serían aún más abultados en favor del reformismo, verdadero sentir de gran parte de la población y que está subrepticamente presente en los resultados de dichas encuestas⁵⁸.

De esta manera, si bien las encuestas señalan que la población chilena se ha pronunciado de manera sistemática en favor de una nueva Constitución, en tal dato son incluidos un gran número de ciudadanos que, existiendo la opción alternativa, optarían por reformar la actual Constitución y no por partir de cero.

A su vez, cuando la política pública de dictar una nueva Constitución es puesta a competir con otras demandas sociales, ella siempre queda rezagada. Muestra de ello es que, a pesar de no haber bajado jamás del 70% de aprobación durante años, alcanzando incluso un 82% en marzo de 2018, a fines de 2017 fue electo presidente Sebastián Piñera, el único de entre nueve candidatos que no contemplaba la dictación de una nueva carta fundamental dentro de sus promesas programáticas y que, en cambio, levantó otras banderas como pilares de su campaña, las que fueron priorizadas por los electores.

Debido a lo recién expuesto, y en atención a la evidencia reflejada en las encuestas citadas, es probable que en el plebiscito del 26 de abril del presente año gane la opción "Apruebo". Sin embargo, si en la papeleta se contemplara la

51 Verdugo (2012), Pp. 269 y 270.

52 Verdugo (2012), P. 270.

53 Verdugo (2012), Pp. 270 y 271.

54 Verdugo (2012), P. 270.

55 Plaza Pública-Cadem (2016), Estudio N°118, 18 de Abril de 2016.

56 Plaza Pública-Cadem (2018), Estudio N°217, 12 de Marzo de 2018.

57 Plaza Pública-Cadem (2016), Estudio N°118, 18 de Abril de 2016.

58 Morales (2016): Encuestas y Nueva Constitución.

alternativa intermedia -reformar la Constitución actual-, su votación dejaría de estar sobredimensionada y su menor apoyo reflejaría de manera más fidedigna la verdadera voluntad de los votantes. Asimismo, si se hiciera competir a esta política pública con otras, debiendo valorarse su prioridad relativa, lo más probable es que quedara por debajo de varias de ellas. Sin embargo, al presentarse como una pregunta aislada cuyas posibles respuestas se reducen a los extremos -nueva Constitución o nada-, las verdaderas preferencias y prioridades de los ciudadanos no serán fielmente plasmados en el resultado que de él emane, mostrando, una vez más, la incapacidad de los mecanismos plebiscitarios para determinar satisfactoriamente las necesidades reales de los individuos y adoptar decisiones colectivas adecuadas, efectivas y oportunas para resolverlas. Sólo a modo ilustrativo, resulta pertinente señalar que, según un estudio realizado por Plaza Pública-Cadem, publicado el 25 de octubre de 2019 -en el momento más intenso de las manifestaciones sociales-, los encuestados creían que para superar la crisis, el Gobierno debía promover una robusta agenda social (37%) y mejorar las pensiones (21%)⁵⁹. Impulsar un proceso constituyente obtuvo apenas un 12%, muy lejos de las ya mencionadas y detrás también de mejoras en el acceso a salud y mejores remuneraciones⁶⁰. Sin embargo, y a pesar de no constituir una de las principales demandas -en términos relativos- tanto antes, como durante el estallido social, la política pública a la que se dio prioridad y que se decidió plebiscitar es la de una nueva Constitución, la cual, de ganar el "Apruebo", absorberá recursos y tiempo que dejarán de invertirse en las políticas públicas que los propios chilenos catalogaron como deseadas y urgentes. Este desfase se explica en parte por el siguiente problema a tratar, aquel que se refiere a la manipulación y arbitrariedad inherentes a los procedimientos plebiscitarios.

3.4. Manipulación y arbitrariedad

Los plebiscitos, tanto en la formulación de la consulta como en el resultado a obtener, pueden ser fácilmente manipulados, dejando amplio margen a la arbitrariedad. En efecto, quien define la pregunta y el momento en que se hace la consulta tiene una enorme incidencia en el resultado. Preguntar nunca es una actividad neutral, pues quien formula la pregunta, por el sólo hecho de hacerlo, ya ha definido el espectro de lo posible, el marco dentro del cual la respuesta puede situarse. Siempre quien pregunta está, parcial y tácitamente, respondiendo. Esto se acentúa aún más si las posibles respuestas se limitan a un sí o no, en el asentimiento incondicionado o en el rechazo absoluto. En tal caso la respuesta no sólo está limitada por el marco conceptual que le ha definido la pregunta, sino también

porque, dentro del mismo no hay espacio para matices ni reflexiones: se abraza sin condiciones o se rechaza sin concesiones. Toda otra posibilidad queda descartada. Por ejemplo, en el debate constituyente actual se aceptó sin discusión que en el plebiscito la pregunta debía limitarse a si se quiere o no una nueva Constitución. Tal pregunta se presenta como neutra. Sin embargo, ella elimina tendenciosamente la opción intermedia, que es la de reformar la carta magna vigente. Como ya fue mencionado, así planteada la pregunta, la opción del "Apruebo" obtendrá un resultado mucho más alto que el que tendría si se agrega esa opción, pues, enfrentados ante la opción de no realizar cambio alguno a la Constitución, muchos de los que se inclinan por alternativas reformistas votarán por una nueva carta magna, pues esa respuesta alternativa contiene su preferencia real, la posibilidad de reformas. La manipulación del resultado, hipertrofiando así la respuesta que se quiere obtener, es evidente.

También es evidente la manipulación temporal. Quien decide el cuándo decide el resultado. Y es que, como ya se ha mencionado, un plebiscito carece de todos los mecanismos institucionales y procedimentales que garantizan que las decisiones que se tomen sean, al menos, razonables. Mientras los mecanismos de referéndums sólo dan una foto de las preferencias circunstanciales, manipulables y muchas veces sesgadas de la ciudadanía, los procedimientos democráticos representativos favorecen la integración de las perspectivas de distintos agentes y promueven la exhibición y defensa de las razones que se alojan detrás de sus opiniones⁶¹. Al tener que justificar sus posturas, hacer concesiones y llegar a acuerdos, todo ello en un procedimiento dilatado en el tiempo, las decisiones políticas tienden a ser tomadas más en base a la razón que a las pasiones. El tiempo garantiza que las decisiones no sean producto de mayorías circunstanciales motivadas por pulsiones temporales, muchas veces injustificadas o magnificadas, sino que sean fruto de una deliberación racional que considere y sopesa las necesidades de la ciudadanía antes que sus contingentes deseos.

Los plebiscitos, por tanto, son mecanismos que permiten sortear los frenos y contrapesos propios de la democracia deliberativa y representativa. Ellos se celebran en un único momento, de manera que, quien determina la celebración del plebiscito puede usar la formulación de la pregunta y el momento en que se interroga para determinar el resultado. Y es por ello que, como dijera el historiador Elie Kedourie, no hay verdaderamente nada conclusivo sobre los plebiscitos, excepto el hecho que un determinado grupo de la población, influenciado por propaganda, presiones, pulsiones e inducciones externas vota de una determinada manera, y no de otra, en un día determinado⁶².

⁵⁹ Plaza Pública-Cadem (2019), Estudio N°302, 25 de Octubre de 2019.

⁶⁰ Plaza Pública-Cadem (2019), Estudio N°302, 25 de Octubre de 2019.

⁶¹ Klijnman (2017), P. 5.

⁶² Kedourie (1961), P. 121.

La arbitrariedad no se corrige con la iniciativa popular. En efecto, se ha sostenido que el plebiscito dejaría de estar a merced de la manipulación y arbitrariedad del gobernante si dichos procedimientos son iniciados directamente por miembros de la ciudadanía. Sin embargo, la experiencia comparada muestra lo contrario. En Estados Unidos, particularmente en los estados de Oregon y California, los plebiscitos se han convertido en una herramienta para que grupos de interés con abundantes recursos puedan, reclamando ser portadores de la "voz del pueblo", impulsar políticas públicas que hacen avanzar sus agendas particulares⁶³. Así, por medio del mecanismo de iniciativa -supuestamente- popular, asociaciones intermedias poderosas han iniciado un gran número de votaciones populares, al tiempo que han capturado los procesos de redacción de las consultas⁶⁴. Esto no es sorprendente, pues todo proceso plebiscitario tiene altos costos de promoción y realización⁶⁵, lo que hace que determinados grupos de interés con poder económico suficiente sean los únicos realmente capacitados para iniciar plebiscitos. Así, por ejemplo, si se requiere la recolección de firmas, aquel grupo de interés con mayores recursos disponibles para contratar a personas que lleven a cabo el proceso tendrán mayores posibilidades de impulsar el plebiscito⁶⁶. Sumado a ello, tendrán la capacidad de incidir en la determinación de la pregunta y de hacer campañas publicitarias que aseguren el éxito de su iniciativa⁶⁷.

Todo esto evidencia que el problema de la manipulación y arbitrariedad no se acaba, como algunos pretenden, facilitando la iniciativa popular de mecanismos plebiscitarios. Muy por el contrario, en ellos existe una transferencia de poder desde la esfera política a la económica. Cuando un plebiscito es iniciado por un representante, al menos lo impulsa quien se encuentra revestido de la legitimidad democrática necesaria para representar a la ciudadanía e impulsar procedimientos de toma de decisiones colectivas. Cuando es iniciado por particulares, en cambio, se está transfiriendo ese poder al ámbito económico, a quienes no han sido legitimados por los mecanismos democráticos para incidir directamente en el procedimiento de formación de la voluntad colectiva. De esta manera, la iniciativa popular no sólo no acaba con la manipulación y arbitrariedad propias de los plebiscitos, como muchos pregonan, sino que transfiere dicho poder despótico desde la esfera política a la económica.

En definitiva, los plebiscitos se prestan para manipulación y arbitrariedad, siendo utilizados muchas veces como meros instrumentos legitimadores de decisiones partidistas tomadas de antemano por un grupo determinado de per-

sonas de espaldas a la ciudadanía, ya sea por políticos o grupos de interés con recursos y capacidad de gestión. Nada más contrario a los ideales democráticos de igualdad política y participación.

3.5. Polarización social

Los plebiscitos dividen a las sociedades, agrupando a los ciudadanos en dos grupos antagónicamente enfrentados. En efecto, tratándose de una pregunta simplista cuyas posibles respuestas se encuentran en polos opuestos, las personas son obligadas a elegir bandos, entre posturas estructuralmente incapaces de encuentro y diálogo.

Así ocurrió con el *Brexit*, el cual dividió a la sociedad británica en dos conglomerados cuantitativamente idénticos y cualitativamente opuestos. En dicho referéndum, un 51,9% votó a favor de abandonar la Unión Europea, mientras que un 48,1% optó por quedarse en ella⁶⁸. Estos dos grupos, creados artificialmente por el plebiscito celebrado en 2016, han marcado el devenir del Reino Unido en los últimos años y las posturas tomadas en ellas se han convertido en el principal punto de referencia política, no sólo de los ciudadanos, sino de los principales partidos británicos. En el *Brexit* todos eligieron un bando, quedando por años enfrentados políticamente con la otra mitad del país, sin posibilidad de diálogo ni encuentro.

Al dividir y polarizar a la sociedad en torno a dos alternativas irreconciliables, los plebiscitos generan artificialmente tensiones y conflictos internos, produciendo dos conglomerados enfrentados entre sí dentro de una misma sociedad⁷⁰. Ello genera heridas y tensiones que, como en Reino Unido, duran años y muchas veces son difíciles de sanar.

Esta división insuperable, por su parte, conlleva otro problema: la tiranía de la mayoría, que se expondrá a continuación.

3.6 Tiranía de la mayoría

Una de las mayores virtudes de los procedimientos deliberativos de toma de decisiones es que, en ellos, todas las visiones son escuchadas, sopesadas e incorporadas en el resultado final. Es necesario llegar a acuerdos y concesiones para alcanzar los quórums necesarios y de esa manera, promover políticas públicas que, al menos parcialmente, interpiden a todos los miembros de la comunidad. En los plebiscitos, en cambio, se favorece la polarización y la

63 Verdugo (2012), P. 272.

64 Verdugo (2012), P. 272.

65 Verdugo (2012), P. 272.

66 Verdugo (2012), P. 273.

67 Verdugo (2012), P. 273.

68 Vinnykova (2017), P. 27.

69 Vinnykova (2017), P. 23.

70 Vinnykova (2017), P. 24.

imposición de una mayoría circunstancial y artificialmente configurada por sobre el resto⁷¹. En ellos, un voto de mayoría posee poder decisivo e ilimitado sobre una decisión política⁷². Es, como ya se ha mencionado, un juego de suma cero, donde el ganador se lo lleva todo y el perdedor se queda sin nada. Es el mecanismo idóneo para, en términos coloquiales, "pasar máquina", sin consideración de las legítimas opiniones de los individuos y grupos minoritarios.

Como consecuencia de esto, los mecanismos plebiscitarios suelen afectar los derechos de las minorías. Una de las principales protecciones a los grupos minoritarios viene de la distribución del poder político entre diferentes instituciones, propia de la democracia representativa y ausente en los instrumentos plebiscitarios⁷³. Luego de estudiar tres décadas de iniciativas y plebiscitos promovidos en Estados Unidos, la cientista política Barbara Gamble concluyó que dichos mecanismos promovieron la tiranía de la mayoría y facilitaron la afectación de los derechos civiles de grupos minoritarios⁷⁴. En dicho país han tenido rotundo éxito los plebiscitos que restringen derechos civiles, ya sea en lo relativo a servicios públicos para minorías raciales, segregación escolar, derechos LGBTI o campañas de prevención del SIDA⁷⁵.

Como argumenta Chemerinski, las decisiones importantes en un Estado Democrático de Derecho normalmente involucran la participación de al menos dos poderes del Estado⁷⁶. El diseño constitucional chileno respeta dicho principio, en el cual, por ejemplo, el Ejecutivo requiere la aprobación previa del Congreso para la ratificación de un tratado internacional y para declarar ciertos estados de excepción o la aprobación del Senado para nombrar altas autoridades⁷⁷. Los instrumentos plebiscitarios, en cambio, quiebran esta estructura, pues quien impulsa el plebiscito -sea un grupo de parlamentarios o el Ejecutivo- se salta los sistemas de frenos y contrapesos que están diseñados justamente para que las decisiones importantes se hagan considerando los intereses de todos, incluso de aquellos sectores que representan una minoría parlamentaria o que no tienen presencia en el Ejecutivo. Al saltarse esos controles, la muchas veces circunstancial mayoría que gana el plebiscito obtiene un "free pass" para llevar adelante la política pública en cuestión, sin frenos ni contrapesos y sin consideración de los intereses ni derechos de la minoría derrotada.

3.7. Difuminación de la responsabilidad política

El plebiscito reduce el nivel de responsabilidad de los representantes⁷⁸. En efecto, como dice Verdugo:

"Los legisladores pueden ver en el plebiscito una alternativa eficaz para impulsar sus propias agendas cuando temen ser derrotados en el proceso representativo de creación de una ley. Con ello, generan caminos paralelos y evitan participar en el proceso político formal... Por otra parte, los legisladores tienen una vía para responsabilizar a otros de las decisiones que se tomen, y al mismo tiempo, apoyar el camino de la democracia directa con un discurso populista... En consecuencia, la responsabilidad de los legisladores frente a las consecuencias de los plebiscitos aparece como ambigua y confusa"⁷⁹.

De esta manera, si los legisladores quieren desprenderse de la responsabilidad política asociada a los resultados de una política pública determinada, pueden recurrir al plebiscito, pues en caso que los efectos de su implementación sean negativos, podrán desligarse de ella aduciendo a que la misma fue decidida e impulsada por "el pueblo" -es decir, nadie en particular-, y no por ellos. De forma análoga, si un legislador intuye que una política que quiere impulsar no tendrá buena acogida ni en el Congreso ni en la ciudadanía, puede someterla a plebiscito y perdiendo en él, culpar al "pueblo" y usarlo como pantalla para cubrir su incapacidad o desinterés en ceder y generar acuerdos que harían plausible y aceptable su propuesta. De esta manera, el plebiscito difumina la responsabilidad política y hace que nadie pague los costos de malas decisiones públicas, pues cuando la responsabilidad es del "pueblo", es decir de todos, en la práctica es de nadie.

3.8. Problemas de implementación de las decisiones adoptadas

Como dice Mezey, citado por Bronfman, las políticas públicas deben satisfacer tanto exigencias democráticas como de gestión⁸⁰. Las exigencias democráticas se refieren al apoyo político mayoritario que toda política pública requiere para ser percibida como legítima. Las de gestión se refieren a requerimientos mínimos de información, coherencia, oportunidad, efectividad y respuesta a necesidades sociales reales⁸¹. La elaboración, aprobación e implementación de toda política pública debe cumplir estos requisitos, pues de lo contrario su probabilidad de fracaso es alta⁸². Como se verá a continuación, las exigencias de gestión no son satisfechas por los mecanismos plebiscitarios.

Además, toda política pública debe ser informada⁸³. En efecto, la acción pública se construye sobre políticas preexistentes,

71 Klijnman (2017), P. 6.

72 Klijnman (2017), P. 7.

73 Verdugo (2012), P. 267.

74 Verdugo (2012), P. 267.

75 Gamble (1997), P. 261.

76 Verdugo (2012), P. 268.

77 Verdugo (2012), P. 268.

78 Verdugo (2012), P. 271.

79 Verdugo (2012), P. 271.

80 Bronfman (2007), P. 262.

81 Bronfman (2007), P. 262.

82 Bronfman (2007), P. 262.

83 Bronfman (2007), P. 262.

intentando subsanar sus deficiencias y expandir sus fortalezas⁸⁴. Es decir, las decisiones públicas deben hacerse sobre el conocimiento profundo de las políticas ya existentes, en un afán reformista y gradualista, entendiendo que ellas se insertan dentro de un entramado de instituciones en funcionamiento. Los plebiscitos, ya sean iniciados por la autoridad o la ciudadanía, carecen de herramientas de control capaces de asegurar debida y suficientemente el conocimiento y consideración de dicho aparato de políticas existentes, que garantice que la decisión adoptada se inserte de manera satisfactoria en él.

En estrecha relación con lo anterior, toda política pública debe ser coherente, es decir, guardar la debida consistencia con otras políticas públicas preexistentes o en ejecución⁸⁵. Esto tiene especial relevancia en lo relativo al gasto asociado a las políticas, pues mientras su consideración es esencial en el desarrollo de los procedimientos deliberativos de la institucionalidad democrática, en los mecanismos plebiscitarios, especialmente si son impulsados popularmente, no opera ninguna instancia de articulación política o técnica con las restantes cargas del presupuesto, ya sea municipal, regional o nacional⁸⁶. Lo mismo ocurre respecto al ordenamiento jurídico, pues en los mecanismos plebiscitarios no existen instancias de control que aseguren que la decisión a tomar no sea contraria a principios o normas específicas de dicho sistema⁸⁷.

Por su parte, toda política pública debe ser oportuna⁸⁸, en cuanto ha de realizarse en aquel momento en que es útil para satisfacer una necesidad pública. El sistema representativo es capaz de priorizar o postergar intervenciones estatales conforme a la percepción de los representantes acerca de los requerimientos que una comunidad necesita en cada momento determinado⁸⁹. Los plebiscitos, en cambio, carecen de dichos mecanismos.

Las decisiones políticas también deben ser efectivas⁹⁰. Como dice Alan Bronfman, "las políticas públicas antes de su aprobación e implementación suelen ser sometidas a un análisis de factibilidad técnica que asegura su contribución a los fines comunitarios. Si un proyecto carece de aptitud técnica para conseguir sus objetivos, es probable que su trámite se dificulte o detenga por completo en instancias políticas o administrativas, aun cuando disfrute de un respaldo político significativo"⁹¹. En los plebiscitos, particularmente en aquellos de iniciativa popular, no existe una instancia que examine esa viabilidad técnica, por lo que la propuesta de un grupo de interés puede convertirse en una decisión vinculante, a pesar de su ineficiencia operativa⁹².

Por último, las políticas públicas deben responder a las necesidades de la comunidad⁹³. Ello no está garantizado en un procedimiento plebiscitario, en el cual, por ejemplo, un grupo de interés puede presionar para que se someta a votación un asunto de nicho que no tiene relación alguna con las verdaderas necesidades sociales.

3.9. Gasto público: tradición constitucional chilena y costos de implementación

La iniciativa exclusiva del Presidente de la República para impulsar proyectos de ley que impliquen gasto público es una institución de larga data en el derecho constitucional chileno y que se fue gestando, desarrollando y perfeccionando a lo largo del siglo XX.

La Constitución de 1925, hace casi 100 años, fue la primera que otorgó facultades exclusivas al Presidente de la República en materia financiera y presupuestaria. En efecto, en su artículo 45 disponía que "los suplementos a partidas o ítems de la Ley General de Presupuestos sólo podrán proponerse por el Presidente de la República"⁹⁴. Luego, en 1943, el Presidente Juan Antonio Ríos aprobó una serie de reformas a la carta magna, entre las que se encontraban restricciones a la iniciativa parlamentaria en materia de gasto público, para así combatir el desorden administrativo y económico que se produjo luego de la entrada en vigencia de la Constitución de 1925 y que, según Alejandro Silva Bascuñán, se explicaba por los proyectos de ley impulsados por parlamentarios que, con afanes personalistas y demagógicos, promovían leyes que aumentaban su popularidad entre sus electores a costa del equilibrio fiscal de la Nación⁹⁵. Más tarde, en 1970, el presidente Frei Montalva amplió los objetos de iniciativa exclusiva del Presidente de la República⁹⁶. Todo este desarrollo progresivo y reformista fue recogido y ampliado por la Constitución de 1980 y ratificado por la reforma constitucional de 2005 del Presidente Lagos⁹⁷. De esta manera, esta institución se fue forjando y perfeccionando de manera sostenida durante décadas y por gobiernos de diversa tendencia política, en cuanto todos ellos entendieron su importancia para el correcto funcionamiento del Estado.

La iniciativa exclusiva del Presidente de la República en gasto público ha sido una institución exitosa por diversas razones. En primer lugar, ha permitido mantener la disciplina fiscal⁹⁸. Al ligar a quien genera el gasto con quien debe pagarlo -en cuanto el Ejecutivo es el encargado de gestionar las arcas fiscales-, se han colocado los incentivos correctos para que la disciplina fiscal sea no sólo posible,

84 Bronfman (2007), Pp. 262-263.

85 Bronfman (2007), P. 263.

86 Bronfman (2007), P. 263.

87 Bronfman (2007), P. 263.

88 Bronfman (2007), P. 263.

89 Bronfman (2007), P. 263.

90 Bronfman (2007), P. 263.

91 Bronfman (2007), Pp. 263 y 264.

92 Bronfman (2017), P. 264.

93 Bronfman (2017), P. 264.

94 Constitución Política de la República de Chile de 1925.

95 Libertad y Desarrollo (2020), P. 3.

96 Libertad y Desarrollo (2020), P. 3.

97 Libertad y Desarrollo (2020), P. 3.

98 Libertad y Desarrollo (2020), P. 4.

sino probable. Si no existiese esta limitación, los parlamentarios, quienes están desligados del funcionamiento fiscal del Estado, podrían impulsar proyectos de ley que otorguen todo tipo de concesiones y beneficios a sus electores⁹⁹, sin consideración alguna de los costos que ellos tienen para el país.

En segundo lugar, ha permitido la debida planificación técnica del gasto estatal. En efecto, el Presidente Frei Montalva, en el mensaje de la reforma constitucional de 1970, afirmaba lo siguiente:

“La autoridad del Ejecutivo debe ser reafirmada en lo que concierne a la planificación del desarrollo y control del proceso económico y, para este efecto, es necesario extender los proyectos de iniciativa exclusiva del Presidente de la República a todas las materias que incidan en los gastos fiscales y en el régimen de remuneraciones y de previsión del sector privado... Es imperioso porque la eficacia de la gestión económica del Estado, a la que están ligados todos los sectores de la nación, hace inevitable radicar esta responsabilidad en el Poder Ejecutivo, el que, por su estructura y la asistencia técnica de que dispone, está en situación de actuar con la coherencia y continuidad que el Congreso Nacional no puede dar y que son esenciales en todos los países, pero especialmente en los que están en desarrollo como el nuestro”¹⁰⁰.

De esta manera, debido a la estructura y capacidad técnica del Ejecutivo, dicho poder está más capacitado para planificar y gestionar de manera satisfactoria la política fiscal de la nación.

Cabe tener presente que esta institución, si bien de largo aliento y con un desarrollo propio en nuestra tradición republicana, se encuentra presente en las constituciones de muchos países¹⁰¹. En Latinoamérica, la iniciativa exclusiva del presidente en materia presupuestaria está consagrada en Perú, Brasil, Colombia, Uruguay, Ecuador y Bolivia¹⁰². Asimismo, la Constitución española consagra en su artículo 134 que corresponde al Gobierno la elaboración y presentación de la Ley de Presupuestos al Parlamento, y que toda proposición o enmienda que suponga un aumento del gasto requiere la conformidad del Gobierno¹⁰³, mientras que la Constitución francesa señala, en su artículo 40, que no serán admisibles las proposiciones o enmiendas formuladas por los miembros del Parlamento cuando su aprobación tuviera como consecuencia una disminución de los ingresos públicos o bien la creación o aumento de un gasto público¹⁰⁴. Esto muestra que la institución es ampliamente

reconocida y valorada en países con una tradición jurídica similar a la nuestra, buscando por medio de ella evitar el desorden fiscal y limitar la potencial demagogia de sus parlamentarios¹⁰⁵.

Instaurar mecanismos plebiscitarios en la legislación nacional atentaría contra esta institución constitucional, en tanto parlamentarios y ciudadanos -por medio de la iniciativa popular- podrían impulsar plebiscitos que propongan la promulgación de leyes que generen gasto público, y en caso de ganarlos, imponerlos con efecto vinculante. Ante la evidente inconstitucionalidad de tal sistema, la debida coherencia del ordenamiento jurídico exigiría eliminar o cercenar la norma de iniciativa exclusiva del Presidente de la República en materia de gasto, con lo que se romperían casi 100 años de tradición constitucional, en los que, de manera progresiva, se ha ido desarrollando y perfeccionando una institución que ha sido fundamental en el buen funcionamiento fiscal del Estado de Chile, abriendo la puerta para la irresponsabilidad, la demagogia y el despilfarro.

Debe agregarse que los procesos plebiscitarios pueden generar altos costos a los sistemas políticos¹⁰⁶. En efecto, la implementación de procedimientos eleccionarios cuesta dinero, el que podría ser utilizado en políticas públicas concretas, como vivienda, salud o educación¹⁰⁷. En California, donde los mecanismos de democracia directa son ampliamente utilizados, gran parte de la deuda fiscal se debe a la existencia e implementación de dichos instrumentos¹⁰⁸. De esta manera, y como señala Verdugo, “la democracia del Golden State ha producido un verdadero caos que pocos entienden: mientras la ciudadanía quiere limitar impuestos, también impulsa programas que requieren un aumento sustancial de los gastos. Hoy, gran parte de la deuda fiscal se debe a la existencia de los instrumentos de democracia directa”¹⁰⁹. Tanto por sus costos de implementación, como por la legislación que pretenden impulsar, los plebiscitos son instrumentos que posibilitan el desenfrenado aumento del gasto público y el desequilibrio de las arcas fiscales.

3.10. Evidencia histórica y experiencia comparada

Como ya ha sido mencionado, los plebiscitos no sólo no guardan relación directa con la democracia, sino que muchas veces se encuentran enfrentadas con ella. Esto se ve reflejado, también, en el desarrollo histórico que ha tenido esta institución. Los referéndums aparecieron como un mecanismo ampliamente aceptado para tomar decisiones políticas en contextos democráticos sólo a fines del siglo XX¹¹⁰, y ha sido utilizado por figuras autoritarias y/o popu-

99 Libertad y Desarrollo (2020), P. 4.

100 Libertad y Desarrollo (2020), P. 4.

101 Libertad y Desarrollo (2020), P. 5.

102 Libertad y Desarrollo (2020), P. 5.

103 Libertad y Desarrollo (2020), P. 5.

104 Libertad y Desarrollo (2020), P. 5.

105 Libertad y Desarrollo (2020), P. 5 y 6.

106 Verdugo (2012), P. 276.

107 Verdugo (2012), P. 276.

108 Verdugo (2012), P. 276.

109 Verdugo (2012), P. 276.

listas como medio para legitimar decisiones que consolidan o amplían su poder^{111 112}, eliminando a los rivales políticos y las posturas de oposición a sus decisiones, evitando los mecanismos de control del Congreso, los partidos políticos y otras instituciones democráticas¹¹³.

Los plebiscitos han sido el instrumento preferido de diversas élites políticas para saltarse las limitaciones constitucionales que impiden, justamente, la expansión de sus poderes y atribuciones¹¹⁴ y que protegen los derechos de individuos y minorías. Con ellos se ha omitido la discusión política y silenciado a la disidencia, avanzando así, sin contrapesos ni concesiones, en su programa político¹¹⁵. Bajo la retórica populista de superioridad moral, se denuncia a la política tradicional de corrupta e inepta, llamando a devolver el poder soberano al "pueblo". Quienes hacen apologías a los referéndums se posicionan a sí mismos como los únicos voceros de "la gente" y sostienen que los plebiscitos son la única expresión soberana de la voluntad del "pueblo"¹¹⁶. Son, en definitiva, atajos tomados por regímenes autoritarios y/o populistas como un mecanismo de obtener o consolidar el poder necesario para imponer su agenda al margen de las instituciones deliberativas¹¹⁷, de sortear las normas que, precisamente, buscan otorgar verdadera legitimidad democrática a sus decisiones políticas.

En la actualidad, movimientos populistas han utilizado el euroescepticismo como plataforma ideológica y las prácticas plebiscitarias como instrumento para aumentar su popularidad a nivel nacional¹¹⁸. Por ejemplo, en abril de 2016 se realizó un plebiscito en Holanda para confirmar el acuerdo de asociación entre la Unión Europea y Ucrania. El plebiscito fue iniciado por el grupo GeenPeil y apoyado por los partidos euroescépticos de Países Bajos¹¹⁹, y luego

de una intensa campaña, el 61% de los votantes rechazó la aprobación del acuerdo. A pesar que el referendun no era obligatorio, el gobierno holandés no pudo ignorar por completo el resultado, lo que hizo el procedimiento de ratificación mucho más complejo y aumentó, gracias al plebiscito, la popularidad de grupos populistas¹²⁰.

¹¹⁰ Topaloff (2017), P. 128.

¹¹¹ Topaloff (2017), P. 128.

¹¹² A modo ejemplar, los referéndums fueron ampliamente utilizados por Napoleón, Mussolini y Hitler.

¹¹³ Vinnykova (2017), P. 27.

¹¹⁴ Topaloff (2017), P. 128.

¹¹⁵ Topaloff (2017), P. 132.

¹¹⁶ Topaloff (2017), P. 134.

¹¹⁷ Vinnykova (2017), P. 25.

¹¹⁸ Vinnykova (2017), P. 26.

¹¹⁹ Vinnykova (2017), P. 26.

¹²⁰ Vinnykova (2017), P. 26.

4. PROMESAS INCUMPLIDAS

Sumado a los graves inconvenientes recién presentados, los plebiscitos tampoco cumplen las promesas que sus promotores enarbolan. Ellos no revitalizan la institucionalidad representativa ni permiten una mayor participación de la ciudadanía en términos sustantivos, como se expondrá a continuación.

4.1. Revitalización de la democracia deliberativa y representativa

Una de las promesas de quienes promueven la implementación de mecanismos plebiscitarios es que estos serían una herramienta útil y efectiva para oxigenar la política representativa, permitiendo que los ciudadanos participen directamente en la toma de decisiones públicas y superando así el supuesto oligopolio del llamado “cartel de los políticos” -o clase política-, ignorante de las verdaderas necesidades y preferencias de los votantes¹²¹.

Sin embargo, los instrumentos plebiscitarios no son capaces de corregir los problemas de competitividad, representatividad y legitimidad del sistema político¹²². Ellos tan sólo añaden un mecanismo de participación paralelo¹²³, que muchas veces compite por la legitimidad institucional con los canales tradicionales de la democracia representativa, e incluso pudiendo, en contextos de crisis política, convertirse en una alternativa populista atractiva que permita a los representantes de la nación eludir su rol y obtener réditos políticos¹²⁴.

Tal ha sido la experiencia latinoamericana, donde los instrumentos de democracia directa han sido utilizados y dirigidos por intereses políticos para eludir las instituciones representativas, sin hacerse cargo de la crisis en que las mismas se encuentran sumergidas y profundizando aún más los problemas que la aquejan¹²⁵.

Si se cree en los beneficios de una democracia deliberativa y representativa, sus problemas deben ser corregidos fortaleciendo los mecanismos de competitividad y representatividad de la misma¹²⁶. Por ejemplo, en el caso chileno Sergio Verdugo sugiere modificar las reglas que admiten la reelección, permitir primarias obligatorias, ampliar el padrón electoral, etc¹²⁷. Sean esas medidas u otras, los problemas de la democracia deliberativa y representativa se solucionan por medio del perfeccionamiento y profundización de sus propias estructuras e instituciones, potenciando mecanismos de participación y deliberación que guarden la debida coherencia y armonía con los principios que la inspiran. Esto no se logra con la inclusión de un injerto extraño a dichos principios e inconsistente con tales instituciones.

4.2. Verdadera participación ciudadana

Otra promesa que comúnmente se esboza es que el plebiscito permite la participación directa de todos los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones públicas. A pesar de todos los problemas que estos mecanismos producen, ellos estarían de todas formas justificados pues una ciudadanía participativa, involucrada en los asuntos públicos, es un bien de tal valor para un sistema democrático que sopesaría los inconvenientes ya mencionados.

No cabe duda que la participación es esencial en un sistema democrático y su progresiva expansión y profundización es no sólo deseable sino imperativa. Sin embargo, la naturaleza de la participación que ofrecen los plebiscitos es muy deficiente. En efecto, en tales mecanismos el sujeto participa únicamente en cuanto miembro de una masa, atomizado, sin voz ni rostro, de manera pasiva y reactiva, autorizado únicamente para asentir o rechazar de forma absoluta e incuestionada una pregunta simplista que se

¹²¹ Verdugo (2012), P. 266.

¹²² Verdugo (2012), P. 266.

¹²³ Verdugo (2012), P. 265.

¹²⁴ Verdugo (2012), P. 265.

¹²⁵ Verdugo (2012), P. 265.

¹²⁶ Verdugo (2012), P. 266.

¹²⁷ Verdugo (2012), P. 266.

le impone, de golpe y sin su consentimiento, frente a sus narices. Su complejidad y singularidad son ignoradas, permitiéndole únicamente encasillarse en alguna de esas dos extremadamente reducidas opciones, sin expresar su unicidad ni dialogar, convencer y consensuar con sus conciudadanos. El individuo “participa” únicamente para aclamar o rechazar, irreflexiva, muda y anónimamente, perdido en una masa indistinguible.

No sorprende, por tanto, que en la experiencia comparada los plebiscitos no sólo no hayan empoderado a los ciudadanos ni revitalizado a la democracia, sino que hayan profundizado la desafección de los mismos respecto de la política. Mientras en la democracia deliberativa y representativa tal desafección se debe, ante todo, por vicios, desviaciones y malas prácticas que desvirtúan el sistema, en la democracia plebiscitaria, la propia naturaleza de la participación que ofrece minimiza a los ciudadanos, profundizando su malestar al ofrecer un involucramiento poco significativo y degradante. Ilustrativas son las conclusiones de Thomas Goebel, citado por Merivaki, quien tras una extensiva documentación de la historia y evolución de la implementación de mecanismos de democracia directa en Estados Unidos, concluyó que la misma no ha llenado las expectativas de quienes avocaron por ella hace más de un siglo, no habiendo contribuido de ninguna manera significativa a la revitalización de la democracia, al empoderamiento de los ciudadanos ni al incremento de la conciencia y participación política¹²⁸. Sumado a ello, casi no ha producido políticas públicas significativas y no ha reducido el poder de los grupos de interés sobre la política¹²⁹. Todo ello ha llevado a que las legislaturas estatales recomienden a los Estados que aún no han consagrado legalmente referendums o iniciativas populares a no adoptarlos, pues los costos superan ampliamente a los beneficios¹³⁰.

Los mecanismos que reducen a los ciudadanos a meros entes atomizados, aislados, mudos, pasivos y reactivos no son capaces de ofrecer la participación sustantiva que haga justicia a la singularidad de cada individuo y que permita su debida expresión. Por ello, la participación ofrecida por los instrumentos plebiscitarios no cumple con su promesa, en cuanto ella es precaria y deficiente.

No cabe duda que las democracias deliberativas y representativas realmente existentes deben fortalecer y generar nuevos canales de participación ciudadana, pero ellos han de ser coherentes con el principio discursivo propio de la democracia para permitir, de manera progresiva, que la participación sea sustantiva. Esto no se logra por medio de plebiscitos, en los que la participación ciudadana es meramente formal, muda y vacía.

¹²⁸ Merivaki (2016), P. 74.

¹²⁹ Merivaki (2016), Pp. 74 y 75.

¹³⁰ Merivaki (2016), P. 75.

5. CONCLUSIONES

Los plebiscitos no son mecanismos inherentemente democráticos. Muy por el contrario, se oponen a los principios e instituciones de la democracia deliberativa y representativa. En cuanto la democracia se constituye sobre la pluralidad, la unicidad y el diálogo, los plebiscitos devienen en mecanismos impropios para determinar de manera fidedigna la voluntad colectiva y adoptar decisiones públicas adecuadas.

Los principales problemas que generan los plebiscitos y que son consecuencia de su oposición intrínseca a la pluralidad, unicidad y el diálogo, *factums* de la experiencia humana, son la eliminación del discurso, la simplificación de los asuntos públicos, la distorsión de la voluntad de los ciudadanos, su fácil manipulación y arbitrariedad, la polarización social y la instauración de la tiranía de la mayoría.

Sumado a estos inconvenientes, los plebiscitos tampoco cumplen las promesas que sus promotores efectúan. En efecto, ellos no oxigenan las instituciones representativas -y muchas veces las debilitan- ni permiten una mayor participación de los ciudadanos en términos sustantivos, pues su rol se limita a aclamar o rechazar de manera incondicionada, pasiva y reactiva una pregunta determinada a sus espaldas e impuesta sin su consentimiento.

La crisis de la democracia deliberativa y representativa se supera perfeccionando y profundizando sus estructuras e instituciones, potenciando mecanismos de participación directa e indirecta y de deliberación que, guardando la debida coherencia y armonía con los principios que la inspiran, favorezcan la competitividad, representatividad y legitimidad de la misma. Esto no se logra con la incorporación de instrumentos que se oponen a tales principios e instituciones, como los plebiscitos.

6. BIBLIOGRAFÍA

- Arendt, Hannah (1993), *La condición humana*, Paidós, Barcelona.
- Arendt, Hannah (2015), *La promesa de la política*, Paidós, Buenos Aires.
- Arendt, Hannah (1984), *La vida del espíritu*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- Bronfman, Alan (2007), *Mecanismos de democracia directa en Chile: los plebiscitos y consultas comunales*, Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Vol. XXVIII. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/1736/173620169008.pdf>.
- Cohen, Joshua (2003), *Deliberation and democratic legitimacy*, en Debates in Contemporary Political Philosophy: An Anthology, Routledge.
- Constitución Política de la República de Chile de 1925.
- Cortés, Luis (2016), *La democracia como proceso de deliberación colectiva. El discurso público en la Atenas Clásica*, Universidad de Chile, Santiago.
- Campillo, Neus (2005), *Mundo y Pluralidad* en Hannah Arendt. Disponible en: <http://roderic.uv.es/handle/10550/47044>.
- De Lucas, Javier (1989), *Sobre la justificación de la democracia representativa*, Doxa, N°6. Disponible en: <http://rua.ua.es/dspace/handle/10045/10842>.
- Domínguez, Héctor (2013), *Democracia deliberativa en Jürgen Habermas*, Analecta Política, Vol. 4, N°5. Disponible en: <https://revistas.upb.edu.co/index.php/analecta/article/view/2070>.
- Gamble, Barbara (1997), *Putting Civil Rights to a Popular Vote*, American Journal of Political Science, Vol. 41, N°1.
- González, Darío (2013), *La pluralidad en Hannah Arendt. Tres acepciones del concepto*, Versiones, Vol. 2, N° 4. Disponible en: <https://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/versiones/articleviewFile/21532/17774>
- Harward, Nada (2014), *The No to Referendums (or To Referendum or not to Referendum)*. Disponible en: https://www.academia.edu/16566604/The_No_to_Referendums.
- Klijnman, Carline (2017), *Referendums & Deliberative Democracy Theory*. Disponible en: https://www.academia.edu/35983242/Referendums_and_Deliberative_Democracy_Theory.
- Ilivitzky, Matías (2011), *Hannah Arendt, Carl Schmitt y dos modelos disímiles de comunicación política en el espacio público*, Question, Vol. 1 N° 29. Disponible en: <https://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/question/article/view/125https://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/question/article/view/125>.
- Kedourie, Elie (1961), *Nationalism*, Hutchinson University Library, Londres.
- Lacy, Dean y otro (2000) *A Problem with Referendums*, Journal of Theoretical Politics, Vol. 12, Issue 1. Disponible en: file:///C:/Users/Luciano%20Simonetti/Downloads/A_Problem_with_Referendums.pdf.
- Landemore, Hélène (2018), *Referendums Are Never Merely Referendums: On the Need to Make Popular Vote Processes More Deliberative*, Swiss Political Science Review, Vol. 24, N°3. Disponible en: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/spsr.12314>.
- Libertad y Desarrollo (2020), *Iniciativa exclusiva del Presidente de la República: orígenes e importancia*, Temas Públicos, N° 1435-1. Disponible en: <https://lyd.org/wp-content/uploads/2020/01/tp1435-iniciativa-exclusiva-presidencial-1.pdf>
- López de Lizaga, José Luis (2012), *Diálogo y conflicto. La crítica de Carl Schmitt al liberalismo*, Diánoia, Vol. LVII, N°68. Disponible en: <http://www.scielo.org/mx/pdf/dianoia/v57n68/v57n68a5.pdf>.
- McDonnell, Cecilia (2014), *Democracia y conflicto: la tragedia irresoluble del soberano*, XI Congreso Nacional y IX Congreso Internacional sobre Democracia. Entre el malestar y la innovación. Los nuevos retos para la Democracia en América Latina. Disponible en: [file:///C:/Users/Luciano%20Simonetti/Downloads/Democracia_y_conflicto_la_tragedia_irres%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Luciano%20Simonetti/Downloads/Democracia_y_conflicto_la_tragedia_irres%20(1).pdf).
- McDonnell, Cecilia (2013), *Rousseau y Schmitt: Voluntad general y decisión soberana*, IX Jornadas de Investigación en Filosofía. Disponible en: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.2924/ev.2924.pdf.
- Merivaki, Thessalia (2016), *Initiative, Referendum, and Recall*, American Governance. Disponible en: [file:///C:/Users/Luciano%20Simonetti/Downloads/Merivaki2016InitiativeReferendumRecallAG%20\(1\).PDF](file:///C:/Users/Luciano%20Simonetti/Downloads/Merivaki2016InitiativeReferendumRecallAG%20(1).PDF).

- Monsiváis, Alejandro (2013), *Repensando la relación entre democracia y representación: algunas propuestas para ampliar el canon democrático*, Perfiles Latinoamericanos, Vol. 41. Disponible en: <https://perfilesla.flacso.edu.mx/index.php/perfilesla/article/view/94>.
- Morales, Mauricio (2016), *Encuestas y nueva constitución*. Disponible en: <https://www.icso.cl/columnas-encuestas-y-nueva-constitucion/>.
- Oro, Luis (2008), *La idea de la política en Hannah Arendt*, Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública, Vol. VI, N°9. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/960/96060909.pdf>.
- Palacios, Víctor (2003), *El concepto de poder político en Hannah Arendt. Reflexiones desde el concepto actual*, Humanidades, revista de la Universidad de Montevideo, Año 3, N°1. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2930086>.
- Pinelli, Cesare (2019), *The Rise of Populism and the Malaise of Democracy*, en *Critical Reflections on Constitutional Democracy in the European Union*, Hart Publishing, Oxford. Disponible en: file:///C:/Users/Luciano%20Simonetti/Downloads/The_Rise_of_Populism_and_the_Malaise_of.pdf.
- Plaza Pública-Cadem (2016), *Estudio N°118*, 18 de abril de 2016, Santiago.
- Plaza Pública-Cadem (2018), *Estudio N°217*, 12 de marzo de 2018, Santiago.
- Plaza Pública-Cadem (2019), *Estudio N°302*, 25 de octubre de 2019, Santiago.
- Qvortrup, Matt (2013), *The Referendum in a Representative Democracy: Public Voting on Policy Issues in the United Kingdom*. Disponible en: https://www.academia.edu/3064406/Referendums_in_a_Representative_Democracy.
- Rodríguez, Luisa-Paz (2011), *Fenomenología y política en el pensamiento de Hannah Arendt*, Investigaciones Fenomenológicas, Vol. Monográfico 3: Fenomenología y Política. Disponible en: https://www2.uned.es/dpto_fim/InvFen/InvFen_M.03/pdf/27_RODRIGUEZ.pdf.
- Salomonsen, Joseph (2010), *The Democratic Surplus. The Dangers of Referendums*. Disponible en: https://www.academia.edu/1099301/The_Democratic_Surplus_The_dangers_of_referendums.
- Sánchez, Cristina (2005), *Hannah Arendt: los caminos de la pluralidad*, Intersticios filosofía/arte/religión, año 10, números 22 y 23. Disponible en: <https://repositorio.uam.es/handle/10486/375>.
- Tierney, Stephen (2012), *Constitutional Referendums. The Theory and Practice of Republican Deliberation*, Oxford University Press, Oxford.
- Topaloff, Liubomir (2017), *The Rise of Referendums. Elite Strategy or Populist Weapon?*, Journal of Democracy, Vol. 28, N°3. Disponible en: https://alumni.grinnell.edu/file/pdf/alumnicollege_2019_referendums.pdf.
- Torregroza, Enver (2009), *La deconstrucción del concepto de filosofía política en el pensamiento de Hannah Arendt*, Isegoría, Revista de Filosofía Moral y Política, N° 40. Disponible en: <http://isegoria.revistas.csic.es/index.php/isegoria/article/view/649>.
- Urbinati, Nadia y otro (2008), *The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory*, The Annual Review of Political Science, Vol 11:387-412. Disponible en: <https://www.annualreviews.org/doi/10.1146/annurev-polisci.11.053006.190533>.
- Vargas Bejarano, Julio César (2009), *El concepto de acción política en el pensamiento de Hannah Arendt*, Eidos, N°11. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/854/85412265004.pdf>.
- Velasco, Juan Carlos (2009), *Democracia y deliberación pública*, Confluencia XXI. Revista de Pensamiento Político, N°6. Disponible en: <http://digital.csic.es/bitstream/10261/23050/1/Democracia%20y%20deliberaci%C3%B3n%20p%C3%BAblica%20-%20CONFLUENCIA%20XXI%206%202009.pdf>.
- Verdugo, Sergio (2012), *Problemas del plebiscito como instrumento democrático y como decisor de políticas públicas*, Revista Actualidad Jurídica, N°25. Disponible en: <https://derecho.udd.cl/centro-justicia-constitucional/files/2015/08/Problemas-del-plebiscito.pdf>.
- Vinnykova, Nataliya (2017), *Traps of plebiscitary decisions*, European Political and Law Discourse, Vol. 4, N° 2. Disponible en: <http://dSPACE.univer.kharkov.ua/bitstream/123456789/12794/2/Vinnykova%20N.A.%20Traps%20of%20Plebiscitary%20Decisions.pdf>.
- Williams, Guido (2017), *Evolución histórica jurídica de la iniciativa exclusiva para iniciar proyectos de ley: 1833-1973*, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Suplemento 12.185. Disponible en: https://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/24278/2/BCN_antecedentes_histo%CC%81ricoJdcos_iniciativ_exclusiva_en_Jas_CPR.pdf.
- Zapata, Guillermo (2006), *La condición política en Hannah Arendt*, Papel político, Vol. 11, N°2. Disponible en: <http://www.scielo.org.co/pdf/papel/v11n2/v11n2a02.pdf>.

