

Claudia Heiss Bendersky
Julio 2025

Iniciativas populares de norma como innovación democrática institucional

*Un análisis del proceso constitucional chileno
2021-2023*

Ficha técnica

Editor

Fundación Friedrich Ebert en Chile
Hernando de Aguirre 1320
Providencia
Santiago de Chile

Responsable

Dr. Cécilie Schildberg
Representante de la FES Chile

<https://chile.fes.de/>
[@feschile](#)

Edición de contenido:

Christian Sánchez P.
Director de Proyectos

Edición de estilo:

Guillermo Riveros Álvarez

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

ISBN 978-956-6410-17-1

Encontrará más publicaciones de la Friedrich-Ebert-Stiftung aquí:

➤ www.chile.fes.de/publicaciones

Claudia Heiss Bendersky
Julio 2025

Iniciativas populares de norma como innovación democrática institucional

*Un análisis del proceso constitucional chileno
2021-2023*

Tabla de contenido

1. Introducción.....	3
2. Democracia directa y representativa	4
3. Participación ciudadana en los procesos constitucionales	6
4. La iniciativa popular de norma: inflación de expectativas.....	8
Conclusiones	10
Referencias	12

1.

Introducción

Este trabajo analiza el caso de las Iniciativas Populares de Norma (de aquí en adelante, “IPN”), mecanismo participativo utilizado en los dos procesos constitucionales.

A diferencia de las audiencias públicas, principal espacio de escucha ciudadana con que ha contado el proceso legislativo en Chile, las IPN no forman parte de la tradición político-institucional del país. Debido a la aguda crisis de legitimidad que experimentan los espacios representativos –especialmente, los partidos políticos y el Congreso–, las élites y dirigencias partidistas se allanaron tras el estallido social de octubre de 2019 a generar mecanismos innovadores que ofrecieran mayor inclusión y participación directa a la ciudadanía en el debate constitucional. Así, tanto la Convención como el Consejo Constitucional habilitaron la posibilidad de presentar IPN reuniendo firmas. Aquellas propuestas que lograran 15 mil apoyos en el primer proceso, o 10 mil, en el segundo, serían discutidas directamente por los órganos constitucionales como si se tratara de una propuesta presentada por uno o una de sus integrantes.

Como ocurrió con otros espacios de participación ciudadana, en el caso de las IPN el primer proceso fue notoriamente más convocante que el segundo. Casi un millón de personas participó dando su apoyo al menos a una IPN. En el segundo proceso la cifra disminuyó a poco más de 236 mil personas. Aun así, este mecanismo concitó una importante movilización, interés público y la esperanza de incidir directamente en el texto.

El ejercicio requirió un gran esfuerzo de diseño y la elaboración de nuevas herramientas tecnológicas por parte de los órganos constitucionales, principalmente, a través de sus reglamentos y secretarías de participación. Las personas encargadas de organizar las IPN idearon plataformas y definieron criterios para la admisibilidad de las normas propuestas.¹ Desde el punto de vista de las organizaciones de la sociedad civil, estas tuvieron que desarrollar nuevas capacidades tanto para redactar sus propuestas como para llevar adelante campañas de recolección de firmas a través de clave única en al menos cuatro regiones del país.

En lo que sigue, (1) se sitúa a las IPN en el marco de los debates recientes de la teoría democrática sobre democracia directa y democracia representativa, (2) se posiciona a las IPN en el contexto de las innovaciones participativas del proceso constitucional llevado a cabo entre 2020 y 2023, y (3) se analiza su funcionamiento en el proceso, evaluando expectativas y resultados. Por último, se esbozan algunas conclusiones referidas a la inflación de expectativas que generaron y los desafíos de este mecanismo con miras a su posible implementación futura para otras instancias de decisión política, como el proceso legislativo u otras.

1 En el primer proceso se consideró inadmisibles las normas que violaran tratados internacionales de derechos humanos o que no se relacionaran con temas constitucionales. En el segundo, sólo se consideraron admisibles las que presentaran enmiendas o indicaciones precisas al anteproyecto de la Comisión Expertas.

2.

Democracia directa y representativa

Según Avritzer, las innovaciones democráticas institucionales buscan fortalecer la democracia ampliando y profundizando la participación ciudadana: *“I understand political and democratic innovations as those that, through changes in design, give citizens the capacity to participate in policy elaboration and to benefit from the results of policy”*. [Entiendo las innovaciones políticas y democráticas como aquellas que, a través de cambios en el diseño, dan a los ciudadanos la capacidad de participar en la elaboración de políticas y beneficiarse de los resultados de las mismas.] (2017, p. 3). De este modo, es posible distinguir entre mecanismos enfocados en la representación y la participación, y detallar a partir de ello seis innovaciones en el marco de los fallidos procesos constituyentes entre 2020 y 2023: (1) paridad de género, (2) participación de independientes, (3) escaños reservados de pueblos indígenas, (4) consulta indígena, (5) plebiscitos nacionales, y (6) iniciativas populares de norma.

La definición mencionada más arriba supone que las innovaciones democráticas institucionales buscan acercar los espacios de decisión política a la ciudadanía, objetivo que puede materializarse tanto a través de la participación popular no mediada o directa –como ocurre con las IPN, los plebiscitos y la consulta indígena–, como también a través del fortalecimiento de la representatividad de los cuerpos decisores, con medidas que promuevan la participación en ellos de grupos históricamente excluidos o subrepresentados. En este caso, en consideración de género, militancia partidista y pertenencia a pueblos originarios.

La democracia directa y la representativa no aparecen, de esta manera, como formas de gobierno en pugna, sino como variables capaces de reforzar desde distintos ángulos la legitimidad democrática de las decisiones públicas. En ambos casos, las innovaciones institucionales emanan del diagnóstico de que existe un problemático cuestionamiento a los cuerpos representativos en las democracias contemporáneas.

La consideración de medidas de democracia directa, por un lado, y de correcciones a la representación política o acción afirmativa, por el otro,² como aspectos que apuntan al ob-

jetivo común de fortalecer la democracia, se aparta de una visión que atribuye a la idea misma de representación una imposibilidad democrática. Al mismo tiempo, las innovaciones en materia de democracia directa y las de inclusión equilibrada en los órganos representativos comparten el diagnóstico de que la democracia representativa atraviesa una crisis de legitimidad que demanda medidas correctivas. La percepción de una creciente distancia entre representantes y representados, y de que órganos deliberativos como el Congreso no cumplen adecuadamente la función de representar la diversidad social, transformándola en diversidad política para la toma de decisiones, ha generado duras críticas a la democracia representativa.

La distinción entre democracia directa y representativa es antigua en la teoría democrática. La primera se asocia a la democracia como autogobierno en la antigua Atenas del siglo V a. de C., cuando la participación política en la Asamblea dejó de ser privilegio de una clase social gracias a varias reformas, incluido el pago de una dieta que permitió participar a los pobres. Cualquiera podía ser ciudadano, siempre que fuera hombre (las mujeres no tenían este derecho), libre (gran parte de la población de Atenas era esclava) y ateniense de padre y madre (excluyendo a inmigrantes o “metecos”). En cambio, el resurgimiento del ideal democrático en el siglo XVIII, en tiempos de la Revolución Francesa y el fin del dominio colonial británico sobre Estados Unidos, vino de la mano de la idea de la representación. Algunos de los autores que desarrollaron este concepto central para la vida política de las nuevas repúblicas fueron Emmanuel-Joseph Sieyès en Francia y James Madison en Estados Unidos. Mientras Sieyès enfatizó en la capacidad de especialización y división del trabajo que permitiría el gobierno representativo, Madison puso el foco en moderar las pasiones de las mayorías y depurar la decisión política a través de representantes que fuesen “mejores” y más instruidos que sus representados.

La crítica democrática a la representación política suele anclarse a una concepción elitista u oligárquica de esta. En efecto, algunos han visto en la representación una forma de diluir o moderar el poder de las mayorías sobre ciertas minorías, especialmente, económicas. La concepción elitis-

² Los escaños reservados para pueblos indígenas y las cuotas de género son ejemplos de acción afirmativa para una representación equilibrada. El mecanismo para la participación de independientes, en cambio, no es propiamente una medida de acción afirmativa.

ta de Madison y la teoría de la democracia como un mecanismo para la rotación de élites en el gobierno, elaborada por Joseph Schumpeter a comienzos del siglo XX, han suscitado el rechazo de quienes persiguen una idea más sustantiva e igualitaria del gobierno popular.

El trabajo de Bernard Manin (1998), sobre el gobierno representativo, a finales del siglo XX, planteó que las elecciones de representantes son, por definición, generadoras de oligarquías (gobiernos de “los pocos”) mientras que la forma propiamente democrática de seleccionar autoridades sería el sorteo. Si en el gobierno representativo las decisiones se legitiman por los representantes, que encarnan un consentimiento expresado a través del voto, en el sorteo el factor legitimador es la igual posibilidad de ser gobernante y gobernado/a, la aleatoriedad y rotación de los cargos. Sin embargo, la igualdad democrática en el acceso a cargos de poder no impide que quienes no han tenido la suerte de salir sorteadas o sorteados pierdan la capacidad de tener voz como iguales (isegoría) en el debate público, como ocurre en el gobierno directo de asamblea, donde cualquier ciudadano puede tomar la palabra. Sobre este problema han trabajado recientemente Cristina Lafont y Nadia Urbinati (2024), para cuestionar la “lotocracia” como solución al desafío democrático a la representación, y develar algunos problemas de innovaciones democráticas como los minipúblicos aleatorios.

Urbinati (2006), en su libro sobre la democracia representativa, critica a Manin por abordar el problema como una relación individual entre representante y representado, y propone en cambio entender al gobierno representativo en su dimensión colectiva. Urbinati se propone así rescatar la democracia representativa para el campo democrático. Por eso afirma que el voto no “delega” la opinión, sino que se espera que una asamblea deliberativa como el Congreso, constituida a través de la elección, reproduzca un juicio colectivo en una relación de permanente reflexividad con la ciudadanía. De esta manera, la autora sostiene que la igualdad de voz, propia de la democracia, no se pierde con la elección de representantes. Por el contrario, el proceso de mediación política permite incorporar en la toma de decisiones una complejidad de puntos de vista y de dinámicas intertemporales que la democracia directa no es capaz de abordar.

3.

Participación ciudadana en los procesos constitucionales

El sistema político chileno reciente se ha caracterizado por abrirse en forma lenta y tardía, en comparación con otros países, a la inclusión y la participación ciudadana. Mientras varios sistemas políticos de América Latina introducían, por ejemplo, cuotas de género para sus elecciones parlamentarias alrededor de la década de 2000 (Ríos, 2008), sólo en 2015, con la modificación que puso fin al sistema electoral binominal, se adoptó una reforma que obliga en forma transitoria³ a los partidos a llevar un 40% de candidaturas del sexo menos representado en sus listas. Hasta el momento, no existen otras medidas para la representación equilibrada en la esfera legislativa ni en gobiernos locales. En este sentido, Chile ha sido conservador a la hora de abrir espacios a mecanismos de acción afirmativa y democracia directa en comparación con sus vecinos y con otras democracias postransicionales (Corvalán y Soto, 2021; Delamaza, 2024).

Las críticas al elitismo y la desconexión entre representantes y representados subyacentes al estallido social de 2019 (Somma et al., 2021; Avendaño, 2019; Castiglioni & Rovira, 2016), llevaron al sistema político a adoptar innovaciones que ofrecieran mayor inclusión y representatividad en el proceso de elaboración constitucional, a fin de dotarlo de legitimidad para apaciguar las protestas (Suárez-Cao, 2021; Escudero, 2022). El proceso se sumó así a la tendencia contemporánea del constitucionalismo deliberativo, cada vez más exigente en términos de espacios de participación en la elaboración de nuevas cartas fundamentales (Welp y Soto, 2019; Figueroa y Jordán, 2021; Reuchamps & Welp 2023).

El diseño de la participación ciudadana, tanto en la Convención de 2021-2022 como en el Consejo de 2023, recogió el importante precedente de la etapa participativa de discusión constitucional puesto en marcha por el gobierno de Michelle Bachelet en 2016. En esa oportunidad, más de 200 mil personas participaron en diálogos autoconvocados y en cabildos provinciales y regionales (Figueroa y Jordán, 2021; García, 2024; Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE, 2017).

En respuesta al estallido social de 2019, entre 2020 y 2023 se realizaron tres plebiscitos nacionales: de “entrada” y “salida” para el primer proceso, y de “salida” para el segundo. Las dos elecciones de representantes para formar los órganos constituyentes, la Convención Constitucional primero y el Consejo Constitucional después, tuvieron reglas electorales basadas en la elección de la Cámara de Diputadas y Diputados y del Senado, respectivamente, pero con ajustes especiales para garantizar la paridad de género. En el primer caso, se abrió además la competencia a los independientes y se establecieron escaños reservados para pueblos indígenas en su proporción demográfica. La regla sobre independientes se eliminó en el segundo proceso, y los escaños para pueblos indígenas se redujeron, resultando en sólo un representante electo. Adicionalmente, el primer proceso incorporó un requisito de 5% de personas con discapacidad en las candidaturas a la Convención, lo que otorgó a este grupo una visibilidad inédita durante la campaña electoral, aunque solo permitió elegir a una persona con discapacidad auditiva.⁴ Este requisito no se retomó en el segundo proceso. La discusión sobre escaños reservados para el pueblo tribal afrodescendiente no prosperó en el primer proceso, pero planteó un debate sobre la marginación de este invisibilizado grupo en Chile.

Mientras la Convención Constitucional tuvo una diversidad sin precedentes, el Consejo Constitucional fue producto de una reacción conservadora del electorado, que dio mayoría a la extrema derecha, resultando en un órgano de composición más tradicional. Sin embargo, en ambos casos primó la participación de actores percibidos como outsiders del sistema. En la Convención electa en mayo de 2021, las candidaturas independientes alcanzaron un 66,4% de los 155 escaños, en tanto un 27% de convencionales eran líderes de organizaciones sociales o activistas, ya fueran electos en listas de independientes, listas regionales o cupos de partidos (Le Foulon y Palanza, 2021; López Moreno, 2024). De esta manera, la Convención Constitucional tuvo una composición mucho más parecida, en términos descriptivos, a la sociedad chilena que cualquier otro órgano político electo. Esta asamblea diversa expresó en sus reglamen-

3 Hasta el año 2029 (Ley 20.840, 2015).

4 A las elecciones del 15 y 16 de mayo de 2021 se presentaron 47 candidaturas de personas con discapacidad. Sólo una, la profesora Adriana Cancino, del Partido Socialista, quien tiene una discapacidad auditiva, fue electa a la Convención Constitucional.

tos la voluntad de abrir múltiples canales de participación ciudadana. Aunque reguló más de una decena de mecanismos,⁵ varios no llegaron a implementarse por falta de tiempo, acuerdo o capacidad técnica (Fuentes, 2023; Delamaza, 2024).

El Consejo electo en mayo de 2023, por su parte, sí estuvo controlado por los partidos, pero aun así el 71% de las personas electas carecía de experiencia previa en cargos de representación popular, ya fuera municipal o parlamentaria, o en cargos políticos dentro del Estado. Esto podría constituir un reflejo de la impugnación a la política institucional, esta vez, desde sectores conservadores (López Moreno, 2023). A diferencia de su antecesora, el Consejo no elaboró sus reglamentos, los que venían ya zanjados por el Congreso. La participación ciudadana se encargó a dos universidades de la ciudad de Santiago: la Universidad de Chile y la Pontificia Universidad Católica de Chile, las que conformaron la Secretaría Ejecutiva de Participación Ciudadana (SEPC). A ellas se sumó una red nacional voluntaria de más de 40 universidades en todo el territorio nacional. El reglamento señalaba que la Secretaría debería coordinar cuatro mecanismos: iniciativas populares de norma, audiencias públicas, consultas y diálogos (Heiss, 2023).

5 IPN, encuentros autoconvocados, plebiscito intermedio dirimente, audiencias públicas obligatorias, cuenta popular constituyente, jornadas nacionales de deliberación, foros deliberativos, cabildos comunales, oficinas territoriales constituyentes, semana territorial, incluir resultados de otros procesos como el de 2016 (Fuentes, 2023, pp. 197-198; Delamaza 2024, p. 84-87).

4.

La iniciativa popular de norma: inflación de expectativas

Las IPN fueron el más llamativo de los mecanismos de participación ciudadana en los dos procesos constitucionales, tanto desde el punto de vista mediático como de las expectativas del público. Delamaza destaca su especial relevancia en el primer proceso por su masividad, notoriedad pública, y porque permitían “ingresar (una propuesta) directamente al debate constitucional” (Delamaza, 2024, p. 161). Ellas ofrecieron una vía institucional para que la ciudadanía organizada pudiera proponer soluciones a problemas sociales, políticos y económicos que no habían sido suficientemente abordados por los partidos tradicionales.

La idea de introducir mecanismos como este para la elaboración de leyes ya se encontraba en la agenda política a mediados de la década de 2000. En efecto, el asunto se discutió como parte de la reforma constitucional de 2005.⁶ Desde 1995 se presentaron varios proyectos de ley en ese sentido, auspiciados por legisladores de distinto signo político.⁷ También la presidenta Michelle Bachelet envió una propuesta al Congreso en julio de 2007 (Mensaje 436-355). Sin embargo, ninguno de esos proyectos prosperó. Las propuestas legislativas mencionadas entienden por lo general la IPN como una iniciativa “débil”, es decir, una propuesta ciudadana que obliga a su discusión por el Congreso, y no como una forma de imponer directamente la voluntad popular saltándose al órgano legislativo, como ocurre con la forma “fuerte” de este mecanismo en la legislación comparada (Soto y Suárez 2024). El proceso constitucional la concibió como un dispositivo para introducir temas en la agenda de la Convención y el Consejo, a ser discutidos y votados por la asamblea de representantes.

La Convención Constitucional recibió 78 IPN y el Consejo, 31. En ambos casos, el trámite se realizaba ingresando individualmente la propuesta en una plataforma digital diseñada especialmente para este fin, a través de clave única. Los requisitos para presentar IPN fueron más exigentes en el segundo proceso. Mientras en el primero se trataba de propuestas libres para ser incluidas en la Constitución, en el segundo debían ser “indicaciones” específicas que modificaran el anteproyecto de la Comisión Experta, y no podían añadir temas no tratados en el anteproyecto. La reducción de la tasa de rechazos por inadmisibilidad es un

indicio de un posible aprendizaje: en el primer proceso se presentaron 6.105 IPN y 3.609, más de la mitad, fueron declaradas inadmisibles; en el segundo proceso se presentaron 1.602 IPN y sólo 55 fueron declaradas inadmisibles (Soto y Suárez, 2024, p. 124).

En el primer proceso podían inscribir IPN personas desde los 16 años; en el segundo, desde los 14. Aquellas iniciativas que reunieran 15 mil apoyos en el primero o 10 mil en el segundo –en ambos casos, en al menos cuatro regiones del país–, pasaban automáticamente a ser discutidas por el órgano constituyente. La ciudadanía podía apoyar hasta siete iniciativas en el primer proceso y hasta diez en el segundo, pero la tasa promedio de apoyos por persona fue mucho menor: 2,9 en el primer proceso y 2,7 en el segundo (Delamaza, 2024, p. 162).

El plazo para presentar IPN en el primer proceso se extendió entre el 22 de noviembre y el 21 de enero de 2022, con plazo para apoyar iniciativas hasta el 1 de febrero de 2022. De las 6.105 presentadas, alrededor de la mitad fueron declaradas inadmisibles, y se publicaron 2.496 para recibir apoyos. Casi un millón de personas participó en el mecanismo (980.054 personas). Para el segundo proceso, el plazo fue mucho más breve, entre el 7 y el 18 de junio de 2023, con un periodo del 21 de junio al 5 de julio para reunir los apoyos. Se presentaron más de 1.600 propuestas de enmienda y participaron más de 236.000 personas (Heiss, 2023; SEPC, 2023; Delamaza, 2024).

La incidencia de las IPN en las propuestas de nueva Constitución de la Convención y del Consejo demostró ser materia de controversia y de una amplia variedad de interpretaciones. Determinar si una IPN ha sido aprobada o rechazada no es tan sencillo como podría parecer a primera vista. Mientras algunos análisis sostienen que la Convención aprobó sólo tres de las 78 IPN,⁸ la Secretaría de Participación del primer proceso sostiene que 34 IPN fueron aprobadas en general por las comisiones, 17 llegaron a la votación en el pleno y 12 se incorporaron en el borrador.⁹

6 Ver Historia de la Ley 20.050 en Biblioteca del Congreso Nacional (2023).

7 Más de una decena de propuestas de reforma para instaurar la iniciativa popular o ciudadana de ley se presentaron al Congreso desde 1995. Ver, por ejemplo, Boletín 1696-07 (Cámara de Diputadas y Diputados, 1995), y Boletín 11186-07 (Cámara de Diputadas y Diputados, 2000).

8 La única IPN aprobada íntegramente por el pleno de la Convención fue el apoyo al aborto. En forma parcial, se aprobaron también las iniciativas por el derecho a la educación sexual integral y el Banco Central autónomo.

9 Entre las iniciativas incorporadas no por las IPN sino directamente por la Convención, estarían “Las universidades estatales al servicio del desarrollo local y regional del país”, “La normativa por el respeto y la dignidad de los bomberos(as) de Chile” y “Los servicios públicos, universales y de calidad y política fiscal universal y justa para la garantía de derechos sociales”.

En el segundo proceso sólo cuatro de las 31 iniciativas se habrían aprobado, aunque incorporando en algunos casos el contenido de otras iniciativas similares.

La razón para estas diferencias es que una iniciativa puede aparecer como rechazada, pero sus contenidos pueden haber sido incorporados al borrador a través de una reformulación de su redacción. También puede que la norma propuesta ingrese sólo parcialmente, que se fusionen varias normas en una o que la norma reitere elementos ya ingresados por otra vía al borrador.

La IPN más votada del primer proceso, “Con mi plata, no. Defiende tus ahorros previsionales”, obtuvo 60.850 firmas, pero fue rechazada por la Convención. Los contenidos de esa propuesta claramente no quedaron reflejados en el borrador de nueva Constitución, sometido a plebiscito. En efecto, la mayoría de las y los representantes en la Convención eran críticos del modelo de capitalización individual de pensiones que esta norma buscaba resguardar. Su rechazo fue ampliamente difundido en la prensa, y usado para desacreditar la representatividad de la Convención.¹⁰

En el segundo proceso, una norma similar, defendiendo la propiedad y heredabilidad de los fondos de pensiones obtuvo el segundo lugar, con 24.505 firmas. La IPN más votada en el segundo proceso fue “Chile, por los animales”, con 25.415 apoyos, norma que definía a los animales como seres sintientes a ser protegidos por el Estado. Esta norma fue incluida en la propuesta constitucional, pero sólo en su segunda dimensión. Se señaló como deber del Estado y de la ciudadanía proteger a los animales, pero se eliminó su definición como seres sintientes. Alcanzó entonces una aprobación parcial por el Consejo Constitucional.

10 Tras el rechazo de la IPN “Con mi plata, no”, el convencional de derecha, Bernardo Fontaine, apareció en marzo de 2022 en la portada del diario Las Últimas Noticias diciendo que “los trabajadores ya no serán dueños de sus ahorros previsionales” (Lara, 2022). No obstante, el rechazo de la propuesta no implicaba la expropiación de los fondos previsionales, por lo que estas declaraciones fueron consideradas como desinformación.

Conclusiones

Las propuestas constitucionales de 2022 y 2023 introdujeron mecanismos participativos inexistentes en el sistema político vigente. Es destacable que ambos textos constitucionales, rechazados en los plebiscitos “de salida”, hayan contemplado propuestas para ampliar la participación ciudadana, incluyendo la regulación de las IPN para el proceso legislativo ordinario. En el primer borrador se incorporaron propuestas “débiles” y también “fuertes”, estas últimas para la revocatoria de ley y la reforma constitucional; el segundo, en cambio, sólo incorporó la versión “débil” (Soto y Suárez, 2024, p. 130). En este sentido, la existencia de mecanismos participativos en el proceso constitucional chileno parece haber incidido en un acuerdo transversal sobre la pertinencia de ampliar los espacios institucionales de participación como complemento de los espacios representativos.

La incidencia que tuvieron las IPN en los borradores de los dos procesos constituyentes es difícil de determinar. Ello obedece a que una norma puede ser rechazada tanto para reformular la misma idea de otra manera como porque el tema ya se encuentra abordado, o puede ser parcialmente aprobada, desvirtuando su sentido original. Las IPN parecen haber jugado un papel relevante como insumo de las deliberaciones constitucionales (SEPC, 2023; Delamaza, 2024, p. 278). Sin embargo, existen versiones contrapuestas sobre su incidencia, pues su capacidad de llegar al borrador constitucional dependía de la afinidad de los convencionales y consejeros, una vez alcanzado el umbral mínimo.

En efecto, las IPN –en el marco de las discusiones constitucionales–, constituían un mecanismo “débil” que habilitaba para proponer y no para aprobar normas. Sin embargo, actuaron como herramienta de movilización política por parte de los sectores minoritarios en los órganos representativos, los que en ocasiones acusaron a las asambleas de no recoger “la voz de la gente” por rechazar propuestas. Como era esperable, esta “voz” fue diversa. En la Convención, por ejemplo, ingresó a debate una IPN a favor y otra en contra del aborto. El órgano representativo se inclinó por la primera y rechazó la segunda. Entre las 31 propuestas que ingresaron al Consejo, alrededor de la mitad podría catalogarse en términos gruesos como más bien progresistas y la otra mitad como más bien conservadoras.

Las IPN permitieron introducir temas de agenda en los órganos constituyentes y generaron un importante debate público. Sin embargo, las mayorías políticas de izquierda en la Convención y de derecha en el Consejo fueron determinantes para decidir la suerte de cada iniciativa. El problema central que esta situación pone en evidencia es que las IPN pueden generar un choque de expectativas entre la ciudadanía y los órganos representativos. La Convención fue electa por un 43% y el Consejo por un 86% de un electorado de más de 15 millones de personas. En este contexto, no parece razonable que una IPN respaldada por 10 o 15 mil personas deba imponerse sobre la asamblea. Sin embargo, esa perspectiva se hizo sentir durante el debate, dio argumentos para criticar a los órganos representativos por no adoptar alguna IPN y generó molestia y decepción en autores y patrocinadores de iniciativas de norma. Al respecto, se ha señalado que el número de firmas requerido en ambos procesos fue demasiado bajo en términos comparados, lo que puede restar legitimidad a las propuestas.¹¹

Las IPN reprodujeron de manera más notoria que otros mecanismos participativos las asimetrías en el poder de articulación, campaña y convocatoria de distintos intereses y grupos sociales. A diferencia de otras innovaciones participativas, presentar una IPN requiere cierto conocimiento técnico para elaborar una propuesta constitucional que sea admisible. Así, por ejemplo, quienes presentaron IPN en el segundo proceso fueron predominantemente hombres (70%), con un alto nivel de educación (74%), sesgos que fueron menos pronunciados en otros mecanismos en 2023.¹² Las organizaciones con mayores recursos económicos y comunicacionales tienen mayor capacidad de éxito para promover sus IPN, como demostró el resultado de la iniciativa “Con mi plata, no”, que llegó en primer y segundo lugar en los dos procesos. Aunque el lobby de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), y sus partidarios existió para todos los mecanismos, parece haber rendido mejores resultados en las IPN.

El uso de las IPN en los procesos constitucionales chilenos realzó la relevancia de la participación directa, por la posibilidad de presentar y apoyar iniciativas, y contempló una dimensión de democracia representativa al dejar en manos de convencionales y consejeros la aprobación de las pro-

11 “La exigencia de tan solo 15.000 firmas resulta un número bajo y, como pone de manifiesto la experiencia italiana, puede encubrir una voluntad deliberada de restarle legitimidad a las propuestas” (Soto y Suárez, 2024, p. 106).

12 En el primer proceso las IPN no mostraron este sesgo de género (Soto y Suárez, 2024, p. 124).

puestas. Esta relación entre la dimensión directa y la representativa en la versión “débil” de las IPN debe ser considerada con cuidado, porque puede producir un choque de expectativas y devaluar el mecanismo a ojos del público. El punto más problemático fue, sin embargo, la dimensión deliberativa. La discusión de IPN al interior de los órganos constitucionales no contempló de manera suficiente a sus autores y partidarios, ni permitió una difusión suficiente de argumentos hacia el público general.¹³ En la eventual adopción de mecanismos como este para el proceso legislativo, el resguardo de la deliberación en todos estos niveles debería ser prioritario.

La expectativa de que las IPN, en su versión “débil” (tal como han sido propuestas al Congreso y como se usaron en los procesos constitucionales), podría forzar a las élites a responder a demandas ciudadanas ignoradas es lo que las hace especialmente atractivas y, al mismo tiempo, vulnerables a la decepción. Su transversalidad política muestra que son una idea interesante para quienes detentan el poder, pero al mismo tiempo debería levantar sospechas acerca de su real eficacia para redistribuirlo. Estas propuestas podrían ver en el mecanismo una forma fácil de granjearse el favor del público sin ceder espacios significativos de poder.

La experiencia chilena reciente con las IPN muestra que, como han señalado distintos trabajos sobre el uso de mecanismos participativos en América Latina, estos constituyen armas de doble filo que pueden democratizar, pero también contribuir a la concentración del poder (Welp y Serdült, 2009). Mientras para algunos se trata de instituciones que incentivan el populismo o el clientelismo, otros las ven como una forma de empoderamiento ciudadano y fuente de legitimidad democrática. Esta diversidad de valoraciones emana de diseños, contextos y usos dispares. “No es posible esperar efectos siempre democratizadores, con-

sensuales o inclusivos de estos mecanismos denominados, quizá demasiado esperanzadoramente, como de innovación democrática. Tampoco es sensato lo contrario, es decir, esperar todos los males (autoritarismo, polarización y exclusión) de los mismos” (Zaremborg y Welp, 2020, p. 88).

La forma en que no sólo se conceptualice, sino que se experimente la relación entre democracia directa y representativa en la vida política es clave para el buen resultado de innovaciones como las IPN. Algunas visiones tradicionales de la ciencia política han considerado participación y representación como principios opuestos y en mutua tensión. Sin embargo, desde hace ya varias décadas el énfasis tanto en la teoría democrática como en la ciencia política empírica va en otra dirección. Zaremborg y Welp denuncian como “ficticia” la confrontación entre política directa e indirecta y sostienen que la participación no puede reemplazar ni debería competir con la representación. Altman (2005), sostiene que, allí donde son exitosos, los mecanismos de democracia directa contribuyen a fortalecer una política representativa menos mayoritaria y más consociativa, como ocurre en Suiza y Uruguay.

La experiencia con mecanismos activados por recolección de firmas ha sido más bien negativa en América Latina, con la excepción de Uruguay (Welp y Serdült, 2009; Zaremborg y Welp, 2020). Las IPN en los procesos constitucionales chilenos dan cuenta de su potencial y también de sus vulnerabilidades. Una regulación efectiva de este mecanismo en el futuro debería tener en cuenta la necesidad de un diseño que reduzca su potencial aprovechamiento por grupos de poder, convirtiéndolas en verdaderas herramientas democratizadoras. Generar las condiciones apropiadas para la formación de la opinión pública requiere tiempo y una serie de procesos complementarios a la institución misma. Crear espacios de información supone un papel relevante para actores intermediarios como partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil y medios de comunicación.

13 La Convención y el Consejo recibieron informes sobre las IPN y celebraron algunas sesiones especiales con sus autores, pero la escasez de tiempo parece haber sido determinante en el déficit deliberativo que evidenció este mecanismo.

Referencias

- Altman, D.** (2005). Democracia directa en el continente americano: ¿autolegitimación gubernamental o censura ciudadana? *Política y gobierno* 12 (2), 203-232.
- Avendaño, O.** (2019). Estallido social en Chile: Los dilemas políticos desde octubre del 2019. *Política, Revista de Ciencia Política*, 57 (2), 105-119. <https://doi.org/10.5354/0719-5338.2019.61558>
- Avritzer, L.** (2017). *The two faces of institutional innovation: Promises and limits of democratic participation in Latin America* [Las dos caras de la innovación institucional: Promesas y límites de la participación democrática en América Latina]. Edward Elgar Publishing.
- Bachelet Jeria, M.** (2007, 19 de julio). *Mensaje de S. E. la presidenta de la República con que inicia un proyecto de reforma constitucional que incorpora la iniciativa ciudadana de ley* [Mensaje 436-355]. <https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmlD=5401&prmlTIPO=INICIATIVA>
- Biblioteca Nacional del Congreso Nacional de Chile** (2023, 4 de septiembre). *Historia de la Ley 20.050. Reforma Constitucional que Introduce Diversas Modificaciones a la Constitución Política de la República*. https://www.bcn.cl/historiadelaley/fileadmin/file_ley/6131/HLD_6131_37a6259cc0c1dae299a7866489dff0bd.pdf
- Cámara de Diputadas y Diputados** (1995, 12 de septiembre). *Reforma constitucional que incorpora la iniciativa popular como mecanismo de participación ciudadana* [Proyecto de ley]. Boletín 1696-07. <https://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/tramitacion.aspx?prmlD=591&prmlBoletin=1696-07>
- . (2000, 13 de abril). *Reforma constitucional para crear la iniciativa popular en la formulación de las leyes* [Proyecto de ley]. Boletín 11186-07. <https://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/tramitacion.aspx?prmlD=1316&prmlBoletin=2489-07>
- Castiglioni, R. & Rovira Kaltwasser, C.** (2016). Challenges to political representation in contemporary Chile [Desafíos a la representación política en el Chile contemporáneo]. *Journal of Politics in Latin America*, 8 (3), 3–24. <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/1866802X1600800301>
- Corvalán, A. y Soto, F.** (2021). *Tendencias constitucionales. Experiencias comparadas y lecciones para Chile*. LOM.
- Delamaza, G.** (2024). *Por un Chile diferente. Participación popular en el proceso constituyente* (2019-2022). LOM.
- Escudero, M. C.** (2022, septiembre). Making a Constituent Assembly possible in Chile: The shifting costs of opposing change [Hacer posible una Asamblea Constituyente en Chile: Los costos cambiantes de oponerse al cambio]. *Bulletin of Latin American Research* 4, 641-656. <https://doi.org/10.1111/blar.13290>
- Figueroa Rubio, P. y Jordán Díaz, T.** (2021). Convergencia deliberativa: La participación ciudadana en el cambio constitucional, Chile 2016. *Polis Revista Latinoamericana* 20 (58), 78-103. <https://dx.doi.org/10.32735/S0718-6568/2021-N58-1579>
- Le Foulon, C. y Palanza, V.** (2021, julio). Elecciones a la Convención Constituyente: innovación y renovación. *Puntos de referencia. Política y Derecho*, 580. Centro de Estudios Públicos. https://static.cepchile.cl/uploads/cepchile/2022/09/pder580_clefoulon_vpalanza.pdf
- Fuentes S., C.** (Ed). (2023). *El proceso fallido. La dinámica constituyente en Chile 2020-2022*. Catalonia.
- García, J. F.** (2024). A failed but useful constitution-making process: How Bachelet's process contributed to constitution-making in Chile [Un proceso constitucional fallido pero útil: cómo el proceso de Bachelet contribuyó a la elaboración de la Constitución en Chile]. *Global Constitutionalism*, 13 (1), 239–249. <https://doi.org/10.1017/S2045381723000254>
- Heiss, C.** (2023, 29 de agosto). The new Chilean constituent process: exercising the “muscle” of public participation in an adverse context [El nuevo proceso constitucional chileno: ejercitando el “músculo” de la participación pública en un contexto adverso]. *ConstitutionNet*. <https://constitutionnet.org/news/new-chilean-constituent-process-public-participation>
- Lafont, C. & Urbinati, N.** (2024). *The lottocratic mentality. Defending democracy against lottocracy* [La mentalidad lotocrática: defender la democracia frente a la lotocracia]. Oxford University Press.
- Lara, A.** (2022, 31 de marzo). “Los trabajadores ya no serán más dueños de sus ahorros previsionales”. *Las Últimas Noticias*. <https://www.lun.com/Pages/NewsDetail.aspx?dt=2022-03-31&NewsID=488577&BodyID=0&Paginald=18>
- Ley 20.840 de 2015.** Sustituye el Sistema Electoral Binominal por uno de Carácter Proporcional e Inclusivo y Fortalece la Representatividad del Congreso Nacional. 20 de abril de 2025. D. O. 41.149. <https://bcn.cl/2ey8j>
- López Moreno, Rodolfo.** (2023, 11 de mayo). #7M: Tres síntomas del momento destituyente. *Ciper*. <https://www.ciperchile.cl/2023/05/11/7m-tres-sintomas-del-momento-destituyente/>
- . (2024). Movimientos sociales, partidos políticos y la continuidad institucional del estallido social chileno en la Convención Constitucional. *Desafíos*, 36 (1), 1–32. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.13222>
- Manin, B.** (1998). *Los principios del gobierno representativo* [Trad. Fernando Villespín]. Alianza.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE** (2017). Chile: *La participación ciudadana en el proceso constituyente* [Informe]. Estudios de gobernanza pública de la OCDE. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/d99f14ee-es>
- Reuchamps, M. & Welp, Y.** (Eds.). (2023). *Deliberative constitution-making: opportunities and challenges* [Constitución deliberativa: oportunidades y desafíos]. Routledge.
- Ríos, M.** (Ed.) (2008). *Mujer y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina*. IDEA, Flasco-Chile, Catalonia.
- Secretaría Ejecutiva de Participación Ciudadana** (2023, septiembre). *Participación ciudadana en el proceso constitucional 2023* [Informe final]. Universidad de Chile; Pontificia Universidad Católica. <https://www.secretariadeparticipacion.cl/wp-content/uploads/2023/10/Informe-SPC-Final.pdf>
- Somma, N. M., Bargsted, M., Disi Pavlic, R. & Medel, R. M.** (2021). No water in the oasis: the Chilean Spring of 2019–2020 [Sin agua en el oasis: la primavera chilena de 2019-2020]. *Social Movement Studies* 20 (4), 495-502. <https://doi.org/10.1080/14742837.2020.1727737>
- Soto Barrientos, F. y Suárez Antón, O.** (2024). La iniciativa popular de norma en Chile: ¿un trasplante normativo? Estudio a partir de la experiencia comparada. Tirant Lo Blanch. <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/200058>
- Suárez-Cao, J.** (2021, octubre). Reconstructing legitimacy after crisis: The Chilean path to a new Constitution [Reconstruyendo la legitimidad después de la crisis: El camino chileno hacia una nueva Constitución]. *Hague Journal of the Rule of Law*, 13, 253–264. <https://doi.org/10.1007/s40803-021-00160-8>
- Urbinati, N.** (2006). *Representative democracy. Principles and genealogy* [Democracia representativa. Principios y genealogía]. The University of Chicago Press.
- Welp, Y. y Serdült, U.** (Coords). (2009). *Armas de doble filo. La participación ciudadana en la encrucijada*. Prometeo.
- Welp, Y. y Soto, F.** (2019, julio). Más allá de modas y cortinas de humo: la deliberación ciudadana en cambios constitucionales. *Revista Española de Ciencia Política*, 50, 13–41. <https://doi.org/10.21308/recp.50.01>
- Zaremborg, G. y Welp, Y.** (2020). Más allá de enfoques utópicos y distópicos sobre innovación democrática. *Recerca. Revista de Pensament i Anàlisi*, 25 (1), 71-94. <https://doi.org/10.6035/Recerca.2020.25.1.5>

Autora

Claudia Heiss. Profesora Asociada, Facultad de Gobierno Universidad de Chile. Doctora en Ciencia Política de New School for Social Research; Máster en Ciencia Política de la Universidad de Columbia; y periodista de la Universidad de Chile. Consejera de Comunidad Mujer y miembro de la Red de Politólogas.

Es investigadora adjunta del Núcleo Milenio para el Estudios de la Política, Opinión Pública y Medios en Chile (MEPOP) y del Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (COES). Sus áreas de investigación son el constitucionalismo, los estados de excepción constitucional y la política en Chile. ANID/FONDAP COES 15130009, ANID/MEPOP NCS2024_007

Presidió la Asociación Chilena de Ciencia Política (2012-2014); integró la Comisión Técnica para habilitar el proceso constituyente en Chile (2019); y estuvo a cargo, en representación de la Universidad de Chile, del mecanismo de Audiencias Públicas en la Secretaría Ejecutiva de Participación Ciudadana del segundo proceso constitucional (2023).

Iniciativas populares de norma como innovación democrática institucional

Un análisis del proceso constitucional chileno 2021-2023

El estallido social abrió una grieta en la democracia chilena, revelando la desconexión entre ciudadanía e instituciones. En este contexto emergieron las iniciativas populares de norma (IPN) como una apuesta inédita por ampliar la participación directa en los procesos constitucionales. Aunque despertaron entusiasmo y masiva adhesión, su implementación evidenció tensiones profundas entre participación y representación.

Las IPN permitieron que propuestas ciudadanas entraran al debate constitucional si alcanzaban cierto número de firmas. Sin embargo, su influencia real fue limitada: muchas iniciativas populares fueron modificadas o rechazadas por las mayorías políticas, generando frustración y acusaciones de que los órganos constituyentes no escuchaban “la voz del pueblo”. Su diseño también favoreció a actores con más recursos, reproduciendo desigualdades.

Este ensayo examina el potencial y las limitaciones de las IPN como innovación democrática. Sostiene que, aunque abrieron una vía para acercar decisiones a la ciudadanía, también expusieron los riesgos de crear expectativas sin mecanismos deliberativos sólidos. Su futuro dependerá de rediseñar el equilibrio entre participación directa y poder institucional.

Más información sobre el tema se puede encontrar aquí:

➤ www.chile.fes.de/publicaciones