

DESAFÍOS PARA EL INICIO DEL  
PROCESO CONSTITUYENTE EN CHILE

# FINANCIAMIENTO ELECTORAL Y PLEBISCITO CONSTITUYENTE

DIRECCIÓN DE ESTUDIOS / OCTUBRE 2020

CUADERNO DE TRABAJO N°16  
DESAFÍOS PARA EL INICIO DEL  
PROCESO CONSTITUYENTE EN CHILE

# FINANCIAMIENTO ELECTORAL Y PLEBISCITO CONSTITUYENTE

DIRECCIÓN DE ESTUDIOS / OCTUBRE 2020

Esta obra está licenciada bajo licencia Creative Commons  
Atribución - Compartir Igual 4.0 Internacional



Ediciones Consejo para la Transparencia, Santiago Chile  
Octubre 2020

**Autor:** Carlos Carrasco, analista Dirección de Estudios  
Consejo para la Transparencia

**Diseño y Composición:** Natalia Royer

ISSN 0719-4609

# ÍNDICE

---

- 4** **CAPÍTULO 1**  
Presentación
- 5** **CAPÍTULO 2**  
Antecedentes
- 9** **CAPÍTULO 3**  
Mecanismos de democracia directa
- 12** **CAPÍTULO 4**  
Financiamiento electoral, plebiscito y proceso  
constituyente
- 16** **CAPÍTULO 5**  
Experiencia internacional en la regulación de  
campañas en plebiscitos y otros mecanismos de  
democracia directa
  - 16 i. Experiencia de países OCDE
  - 23 ii. Experiencia latinoamericana y el caso  
de Uruguay
  - 27 iii. Experiencias recientes: Acuerdo por la Paz  
(Colombia) y Brexit (Reino Unido)
- 29** **CAPÍTULO 6**  
Reflexiones finales
- 31** **CAPÍTULO 7**  
Bibliografía



# CAPÍTULO 1 PRESENTACIÓN

---

En sus años de vida republicana, Chile no ha tenido habitualmente instancias de participación y deliberación ciudadana que incidan en el desarrollo de una nueva Constitución. Prueba de ello es que las Constituciones de 1833, 1925 y 1980 fueron pensadas y redactadas por un grupo reducido de ciudadanos vinculados al poder político, económico o militar. Implica esto que los principios, derechos, obligaciones y la organización del poder en el país han quedado relegados en manos de unas pocas personas capaces de influir en todos los aspectos de la vida cotidiana de las personas. Actualmente, la confianza ciudadana hacia grupos de poder, como por ejemplo la clase política, ha ido disminuyendo gradualmente al punto en que hoy nos situamos en un escenario de crisis de representatividad, cuyo cenit se alcanzó en octubre de 2019, a través del 'estallido social'. La desconfianza hacia los políticos, empresarios e instituciones del Estado no es más que el corolario de una profunda crisis de la democracia representativa: no basta participar de las ideas políticas eligiendo un candidato temporalmente, sino que, ahora la ciudadanía demanda una participación que pueda incidir en la consecución de derechos sociales y universales.

El plebiscito constituyente se erige, por primera vez, como una oportunidad para que los chilenos realicen un pacto social respecto al modelo político y social que se requiere para el futuro, sanando, profundizando y aumentando la calidad de nuestra democracia. Pero también es cierto que un evento de esta magnitud presenta grandes desafíos, especialmente, en que el despliegue de las ideas y argumentos respecto a la necesidad, o no, de contar con una nueva Constitución se realice de la forma más transparente y justa posible. Aspectos como el uso de los medios de comunicación masivos, el rol del gobierno en la campaña y el financiamiento de ésta son importantes de regular, ya

que pueden inclinar la balanza hacia una u otra opción. Es así como el rol de la transparencia y la rendición de cuentas es fundamental para llevar a cabo un proceso justo, equitativo e incluyente que asegure la soberanía ciudadana respecto a la organización del país; por ello, tal como dicta su misión institucional -contribuir a fortalecer la democracia en Chile - el Consejo para la Transparencia se vincula a esta fundamental temática.

Este documento de trabajo pretende visibilizar aspectos que puedan asegurar un proceso constituyente equitativo. Para ello, en el capítulo "antecedentes" se describen los hechos que conllevaron a la realización de un plebiscito constituyente, cuya causa directa fue el 'estallido social de octubre de 2019', y los esfuerzos políticos que se realizaron para la modificación de la Constitución. El capítulo "Mecanismos de Democracia Directa", describe y profundiza las particularidades de los mecanismos de democracia directa, como lo son los plebiscitos, referendums y otras instancias, como las iniciativas populares. El capítulo "Financiamiento Electoral, Plebiscito y Proceso Constituyente", núcleo de este documento de trabajo, analiza una arista necesaria de transparentar y rendir cuentas en los plebiscitos, como es el financiamiento de las campañas. Finalmente, el capítulo "Experiencia Internacional en la Regulación de Campañas en Plebiscitos y Otros Mecanismos de Democracia Directa", evidencia la diversidad de fórmulas que utilizan distintos países para resolver no sólo el financiamiento de las campañas, sino también el rol del gobierno y de los medios de comunicación en las campañas.

## CAPÍTULO 2 ANTECEDENTES

---

A principios del mes de octubre de 2019, un Panel de Expertos del Transporte Público Metropolitano anunció un alza de 30 pesos en los servicios del Metro de Santiago, ante el cual comenzaron, diversas manifestaciones lideradas por estudiantes secundarios, quienes llamaron a evadir el pago del pasaje<sup>1</sup>. Algunas autoridades de gobierno criticaron el rol de los estudiantes argumentando que el alza en la tarifa no había aumentado para ellos<sup>2</sup>. Finalmente, el 18 de octubre de 2019 se desencadenaron una serie de manifestaciones producto del alza del pasaje del transporte público, iniciando, con ello, un proceso reflexivo de la clase política para atender las demandas ciudadanas, lo que se canalizó en un acuerdo que inició un inédito proceso constituyente.

El alcance de las protestas a nivel nacional evidenció un profundo malestar ciudadano respecto al modelo social que se fundamenta en la Constitución de 1980<sup>3 4 5 6</sup>, lo que fue desarrollado por los asistentes a los diálogos ciudadanos realizados por el Consejo para la Transparencia en diversas regiones del país<sup>7</sup>, con el objetivo de levantar apreciaciones de las y los ciudadanos respecto a las manifestaciones, y así determinar el rol de la transparencia y el

derecho de acceso a la información en este escenario. En estos, la mayoría de los participantes plantearon que la instauración de la Constitución política de 1980 a manos de un gobierno no democrático, configuró una nueva idiosincrasia de la sociedad chilena. La ciudadanía, que era políticamente activa y organizada, pasó a ser más individualista y centrada en sus intereses económicos, acorde al nuevo modelo, dejando de participar en instancias políticas y disminuyendo, con ello, su capacidad para controlar y fiscalizar las acciones de las autoridades. **La individualización provocó que la ciudadanía fuese desatendiendo sus derechos mediante un desconocimiento y falta de interés hacia lo cívico, mientras que el rol del Estado se habría orientado preferentemente a perfeccionar un modelo económico que generó y profundizó, a vista de los participantes de los diálogos, una brecha entre individuos privilegiados -establecidos por una élite vinculada al poder político y económico- y una mayoría de individuos cada vez más precarizados.**

Complementando los planteamientos sostenidos por los participantes de los diálogos ciudadanos, algunas encuestas como Ipsos<sup>8</sup>, Latinobarómetro<sup>9</sup>, el Estudio Nacional de Transparencia<sup>10</sup>

<sup>1</sup> [https://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/28283/1/Cronologia\\_proceso\\_constituyente\\_\\_prensa\\_\\_def.pdf](https://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/28283/1/Cronologia_proceso_constituyente__prensa__def.pdf)

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Estudio Nacional de Opinión Pública N°84 (CEP): [https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20200116/20200116081636/encuestacep\\_diciembre2019.pdf](https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20200116/20200116081636/encuestacep_diciembre2019.pdf)

<sup>4</sup> Ciper: <https://www.ciperchile.cl/2020/03/02/escuchando-a-los-chilenos-en-medio-del-estallido-liberacion-emocional-reflexividad-y-el-regreso-de-la-palabra-pueblo/>

<sup>5</sup> Artaza, Et. Al. (2019) [https://www.uchile.cl/documentos/descarga-el-libro-chile-desperto-lecturas-desde-la-historia-del-estallido-social-de-octubre-pdf-58-mb\\_161019\\_0\\_0723.pdf](https://www.uchile.cl/documentos/descarga-el-libro-chile-desperto-lecturas-desde-la-historia-del-estallido-social-de-octubre-pdf-58-mb_161019_0_0723.pdf)

<sup>6</sup> Robles, F. (2005) <https://revistamad.uchile.cl/index.php/RMAD/article/view/13939/15010>

<sup>7</sup> Diálogos ciudadanos 2019-2020. [https://www.consejotransparencia.cl/categoria\\_destacado/vinculacion-cplt/](https://www.consejotransparencia.cl/categoria_destacado/vinculacion-cplt/)

<sup>8</sup> Ipsos, 2019.

<sup>9</sup> Latinobarómetro, 2018.

<sup>10</sup> Estudio Nacional de Transparencia, 2019.

o Auditoría a la Democracia<sup>11</sup>, reflejan, a través de los últimos años, la existencia de un distanciamiento entre la ciudadanía y el Estado que, a nivel teórico, se puede interpretar como una relación, incluyendo a las entidades privadas, definible bajo parámetros de inclusión/exclusión: las instituciones, públicas y privadas, en un entorno de alta contingencia e incertidumbre, operarían en el sentido de Ulrich Beck (2006) como 'garantes de seguridad' en las cuales los ciudadanos necesitan depositar su confianza para obtener una mayor certeza en su vida cotidiana. No obstante, en la actualidad, la mayoría de la población no puede configurar su vida institucionalmente, toda vez que se encuentra excluida de dicha garantía, conduciendo a los individuos a enfrentarse a dilemas que conllevan riesgos: endeudamiento para educarse, trabajar o cuidar a los hijos, ocupar los servicios de salud públicos o pagar por los privados, etc. Ejemplo de esto es que un 70% de los chilenos manifestó sentirse cansado del costo de vida en el país<sup>12</sup>, un 27% de los adultos mayores debe, obligatoriamente, seguir trabajando, ya que su jubilación es muy baja o un alto porcentaje de la población no puede costearse una vivienda propia<sup>13</sup>. **Así, a pesar de que la organización institucional en Chile pueda parecer más estable que en otros países de la región, los individuos no se encuentran en el centro de las instituciones, siendo ésta una de las causas del 'estallido social', conllevando a los ciudadanos a manifestarse por la obtención y reconocimiento de una mayor gama de derechos y a objeto de ser incluidos en distintos sistemas, todo esto materializado en una nueva Constitución.**

Ahora bien, junto a la ausencia institucional que viven los ciudadanos, se suman casos de corrupción, tráfico de influencias o abusos de poder, siendo un emblema de la corrupción público-privada durante este último tiempo, los casos Penta y SQM<sup>14</sup> en 2014-2015, pues

involucró un amplio espectro de empresarios y políticos, donde el financiamiento ilegal de la política puso en el debate si las leyes y las políticas públicas que promulgan y ejecutan las autoridades priorizan el interés general o son influenciadas por grandes grupos económicos los cuales financian la política a beneficio propio. Frente a ello, el Estudio Nacional de Transparencia de 2019 evidenció que un 70% de los chilenos consideran que las instituciones públicas son corruptas; un 77% desconfía del sector privado y un 75% desconfía del sector público. Además, las penas recibidas por casos de corrupción son bajas existiendo una sensación de impunidad frente a estos hechos. De esta forma, **la corrupción ha implicado un quiebre de expectativas ciudadanas hacia el sector público y privado, profundizando la exclusión ciudadana y, por lo tanto, la incertidumbre que tiene que afrontar cada individuo.**

A la exclusión y la desconfianza se le suma la falta de legitimidad que le otorga la ciudadanía a las autoridades. Las demandas ciudadanas, a través de movimientos sociales como el estudiantil, contra las AFP, los que luchan por un medio ambiente libre de contaminación, como el que producen las hidroeléctricas o a favor de las libertades sexuales, por nombrar algunos, no han sido lo suficientemente escuchadas ni encausadas por los titulares del poder. Y **cuando la institucionalidad que legitima el poder no logra aportar a los individuos las herramientas necesarias para que éstos alcancen sus objetivos individuales y comunitarios, se produce un debilitamiento de lo que comúnmente se considera aceptable (anomia social).** Los ciudadanos consideran que su estilo de vida bajo los parámetros actuales ya no es aceptable. De esta forma, las acciones de las autoridades e instituciones no son respaldadas por la ciudadanía. En las elecciones municipales de 2016 sólo un 40% de los ciudadanos asistieron a las urnas<sup>15</sup> y para las elecciones presidenciales y

<sup>11</sup> Auditoría a la Democracia, 2016.

<sup>12</sup> Ipsos 2019.

<sup>13</sup> <https://ciperchile.cl/2019/08/09/gerente-de-la-camara-chilena-de-la-construccion-entra-al-debate-por-la-crisis-de-la-vivienda/>

<sup>14</sup> Penta, es un grupo empresarial dedicado a la previsión, seguros, finanzas, salud e inmobiliarias. SQM (Sociedad Química y Minera de Chile), es una empresa dedicada a la explotación, procesamiento y comercialización del nitrato de potasio, yodo, potasio y litio.

<sup>15</sup> Servel, 2019.

parlamentarias de 2017 un 50% emitió un votó<sup>16</sup>. La abstención electoral refleja que el sistema democrático en Chile está profundamente cuestionado, pues sólo un 42% de los chilenos se encuentra satisfecho con éste<sup>17</sup>.

La ‘marcha más grande de Chile’, que contó con la participación de más de 155 organizaciones sociales, con una asistencia, sólo en la región Metropolitana, de más de 1.200.000 personas, **expresó la demanda por un nuevo trato entre la ciudadanía y el Estado, reflejada en una mayor inclusión de derechos sociales, una mayor participación ciudadana en los asuntos públicos y la reducción de las desigualdades sociales. Esta demanda por amplios derechos ciudadanos se cristaliza en un proceso conducente a generar una nueva Carta Fundamental.**

Las primeras manifestaciones por parte de las autoridades de la posibilidad de implementar un proceso constituyente provinieron de una reunión sostenida entre el Presidente de la República y los Presidentes de ambas Cámaras del Congreso Nacional<sup>18</sup>. En dichas reuniones se llegó a la conclusión de la importancia de realizar un proceso constituyente para superar el malestar ciudadano. El Presidente del Senado del momento, Jaime Quintana señaló: “(...) tenemos que recoger el espíritu que en algún momento se tuvo con el proceso de participación ciudadana para una Nueva Constitución y que quedó a mitad de camino; responsabilidad también transversal de la política, no sólo del actual gobierno”<sup>19</sup>. En este contexto, parlamentarios de la oposición (DC, PPD, PS, PC, PH, RD, Comunes, Convergencia Social y Regionalistas) propusieron realizar un plebiscito para consultar a la ciudadanía sobre la necesidad de obtener una nueva Constitución.

Al margen de las acciones de las autoridades, la ciudadanía -a través de organizaciones sociales, juntas vecinales y barriales- organizó cabildos autoconvocados con el propósito de delinear los

ejes de la nueva Constitución, siguiendo, en gran parte, la experiencia obtenida en los ‘Encuentro locales autoconvocados (ELA)’ realizados en el Gobierno de Michelle Bachelet.

En vista de este escenario, la Asociación Chilena de Municipalidades tomó la decisión de realizar un plebiscito nacional, fechado para el día 7 de diciembre de 2019, preguntando a la ciudadanía la necesidad de tener una nueva Constitución, además de otras necesidades locales. La consulta se realizó en 226 municipios mediante la modalidad de voto electrónico y presencial, contando con la participación de 2.465.243 votos escrutados<sup>20</sup>. Respecto a la consulta de si es necesario o no contar con una nueva Constitución, **un 92% de los votantes se expresó a favor de iniciar un nuevo proceso constituyente y sobre el mecanismo para elaborarla, un 72% se manifestó por la opción de Convención Constituyente -por sobre la opción de Convención Mixta- es decir, la elaboración de una nueva Constitución debe provenir de personas elegidas por el pueblo, en desmedro de autoridades legislativas en ejercicio de su cargo.**

Tras más de un mes de constantes movilizaciones y una crisis política y social en el país, partidos de gobierno y oposición negociaron las bases para el establecimiento de una nueva Constitución. La negociación se centró en la representatividad del órgano constituyente: “desde la oposición se plantea la opción que la integración de la convención constituyente sea compuesta por un 80% de ciudadanos electos y un 20% de parlamentarios en ejercicio, mientras que desde el oficialismo plantearon una fórmula de integración de 40% de ciudadanos electos, 40% de parlamentarios en ejercicio y un 20% de expertos”<sup>21</sup>, sufriendo posteriormente esta fórmula modificaciones.

Luego de arduas negociaciones, 14 partidos políticos firmaron un acuerdo institucional

<sup>16</sup> Ibid.

<sup>17</sup> Latinobarómetro, 2018.

<sup>18</sup> [https://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/28283/1/Cronologia\\_proceso\\_constituyente\\_prensa\\_def.pdf](https://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/28283/1/Cronologia_proceso_constituyente_prensa_def.pdf)

<sup>19</sup> Óp. cit. Página 3.

<sup>20</sup> Óp. cit. Página 9.

<sup>21</sup> Óp. cit. página 7.

denominado 'Acuerdo por la Paz y una nueva Constitución', que estableció el inicio del proceso constituyente en Chile con las siguientes medidas<sup>22</sup>:

**1.** Impulsar un plebiscito en el mes de abril de 2020<sup>23</sup> que resuelva dos preguntas:

- a) ¿Quiere una nueva constitución?: Apruebo o Rechazo
- b) ¿Qué tipo de órgano debiera redactar la nueva Constitución?: Convención Mixta Constitucional o Convención Constitucional.

**2.** La Convención Mixta Constitucional será integrada en partes iguales por miembros electos para el efecto, y parlamentarios y parlamentarias en ejercicio.

**3.** En el caso de la Convención Constitucional, sus integrantes serán electos íntegramente para este efecto. La elección de los miembros de ambas instancias se realizará en el mes de octubre de 2020<sup>24</sup>, juntamente con las elecciones regionales y municipales bajo el sufragio universal con el mismo sistema electoral que rige en las elecciones de diputados en la proporción correspondiente.

**4.** El órgano constituyente deberá aprobar las normas y el reglamento de votación de éstas por un quórum de dos tercios de sus miembros en ejercicio.

Por su parte, en diciembre de 2019 la 'Comisión Técnica Constituyente', compuesta por 14 integrantes, miembros de partidos firmantes del Acuerdo por la Paz, presentó un borrador, dando inicio al proceso constituyente. En dicho borrador se estableció, entre otros aspectos, que serán 155 integrantes en caso de ser Convención Constituyente y 172 en caso de ser Convención Constituyente Mixta. Además, se señalan los plazos para el plebiscito, fijado el día 26 de abril, que posteriormente fue modificado para el mes de octubre de 2020, a causa de la pandemia Covid-19.

Tras una reforma constitucional aprobada por la Cámara de Diputados, que modifica el Capítulo XV de la Constitución Política de la República, y que fue ratificado por el Senado, **se estableció un mecanismo para elaborar una nueva Constitución, teniendo la ciudadanía la opción de votar por la elaboración de una nueva Carta Fundamental y también la opción de votar la conformación del órgano constituyente plasmado en una Convención Constitucional 100% electa por la ciudadanía o una Convención Constitucional Mixta conformada por un 50% de los parlamentarios en ejercicio**<sup>25</sup>.

<sup>22</sup> [http://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/76280/1/Acuerdo\\_por\\_la\\_Paz.pdf](http://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/76280/1/Acuerdo_por_la_Paz.pdf)

<sup>23</sup> Posteriormente modificado para octubre de 2020, a raíz de la pandemia Covid-19.

<sup>24</sup> Modificada para abril de 2021, a raíz de la pandemia Covid-19.

<sup>25</sup> Óp. Cit., página 10.

## CAPÍTULO 3

# MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA

---

El 23 de diciembre de 2019, el Presidente de la República, Sebastián Piñera, promulgó una reforma constitucional que estableció un plebiscito para determinar si la ciudadanía quiere una nueva Constitución mediante la opción 'Apruebo' o 'Rechazo'<sup>26</sup>.

Los plebiscitos son parte de los llamados 'mecanismos de democracia directa', es decir, permiten a los ciudadanos tomar decisiones sobre materias específicas directamente en las urnas (Altman, 2005). Su finalidad es hacer que las y los ciudadanos puedan participar colectiva y directamente en el proceso de toma de decisiones, más allá de elegir a sus representantes (Payne et al. 2002).

Los mecanismos de democracia directa admiten diversas definiciones y graduaciones. Las concepciones minimalistas consideran como democracia directa exclusivamente a los referéndums, es decir, a la consulta popular promovida por los ciudadanos a fin de aprobar o vetar una Ley (Lissidini, 2007). Posturas más flexibles extienden la democracia directa a todos los mecanismos de participación ciudadana que implican un voto fuera de las elecciones regulares: referéndums, plebiscitos y la revocación de mandato. Posturas maximalistas consideran que las iniciativas legales ciudadanas; las decisiones ciudadanas respecto a los recursos del Estado (como los presupuestos participativos) e instituciones de control de la política, como los *ombudsman* y las auditorías ciudadanas, también son mecanismos de la democracia directa (Ibid.). Aunque no hay un acuerdo legislativo para los términos plebiscito, referéndum e iniciativa popular, ya que cada legislación varía en relación

con su forma jurídica, los requisitos para ejercer algunos de estos mecanismos y su aprobación, académicamente se pueden clasificar según su iniciativa de origen, alcance y poder.

Los plebiscitos pueden ser consultivos, es decir, no tienen alguna consecuencia legal. Esto sucede cuando los gobiernos consultan la opinión de los ciudadanos con respecto a ciertas temáticas para formarse una impresión respecto a la medida consultada. Los plebiscitos también pueden ser vinculantes cuando el Poder Ejecutivo somete a votación una propuesta a la ciudadanía y el resultado tiene fuerza de Ley (Altman, 2005). Este tipo de mecanismo es utilizado en la mayoría de los países latinoamericanos y va, generalmente, unido a las reformas constitucionales.

A diferencia de los plebiscitos, los referéndums se caracterizan por el poder que tienen los ciudadanos para vetar una política adoptada. Ejemplo de ello fue el referéndum respecto a la Ley de Caducidad Punitiva del Estado en Uruguay, que establecía que "quedaba vetado para el Estado aplicar su facultad condenatoria contra los crímenes vinculados con la represión política cometidos en dictadura" (Altman, 2005, pág. 215-216). No obstante, una comisión presidida por viudas de dos legisladores asesinados en Buenos Aires comenzó una campaña de referéndum en contra de dicha Ley.

La diferencia entre plebiscito y referéndum se puede establecer con mayor fuerza en un contexto latinoamericano, pero fuera de él las diferencias se complejizan. Así, existe el referéndum constitucional obligatorio en el cual la votación es requerida para aprobar alguna

reforma constitucional, ya sea parcial o total. Es utilizado en Australia, Dinamarca, Irlanda y Suiza. El referéndum abrogatorio es un procedimiento que fuerza a los gobernantes a poner a disposición de los ciudadanos una ley votada previamente por el legislativo. Su resultado también tiene carácter vinculante y es utilizado en Austria, Dinamarca, Italia, Suiza y Suecia. El referéndum consultivo, también denominado plebiscito en el contexto europeo, corresponde a una iniciativa de los gobernantes o ciudadanos, pero su resultado no es vinculante. Es utilizado en Francia, Gran Bretaña, Canadá y Finlandia. Finalmente, está el Referéndum revocatorio o recall, en el cual los gobernantes o funcionarios pueden ser destituidos.

Respecto a las iniciativas populares éstas son consideradas como una de las instituciones más democráticas dentro de los mecanismos de democracia directa (Lissidini, 2007). Consisten en la reunión de firmas para proponer un cambio a la legislación o para que los legisladores consideren una acción propuesta por la ciudadanía. Son mecanismos muy utilizados en Suiza, Nueva Zelanda y algunos estados de Estados Unidos. El número de firmas necesarias para aprobar un proyecto generalmente difieren acorde a cada Constitución y sus resultados son generalmente vinculantes.

**Como se puede observar, es difícil trazar una diferencia conceptual entre un mecanismo y otro, respondiendo más bien la modalidad de cada mecanismo a la legislación de cada país. No existe una estandarización de cómo se debería configurar un mecanismo de democracia directa.** Los países que poseen estos tipos de mecanismos difieren entre sí en diversos ámbitos como, por ejemplo, respecto de quién es la responsabilidad de poder iniciar dichos mecanismos. Los poderes políticos formales (Ejecutivo y Legislativo) pueden iniciar un mecanismo de democracia directa para que los ciudadanos ratifiquen o no una ley. Pero la ciudadanía también puede tener iniciativa legal proponiendo una nueva medida legislativa, revocando el mandato de un representante electo o vetando una ley ya adoptada por el Ejecutivo o Legislativo. Existe cierto consenso (Altman, 2005) de que los mecanismos iniciados 'desde arriba', desde el Poder Ejecutivo y Legislativo corresponden a los plebiscitos consultivos y

a los plebiscitos vinculantes, mientras que los mecanismos iniciados 'desde abajo', desde la ciudadanía, son denominados iniciativas populares, referéndums y referéndums revocatorios. Desde la década de los 60 se viene observando un aumento sostenido de los mecanismos de democracia directa. La ola de democratización que se instauró en Europa los últimos 20 años supuso la redacción de nuevas constituciones que incluyeron a estos mecanismos o instituciones como una forma válida para resolver posturas políticas en las comunidades. En Latinoamérica, Uruguay, Colombia y Ecuador son los países que más han utilizado los mecanismos de democracia directa, siendo los plebiscitos vinculantes el mecanismo más utilizado. En consecuencia, **existe una mayor inclusión institucional, tanto nacional como local, de todos estos mecanismos, pero también es cierto que dicha inclusión responde a un aumento de las exigencias de los ciudadanos por un mayor acceso al diseño de las políticas públicas, la inclusión de nuevos grupos al proceso político, un mayor control político (*accountability*) y por la transparencia de los actos del gobierno** (Lissidini, 2007). Precisamente, la exigencia de inclusión y un mayor control político en Chile abrió las puertas para que los ciudadanos decidan si quieren una nueva Constitución y, en el caso que así sea, se ratifique con un mecanismo de democracia directa, como es el plebiscito.

En Chile, la preferencia por la democracia representativa ha sido clara. Aunque la gestación de un primer texto constitucional de la República utilizó mecanismos de participación directa y plebiscitos, las Constituciones aprobadas no han logrado establecer algún mecanismo de democracia directa (Bronfman, 2007). Las Constituciones de 1812, 1818, 1925, 1980 y la reforma a la Constitución en 1989 fueron ratificadas mediante plebiscitos, pero el uso de estos mecanismos creados en las Constituciones de 1925 y 1980 han sido más bien escasos. La Constitución de 1925 incluyó el plebiscito como una vía para solucionar conflictos entre el Ejecutivo y el Legislativo; sin embargo, este mecanismo nunca llegó a ser utilizado. Por ejemplo, en 1970 hubo una reforma constitucional que amplió las condiciones para efectuar un plebiscito, cubriendo una mayor gama de desacuerdos entre el Ejecutivo y el Legislativo, limitando la facultad del primero de rechazar un proyecto de

## DESAFÍOS PARA EL INICIO DEL PROCESO CONSTITUYENTE EN CHILE

reforma constitucional aprobado por el Congreso pleno. Dicha medida causó un conflicto entre ambos poderes que no pudo ser resuelto por el mecanismo de plebiscito (Ibid.). La Constitución de 1980 retomó la idea de plebiscito establecida en la Constitución de 1925, incorporando un procedimiento de reforma constitucional que exigía

la ratificación plebiscitaria, que fue utilizada en la reforma de 1989. El mecanismo plebiscito no ha sido utilizado tampoco en el trámite de las 10 reformas constitucionales aprobadas hasta la fecha<sup>27</sup> y en ninguna de las reformas entre el periodo de 1925 a 1970 (ibid.).

<sup>27</sup> Reformas constitucionales en Chile años: 1991, 1997, 1999, 2000, 2003, 2005, 2007, 2008, 2009 y 2011.

## CAPÍTULO 4

# FINANCIAMIENTO ELECTORAL, PLEBISCITO Y PROCESO CONSTITUYENTE

---

Fuera de las configuraciones de los mecanismos de democracia directa y las causas para su implementación, un tema relevante que puede decidir los efectos de un mecanismo vinculante es el financiamiento de éste. Frente a ello, existen posturas diversas como, por ejemplo, la crítica de la excesiva importancia que juega el dinero, no sólo en las campañas de los plebiscitos sino en las elecciones en general, y el rol de la transparencia en la financiación de campañas, que puede ayudar a los electores a tomar decisiones informadas (Lutz & Hug, 2010).

Otra crítica frecuente respecto al financiamiento de los mecanismos de democracia directa es la posible captura por grupos de interés. Como documentan las elecciones en el Estado de Oregon, Estados Unidos, los plebiscitos y referéndums se han transformado en una herramienta para que grupos de interés, que cuentan con un gran poder económico, puedan posicionar sus propias agendas de activismo (Verdugo, 2012). **Los grupos de intereses poderosos tienen la capacidad para financiar una mayor propaganda, influenciar a la opinión pública y provocar mayores votaciones populares que otros grupos.** La evidencia demuestra que, si bien existe una base de múltiples donantes, la mayor cantidad de dinero proviene de un grupo pequeño de 'grandes donantes' haciendo desigual la promoción de las ideas respecto a un plebiscito (Ibid.). Los procesos plebiscitarios tienen altos costos para poder iniciarse. Mientras más altos sean los costos, menores grupos de interés como las organizaciones sociales podrán participar de ellos, haciendo que los grupos con gran poder económico y una alta influencia tengan la capacidad para efectuar un mayor lobby

y organizar costosas campañas publicitarias que conquisten a los electores. Pareciese que una herramienta eficaz para limitar el poder de grupos de interés y emparejar la campaña son las medidas de transparencia que existan en ella, en cuanto los ciudadanos van a ser capaces de discernir quiénes están detrás de la promoción de una u otra opción.

Lo cierto es que, fuera de contextos en los cuales los mecanismos de democracia directa son frecuentemente utilizados, por nombrar algunos casos como el Estado de California en Estados Unidos, Suiza o Uruguay, existe muy poca información respecto al financiamiento de éstos en contraste a la información disponible respecto a elecciones regulares o mecanismos representativos. Aparte de las diversas normas que pueden existir respecto al financiamiento, éstos pueden contener los mismos problemas que se observan en elecciones regulares, puesto que "los mismos actores que participan en procesos representativos como lo son las elecciones regulares, también participan en procesos de plebiscitos o referéndums, tales como partidos políticos o grupos de interés" (Lutz & Hug, 2010, pág. 2).

La promulgación de la Ley 21.200, que modifica el capítulo XV de la Constitución Política de la República y establece la realización del plebiscito<sup>28</sup>, no contiene un mecanismo que regule el financiamiento de éste. Es por ello que algunos parlamentarios mostraron su preocupación respecto a este 'vacío legal' en cuanto la Ley no especifica quiénes pueden realizar aportes privados, cuáles son los montos máximos o cuál es el tope de gasto que debe tener cada una de las campañas<sup>29</sup>.

**En enero de 2020 el Servicio Electoral (Servel) confirmó que las campañas para el plebiscito constitucional no contarían con financiamiento estatal, ya que la reforma constitucional que habilitó el plebiscito no reguló ni hizo aplicable la Ley 19.884 sobre transparencia y gasto electoral<sup>29</sup>. Dicha Ley tiene como función regular el financiamiento, el control y las medidas de publicidad de los gastos electorales que realizan los partidos políticos y candidatos en los actos eleccionarios, la cual fue modificada en 2016, junto a otras leyes como la Ley Orgánica Constitucional de Votaciones Populares y Escrutinios; la Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos; y la Ley Orgánica Constitucional sobre el Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral- a raíz de los casos de corrupción ‘Penta’ y ‘SQM’.**

Entre las principales modificaciones para regular de mejor forma el financiamiento de la política y de las campañas electorales, incluidas en la Ley 20.900 de 2016, ‘Para el Fortalecimiento y Transparencia de la Democracia’, se encuentran (Fuente: Observatorio Anticorrupción y Servel)<sup>31,32</sup>:

- 1)** La reducción en un 50% de los límites de gasto electoral permitidos para campañas políticas en todo tipo de elecciones.
- 2)** Se aumenta al doble el anticipo fiscal que se entrega a partidos y candidatos independientes, manteniendo la fórmula de cálculo sobre la base de la votación en la última elección.
- 3)** Se reducen los límites permitidos para que personas naturales puedan donar a campañas políticas.
- 4)** Se establece un límite al total de aportes que una persona natural pueda realizar a distintas campañas políticas durante un año electoral, para prevenir el peligro de captura.

**5)** Se prohíbe el aporte de personas jurídicas (donaciones de empresas) a campañas electorales.

**6)** Se permiten los aportes personales de los candidatos, siempre y cuando no superen el 25% del gasto electoral permitido.

**7)** Los aportes deben ser públicos y de fácil consulta de parte de la ciudadanía. Sólo se permiten ‘aportes menores sin publicidad’ (anteriormente denominados ‘aportes anónimos’) con un máximo de 40 UF<sup>33</sup> en la elección presidencial, 20 UF en la elección parlamentaria, 15 UF en elección de alcaldes y Cores y 10 UF para concejales.

**8)** Los aportes por parte de personas naturales a los partidos políticos son públicos, salvo en periodo de campañas, lo cual aplica el punto 7.

**9)** Se otorga al Servicio Electoral (Servel) la calidad de organismo autónomo de rango constitucional.

Con las modificaciones de las leyes que regulan el financiamiento de la política y las campañas electorales realizadas por la Ley 20.900, los cuales se pueden observar en la tabla siguiente, se establece una regulación efectiva de las campañas electorales, del financiamiento estatal de partidos políticos, de una mayor transparencia en el financiamiento electoral y una mayor equidad para acceder a cargos de acción popular. También se redefine como gasto electoral “todo desembolso o contribución avaluable en dinero, efectuado por el precandidato en lo que corresponda, el candidato, un partido político o un tercero en su favor, con ocasión y a propósito de actos electorales”<sup>34</sup>. Es obligación para el Servel publicar en el Diario Oficial y en su sitio electrónico los máximos de gastos electorales permitidos.

<sup>29</sup> <http://cache-elastic.emol.com/2019/12/28/B/4H3NF874/all>

<sup>30</sup> <https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/politica/constitucion/servel-confirma-que-campanas-para-el-plebiscito-de-abril-no-tendran/2020-01-15/190142.html>

<sup>31</sup> <https://servel.cl/diario-oficial-publica-ley-para-el-fortalecimiento-y-transparencia-de-la-democracia/>

<sup>32</sup> <https://observatorioanticorruptacion.cl/cumplimiento.html#fulfillment-3>

<sup>33</sup> Unidad de Fomento.

<sup>34</sup> <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=213283>

**FINANCIAMIENTO DE LA POLÍTICA Y LAS CAMPAÑAS ELECTORALES EN CHILE**

|  |   |
|--|---|
| Donaciones Extranjeras a partidos políticos          | No  |
| Donaciones Extranjeras a candidatos                  | No  |
| Donaciones anónimas a partidos políticos             | Sí, con relación a campañas, con límite máximo específico (40 UF elección presidencial; 20 UF elección parlamentaria; 15 UF elección de alcaldes y Cores; 10 UF para concejales). Fuera del periodo de campañas todos los aportes son públicos. |
| Donaciones anónimas a candidatos                     | Sí, con límite máximo específico (40 UF elección presidencial; 20 UF elección parlamentaria; 15 UF elección de alcaldes y Cores; 10 UF para concejales).  |
| Financiamiento público para partidos políticos       | Sí, regular (con fines de: formación ciudadana; preparación de candidatos; participación de la mujer y jóvenes; gastos operacionales) y, adicional, con relación a campañas.  |
| Límite de gasto de candidatos                        | Sí  |
| Límite de gasto de partidos políticos                | Sí  |
| Límite de aportes a un candidato                     | Sí  |
| Límite de aportes a partidos políticos en elecciones | Sí  |
| Donaciones de empresas a partidos políticos          | No  |
| Donaciones de empresas a Candidatos                  | No  |

Fuente: elaboración propia

Frente a la ausencia de las leyes que regulan el financiamiento electoral del plebiscito para comenzar o no un proceso constituyente, **han surgido una serie de voces, desde autoridades, partidos políticos y organizaciones no gubernamentales que alertan frente a la situación, pues, sin una adecuada regulación, el plebiscito para el proceso constituyente podría carecer de equidad y transparencia en cuanto estaría permitido, por ejemplo, el aporte de personas jurídicas.** Nuevamente, la relación entre política y dinero sería operacionizada por grandes grupos económicos del país. La declaración pública 'por un financiamiento transparente del plebiscito', firmada por 65

personas representantes de diversas organizaciones sociales pone el acento en establecer las mismas regulaciones aprobadas en la Ley 20.900 'Para el Fortalecimiento y Transparencia de la Democracia'.

En una entrevista realizada al Presidente Ejecutivo de Espacio Público, Diego Pardow, éste señaló<sup>35</sup> que las reglas para el financiamiento de campañas realizadas para evitar las situaciones de corrupción como el financiamiento irregular de la política, "están pensadas para una elección de personas". Es decir, "existe una persona o un partido político responsable de recibir las donaciones y rendir el gasto de

<sup>35</sup> <https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/politica/constitucion/las-dudas-respecto-al-financiamiento-de-las-campanas-para-el-plebiscito/2019-12-30/193404.html>

campana”. Sin embargo, el plebiscito es una elección “entre dos ideas” donde “no hay una persona, partido o administrador político que pueda responder”. La Ley 19.884 que regula la transparencia y el gasto electoral, está pensada para regular candidaturas y partidos políticos y no para regular ideas. Por ello, **es importante regular, cuanto antes, el financiamiento de la campaña del plebiscito, por ejemplo, en las plataformas sociales, prohibir el financiamiento de personas jurídicas, regular los medios de comunicación para un trato equitativo de las franjas electorales y establecer un responsable, por cada opción, para la rendición de cuentas de los gastos de campañas.**

Frente a esta problemática, se ingresó a la Cámara un proyecto de ley -que se encuentra en el primer trámite constitucional- cuya finalidad es regular diversos aspectos sobre el financiamiento de las campañas del plebiscito para una nueva Constitución. Entre sus principales ámbitos, el proyecto aplica las disposiciones de la Ley 18.884 -en su título I, que establece la definición de gasto electoral en periodos de campaña y fija los límites de gasto electoral de un candidato o partido político, dependiendo del tipo de elección; título II, exceptuando el

párrafo 2º, que versa sobre el financiamiento público; y los títulos III, IV y V, que definen el financiamiento privado por parte de personas naturales y los topes que puedan efectuar éstas, la transparencia respecto al aporte privado, las prohibiciones en las donaciones de campaña por parte de personas jurídicas y las sanciones de incumplimiento de la Ley. Se le suma al proyecto disposiciones especiales sobre quiénes podrán realizar propaganda y publicidad electoral en los plebiscitos nacionales; límites específicos de aportes individuales; límite de gasto electoral para partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil y la regulación de la franja televisiva.

Resumiendo, el proyecto de Ley contempla todas las disposiciones de la Ley 18.884, exceptuando el financiamiento público. Los legisladores que impulsaron este proyecto de ley han indicado que el vacío legal respecto al financiamiento de la campaña del plebiscito debe ser solucionado a la brevedad, en cuanto a que Chile, en los últimos años, ha avanzado en las normas de financiamiento de la política y las campañas, estableciendo altos estándares de transparencia y trazabilidad de recursos. En consecuencia, el plebiscito no puede quedar fuera de estos avances.

## CAPÍTULO 5

# EXPERIENCIA INTERNACIONAL EN LA REGULACIÓN DE CAMPAÑAS EN PLEBISCITOS Y OTROS MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA

### I. EXPERIENCIA DE PAÍSES OCDE

**En los últimos años, democracias de todo el mundo han comenzado a recurrir a los plebiscitos y referéndums con la finalidad de hacer partícipe a la ciudadanía de la democracia y reducir el distanciamiento existente entre ésta y el Estado.** Desde los años 90 se observa una tendencia a este uso de mecanismos como una forma para paliar las deficiencias existentes de las democracias representativas, tales como un distanciamiento de la ciudadanía con las autoridades, la falta de confianza en las instituciones y la cada vez más frecuente abstención electoral. A pesar de que los ciudadanos se encuentran insatisfechos con las instituciones de la democracia representativa, no ocurre lo mismo con los mecanismos de la democracia directa (Reidy & Suiter, 2015).

No obstante, como señalan Lutz & Hug (2010), existe poca información no sólo respecto a la relación dinero, medios de comunicación y la política en estos mecanismos, sino también respecto a las disposiciones legales para que éstos sean efectuados como, por ejemplo, si los ciudadanos pueden iniciar un proceso de democracia directa, las materias que pueden ser incluidas o no, la redacción de las preguntas o los quórums para que los resultados de un plebiscito sean válidos<sup>36</sup>. No hay un consenso

respecto a las características que deben tener estos mecanismos, dependiendo esto de cada país y su tradición respecto a ellos. Sin embargo, organizaciones como el “Instituto para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA)”<sup>37</sup>; la “Comisión de Venecia del Consejo de Europa (CdE)”<sup>38</sup> o la “Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES)”<sup>39</sup>, por nombrar algunas, han tratado de estandarizar y prestar asistencia técnica respecto a los mecanismos de democracia directa como los plebiscitos o referéndums.

La finalidad de regular estos mecanismos se enmarca en un esfuerzo por generar mayor igualdad en los mismos a costa de restringir libertades. Una mayor regulación proporciona un mayor equilibrio en las campañas y, por lo tanto, mejora la calidad de la democracia. **La desigualdad en la representación y el financiamiento, generalmente, favorece a los ciudadanos más privilegiados, por lo tanto, la regulación de los plebiscitos y referéndums está diseñada para corregir las desigualdades inherentes al proceso democrático, ya sea para el financiamiento o las oportunidades de participación** (Reidy & Suiter, 2015).

El “Código de Buenas Prácticas” sobre referéndums realizado por la Comisión de Venecia, aplicable también a los plebiscitos, propone un marco de principios y normas, enumerando

<sup>36</sup> <https://www.idea.int/data-tools/regional-comparison-view/602/45/world>

<sup>37</sup> <https://www.idea.int/>

<sup>38</sup> <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?Language=19&year=all>

<sup>39</sup> <http://aceproject.org/about-es/organisations/partners/IFES>

primero aspectos generales que toda elección democrática debe poseer (sufragio universal, igualdad de voto, voto secreto) y las condiciones que se deben establecer para su realización (respeto de los derechos fundamentales, estabilidad de la ley, organización del plebiscito por un órgano imparcial y un sistema de apelación eficaz). El Código se centra en la posibilidad de que los ciudadanos enfrentados a un proceso de plebiscito o referéndum tengan la suficiente libertad para formarse una opinión y en igualdad de oportunidades.

Respecto al primero, la Comisión de Venecia propone: a) la neutralidad de los órganos administrativos del Estado, b) la prohibición de que las autoridades políticas utilicen fondos públicos en sus campañas y c) la exigencia de un órgano independiente. El Código de Buenas Prácticas apoya el papel que pueden tener las autoridades políticas en los plebiscitos, pero no recomienda el financiamiento público de éstos, puesto que puede afectar la libertad para formarse una opinión por parte de los ciudadanos si las autoridades utilizan recursos públicos para financiar un lado de la campaña. Ante ello, hay que distinguir si la iniciativa y el fondo del plebiscito es realizado por parte de las autoridades. Lo que se plantea es que el gobierno no utilice los fondos públicos para promocionar su opción. Respecto a la igualdad de oportunidades, el Código establece que deben existir requisitos normativos que equilibren la propaganda y difusión por radio y televisión; el financiamiento de la campaña y la existencia de un órgano estatal imparcial que gestione las votaciones.

La mayor investigación realizada para la regularización de campañas de instancias de referéndums en países pertenecientes a la OCDE que tienen

una larga tradición en este tipo de instancias es la realizada por Reidy y Suiter (2015), quienes basándose en evidencia empírica y reglamentos de distintas normativas, como el Código de Buenas Prácticas de la Comisión de Venecia, la Red de Conocimientos Electorales (ACE), la IFES y los informes de IDEA, propusieron un índice para la regulación de este tipo de campañas. El índice se basa en cuatro componentes:

- a)** restricciones sobre la participación del gobierno, en cuanto se restringe el uso de financiamiento público por parte de autoridades políticas en sus campañas y la neutralidad política de la administración pública;
- b)** regulaciones sobre los medios de comunicación públicos y privados;
- c)** el financiamiento de la campaña, que incluye los límites a las donaciones, los gastos de campaña y la publicidad (transparencia) de los mismos; y
- d)** la existencia de un órgano electoral independiente del gobierno que tiene la responsabilidad de organizar y fiscalizar elecciones, referéndums y plebiscitos.

Cada componente del índice tiene subcomponentes, los cuales fueron codificados en forma binaria: 0 cuando un país no cuenta con una norma que regule algún ámbito del índice y 1 en caso de contar con alguna normativa. La suma de todos los subcomponentes es 20, lo máximo que puede alcanzar un país si posee todas las regulaciones recomendadas. La investigación se centra en los países de la OCDE que regularmente efectúan este tipo de mecanismo.

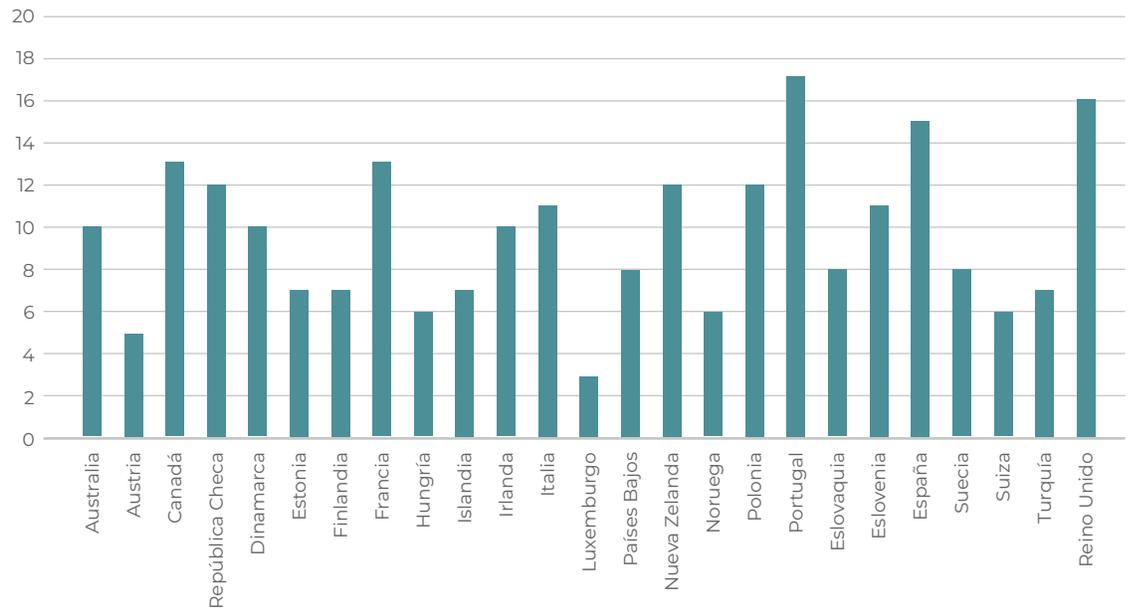
| RESTRICCIONES A LA PARTICIPACIÓN EN CAMPAÑAS                                  |
|---|
| Restricción del rol del gobierno en la campaña (ámbito financiero)            |
| Restricción del rol del gobierno en la campaña (participación)                |
| Restricción de la administración pública en la campaña (neutralidad política) |
| REGLAS DE COMUNICACIÓN DE CAMPAÑAS  |
| Regulaciones sobre la igualdad en los medios de comunicación públicos         |
| Regulaciones sobre la igualdad en los medios de comunicación privados         |
| Regulación del gasto en los medios de comunicación privados                   |
| Regulación sobre la igualdad en los medios impresos                           |
| Tiempo de emisión gratuito para partidos políticos                            |
| Tiempo de emisión gratuito para organizaciones de la sociedad civil           |
| Prohibición de publicidad política pagada en radio y televisión               |
| REGLAS DE FINANCIAMIENTO DE CAMPAÑAS  |
| Límites de donaciones a la campaña (partidos políticos)                       |
| Límites de donaciones a la campaña (organizaciones de la sociedad civil)      |
| Límites de gastos de campaña (partidos políticos)                             |
| Límites de gastos de campaña (organizaciones de la sociedad civil)            |
| Financiamiento público de la campaña (partidos políticos)                     |
| Financiamiento público de la campaña (organizaciones de la sociedad civil)    |
| Transparencia de donaciones (partidos políticos)                              |
| Transparencia de donaciones (organizaciones de la sociedad civil)             |
| ÓRGANO ELECTORAL INDEPENDIENTE  |
| Comisión electoral independiente  |
| Comunicación directa con los electores  |

Fuente: Reidy & Suiter, 2015

**Lo primero que llama la atención de los resultados en la aplicación del índice es la variación general que existe entre los países en las normas que regulan los referéndums.** Entre los países con una alta regulación de

campañas son Portugal, Reino Unido, España, Francia y Canadá. Mientras que los países que menos regulaciones tienen en los plebiscitos y referéndum son Luxemburgo, Austria, Suiza, Noruega y Hungría.

**ÍNDICE GENERAL DE REGULACIÓN DE CAMPAÑAS DE  
PLEBISCITOS Y REFERÉNDUM EN PAÍSES OCDE**



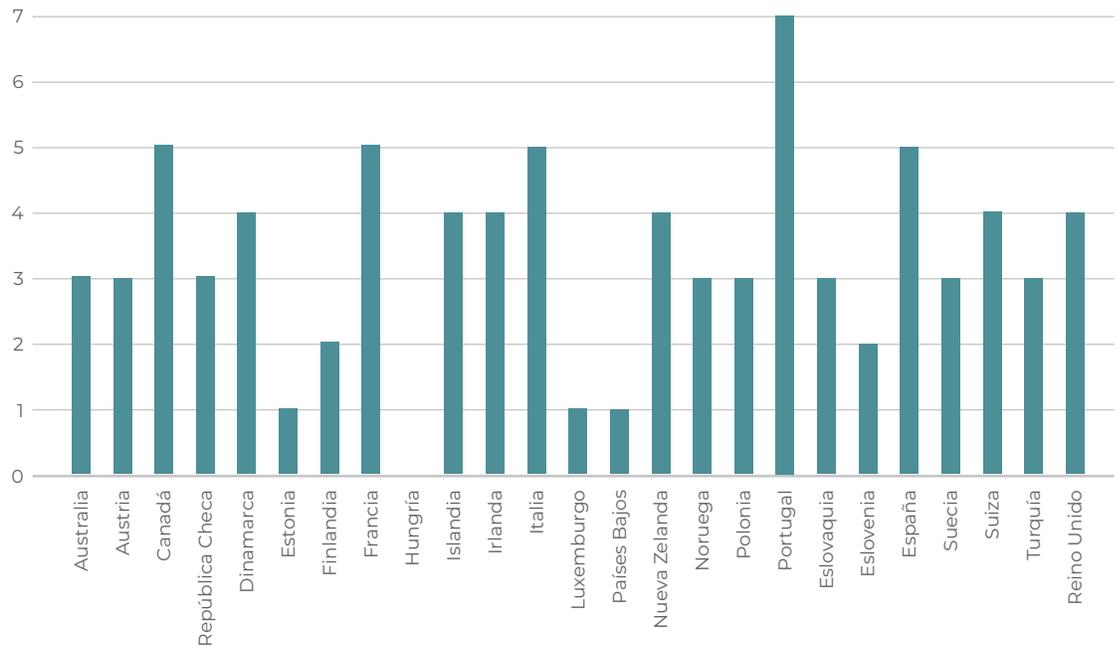
Fuente: Reidy & Suiter, 2015

Respecto a la restricción de participación del gobierno en las campañas, cuya finalidad es obtener la neutralidad política respecto a plebiscitos y referéndums, **12 de los 25 países restringen el uso de fondos públicos por parte del gobierno para impedir que éste apoye su preferencia de campaña. La adopción de la restricción de la participación del gobierno en el ámbito financiero es relativamente baja en los países de la OCDE, no siguiendo una gran mayoría las recomendaciones de diversos organismos**

**como IDEA.** Países como Australia, Canadá, Irlanda, Países Bajos, Nueva Zelanda, Polonia, Portugal y Reino Unido tienen restricciones en dos subcomponentes: limitación del gobierno para utilizar fondos públicos para financiar su preferencia de campaña y la neutralidad política de la administración pública. España es el único país que restringe la participación del gobierno en los 3 subcomponentes (utilización de fondos públicos, participación de gobierno y participación de la administración pública en general).



**REGLAS DE COMUNICACIÓN DE CAMPAÑAS DE PLEBISCITO Y REFERÉNDUM**



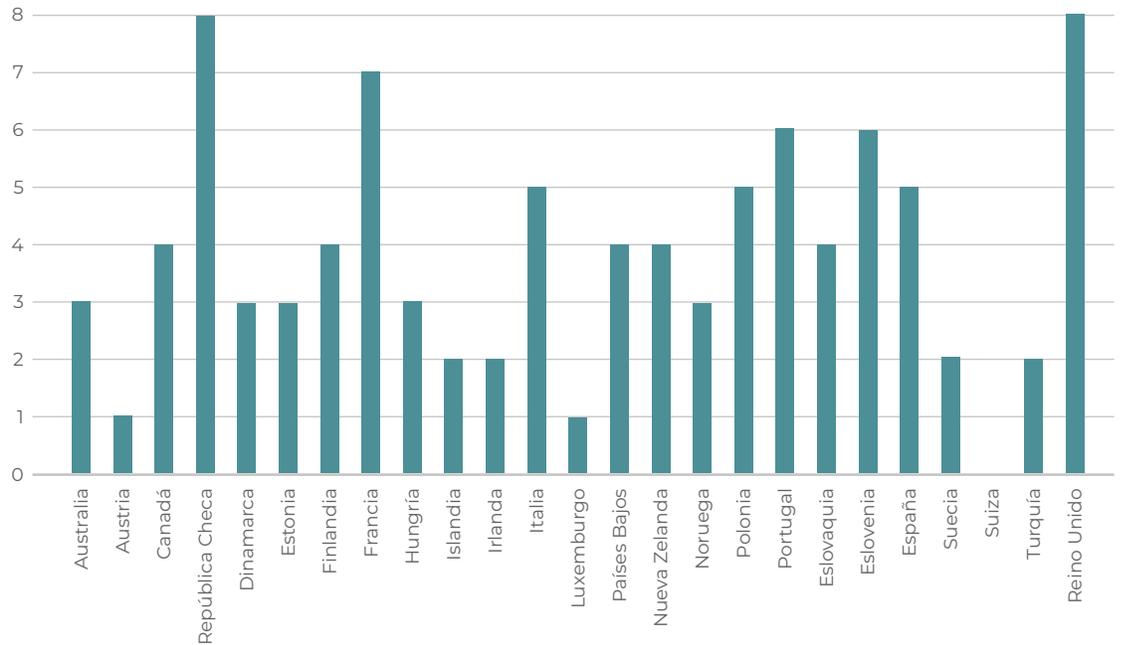
Fuente: Reidy & Suiter, 2015

En cuanto al financiamiento, a pesar de las preocupaciones de que se utilice el dinero para influenciar los resultados de un plebiscito o referéndum, sólo un número acotado de países posee regulaciones al financiamiento de campañas. **Entre los subcomponentes que son regulados con mayor frecuencia por los países OCDE, se encuentran la transparencia de financiamiento, que incluye transparentar y rendir cuentas respecto de las donaciones y los gastos realizados por los partidos políticos**, siendo sólo Suecia y Suiza los países que no exigen dicha norma. No obstante, son sólo 13 los países que regulan la transparencia de financiamiento para las organizaciones de la sociedad civil, entre los que se encuentran Canadá, Nueva Zelanda y Portugal. Son pocos los países que tienen límites a las donaciones de campaña para los partidos políticos o grupos de la sociedad civil: 9 países tienen límites a las

donaciones para partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil. El financiamiento estatal a los partidos políticos por motivos de campaña está permitido en sólo 11 países del índice, los que incluyen Dinamarca, Eslovaquia, Finlandia, Francia, Países Bajos, y la República Checa. El financiamiento público para grupos de la sociedad civil está permitido en sólo 8 países: Australia, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Italia, República Checa, Suecia y Reino Unido.

En resumen, países como Reino Unido, República Checa y Francia poseen altas regulaciones respecto al financiamiento de las campañas. Por el contrario, Luxemburgo, Austria y Suiza son los países que menos regulaciones tienen, llamando este último país la atención por cuanto es uno de los países del mundo que más utiliza este tipo de mecanismo, pero no cuenta con regulaciones de financiamiento.

**REGULACIONES DEL FINANCIAMIENTO DE CAMPAÑAS DE PLEBISCITO Y REFERÉNDUM**

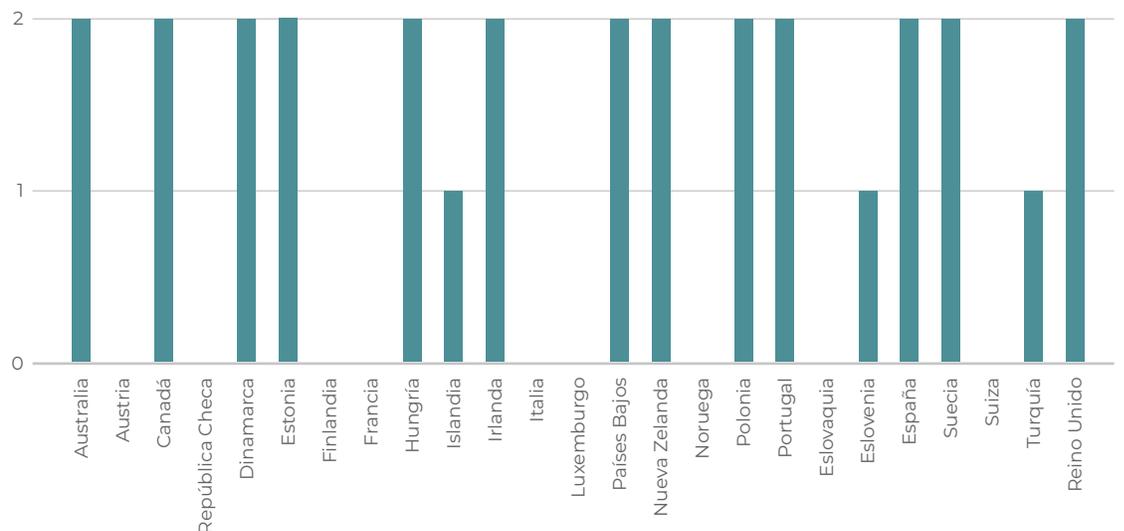


Fuente: Reidy & Suiter, 2015

El último componente refiere a la presencia de un órgano electoral independiente. Entre los países que poseen dicho órgano se encuentran Australia, Nueva Zelanda, Irlanda, Canadá y el Reino Unido. En sólo Islandia, Eslovenia y Turquía el órgano electoral independiente no tiene un

rol en la comunicación con los electores. Por el contrario, los países que no tienen un órgano independiente encargado de la gestión electoral de los plebiscitos se encuentra Austria, República Checa, Francia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Eslovaquia y Suiza.

**ÓRGANO ELECTORAL INDEPENDIENTE**



Fuente: Reidy & Suiter, 2015

## II. EXPERIENCIA LATINOAMERICANA Y EL CASO DE URUGUAY

La incorporación de mecanismos de democracia directa en las Constituciones de diversos países latinoamericanos responde inherentemente a una crisis de representación política que, a la vez, responde a múltiples factores, tales como el sistema de partidos vigente, el surgimiento de liderazgos *outsiders* que se encuentran fuera de la representación de partidos o sin una trayectoria política, el grado de estabilidad política, la presencia de grupos armados o violentos y la intensidad de protestas contra los gobiernos (Lissidini, 2010). Como en los países de la OCDE, los mecanismos de democracia directa en Latinoamérica difieren en cuanto a quiénes pueden ponerlos en marcha, cuáles son los requisitos de iniciativa y de aprobación y los efectos jurídicos que tienen. **La ola latinoamericana de cambios constitucionales desde la década de los 90, y que favorecieron al desarrollo de la democracia directa en la región, se establecieron gracias a las nuevas formas de participación ciudadana y los nuevos mecanismos de control del ejercicio del poder los que, a su vez, se enfrentaron con las tendencias delegativas y con la reducción del rol del Estado** (Ibid.).

Entre los cambios constitucionales más importantes adoptados por algunos países latinoamericanos se encuentran las consultas obligatorias, que no es más que la forma clásica que asumen los plebiscitos y referéndums y que refieren a la obligatoriedad de convocar estos mecanismos frente a una reforma constitucional, ya sea total o parcial; a las modificaciones de los límites territoriales y también a la aprobación o rechazo de tratados internacionales. Vene-

zuela, Uruguay, Ecuador y Bolivia contemplan la consulta obligatoria para cualquier reforma a sus Constituciones.

La iniciativa presidencial para realizar plebiscitos también es una característica de las Constituciones latinoamericanas. Bolivia, Ecuador y Venezuela la incluyen de manera vinculante. Sólo en el caso de Argentina la iniciativa presidencial no es vinculante. En Chile, el Presidente tiene la potestad de convocar a un plebiscito cuando existe un desacuerdo con el Congreso en relación a un proyecto de reforma constitucional, lo que está incorporado desde la Constitución de 1925 y se mantuvo en la de 1980. Pero en las sucesivas reformas constitucionales no se registran modificaciones sustantivas a los mecanismos de democracia directa, siendo Chile unos de los países latinoamericanos más restrictivos respecto a estos mecanismos (Lissidini, 2010).

La iniciativa de algún mecanismo de democracia directa realizado por el Congreso Nacional ocurre en Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador y Venezuela. Estos países tienen sus diferencias en el alcance legal para deliberar asuntos de naturaleza constitucional, legislativa o administrativa. En cambio, en Chile, Colombia, Perú y Uruguay, los Congresos no tienen la potestad de convocar a una consulta, ni tienen injerencia en las consultas convocadas por el Presidente o la ciudadanía.

Respecto a las iniciativas ciudadanas, éstas se incluyen en las Constituciones de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Chile no contempla ningún tipo de iniciativa ciudadana para plebiscitos o referéndums.

## DESAFÍOS PARA EL INICIO DEL PROCESO CONSTITUYENTE EN CHILE

|           | CONSULTA OBLIGADA PARA MODIFICAR LA CONSTITUCIÓN | MECANISMOS CONVOCADOS POR EL PRESIDENTE | MECANISMOS CONVOCADOS POR EL CONGRESO | MECANISMOS INICIADOS POR LA CIUDADANÍA | MECANISMOS REVOCATORIOS DE MANDATOS |
|-----------|--|---|---------------------------------------|--|-------------------------------------|
| Argentina | No   | Sí (restrictivo)                        | Sí                                    | Sí                                     | No                                  |
| Bolivia   | Sí   | Sí                                      | Sí                                    | Sí                                     | Sí                                  |
| Brasil    | Sí   | No                                      | Sí                                    | Sí                                     | No                                  |
| Colombia  | Sí   | Sí (restrictivo)                        | No                                    | Sí                                     | Sí                                  |
| Chile     | No   | Sí (restrictivo)                        | No                                    | No                                     | No                                  |
| Ecuador   | Sí   | Sí                                      | Sí                                    | Sí                                     | Sí                                  |
| Paraguay  | No   | Sí (restrictivo)                        | Sí                                    | Sí                                     | No                                  |
| Perú      | Sí   | No                                      | No                                    | Sí                                     | Sí                                  |
| Uruguay   | Sí   | No                                      | No                                    | Sí                                     | No                                  |
| Venezuela | Sí   | Sí                                      | Sí                                    | Sí                                     | Sí                                  |

Fuente: Elaboración Propia.

Un país destacable en el uso de mecanismos de democracia directa en Latinoamérica es Uruguay. Éste es uno de los países del mundo que tiene una rica tradición en el uso de los mecanismos de democracia directa, definiendo desde la Constitución del año 1934 que la soberanía nacional se expresa en forma directa a través de las elecciones, de la iniciativa popular y el referéndum e, indirectamente, a través de los poderes representativos (González, 2008). El principio para adoptar los mecanismos de democracia directa se basa en la 'soberanía nacional', que establece que 'la soberanía en toda su plenitud existe radicalmente en la nación, a la que compete el derecho exclusivo de establecer sus leyes' (Gonzalez, 2008, pág. 6). La definición anterior se basa en que 'el pueblo uruguayo, en uso de la atribución soberana que posee de darse su propio ordenamiento jurídico, primero lo establece, pero luego queda sujeto al imperio de las normas constitucionales. Si se desea reformar la Carta, no se puede hacer de cualquier manera, sino que lo debe realizar en la forma que se establece a texto expreso en la constitución' (Ibid.).

La utilización de mecanismos de democracia directa en Uruguay no se puede hacer de cualquier

manera, sino como lo establece expresamente la Constitución, incluyendo ésta el referéndum de carácter nacional con la finalidad de derogar o vetar alguna ley. Para ello basta que el 25% del total de ciudadanos habilitados para votar interpongan, dentro de un año de promulgación de una ley, el recurso de referéndum y ejercer el derecho ante el Poder Legislativo. Otra forma que contempla la Constitución uruguaya es la iniciativa popular, en la cual los ciudadanos uruguayos tienen la potestad de ejercer el derecho de iniciativa de ley ante el Poder Legislativo. Para ello se necesita que el 10% de los ciudadanos inscritos en el Registro Cívico Nacional, presenten un proyecto articulado que debe ser sometido a decisión popular en la elección más inmediata (Ibid.).

**El financiamiento tanto del referéndum como de la iniciativa popular está a cargo exclusivo de sus impulsores. Es decir, el Estado no participa de forma alguna en el financiamiento directo e indirecto derivado de la organización de los actos y procedimientos tendientes a realizar convocatorias a los comicios.** Es un tema eminentemente ciudadano en el cual los impulsores de las iniciativas populares, de reforma constitucional o de referéndums contra

leyes nacionales o locales, tendrán que financiar los gastos de campaña generados por la recolección de firmas, la publicidad y todos los actos de propaganda concernientes a difundir una u otra opción (ibid.). Como no existe financiamiento público, tampoco hay normas que regulen la transparencia y rendición de cuentas de los gastos efectuados en periodos de campaña.

La filosofía uruguaya respecto a los mecanismos de democracia directa es la de la 'más amplia libertad', de forma parecida a gran parte de los países de la OCDE. En este sentido, tampoco existe normativa que regule la realización de publicidad y propaganda, de modo que se puede realizar todo tipo de propaganda y publicidad por cualquier medio de comunicación. Corresponde a los impulsores de las iniciativas, ya sea de los partidarios u opositores de algún referéndum, diseñar la propaganda que puede referirse a todo lo que los activistas consideren conveniente. La única limitación de propaganda que se efectúe en la vía pública, locales públicos, medios de difusión, escrita, radial o televisiva, es que debe cesar cuarenta y ocho horas antes que se celebren los comicios de referéndum o plebiscito.

**La filosofía de la máxima libertad de financiamiento y de propaganda, si bien deja en manos de la ciudadanía la organización de plebiscitos o referéndums, con muy poca injerencia del Estado, ya que éste no tiene participación, tiene algunos efectos negativos en las campañas, como por ejemplo, que la información puede que no llegue en forma clara y precisa a los eventuales votantes, ya que en casi todas las ocasiones se encubren en las estrategias que desarrollan los activistas de las opciones en disputa** (ibid.). En otras ocasiones, la propaganda empleada ha inducido a confusión del electorado para obtener una ventaja electoral.

Como es posible de observar, el financiamiento de los mecanismos de democracia directa puede diferir con el financiamiento de la democracia representativa, en parte, porque en la mayoría de los países ésta última es la regla general. Algunos países no imponen regulaciones en esta materia a los mecanismos de democracia directa, otros aplican las mismas regulaciones vigentes diseñadas para la democracia representativa y otros generan regulaciones ad hoc, adaptando las leyes vigentes para que se ajusten a los mecanismos de la democracia directa.

## DESAFÍOS PARA EL INICIO DEL PROCESO CONSTITUYENTE EN CHILE

### FINANCIAMIENTO DE LA POLÍTICA EN ALGUNOS PAÍSES DE LATINOAMÉRICA (DEMOCRACIA REPRESENTATIVA)

| PAÍS      | DONACIONES EXTRANJERAS A PARTIDOS POLÍTICOS | DONACIONES EXTRANJERAS A CANDIDATOS | DONACIONES ANÓNIMAS A PARTIDOS POLÍTICOS | DONACIONES ANÓNIMAS A CANDIDATOS | FINANCIAMIENTO PÚBLICO PARA PARTIDOS POLÍTICOS |
|-----------|---|-------------------------------------|--|----------------------------------|--|
| Argentina | no  | sí                                  | no                                       | no                               | sí, regular y en relación a campañas           |
| Bolivia   | no  | no                                  | no                                       | no                               | no   |
| Brasil    | no  | no                                  | no                                       | no                               | sí, financiamiento regular                     |
| Colombia  | no  | no                                  | sí, con límite específico                | sí, con límite específico        | sí, regular y en relación con campañas         |
| Chile     | no  | no                                  | no                                       | no                               | sí, regular y en relación a campañas           |
| Ecuador   | no  | no                                  | no                                       | no                               | sí, regular y en relación a campañas           |
| Paraguay  | no  | no                                  | no                                       | no                               | sí, regular y en relación a campañas           |
| Perú      | no  | no                                  | sí, con límite específico                | no                               | sí, financiamiento regular                     |
| Uruguay   | no  | no                                  | sí, con límite específico                | sí, con límite específico        | sí, regular y en relación a campañas           |
| Venezuela | no  | no                                  | no                                       | no                               | no   |

| PAÍS      | LÍMITE DE GASTO DE CANDIDATOS | LÍMITE DE GASTO DE PARTIDOS POLÍTICOS | LÍMITE DE APORTES A UN CANDIDATO | LÍMITE DE APORTES A PARTIDOS POLÍTICOS EN ELECCIONES | DONACIONES DE EMPRESAS A PARTIDOS POLÍTICOS | DONACIONES DE EMPRESAS A CANDIDATOS |
|-----------|-------------------------------|---------------------------------------|----------------------------------|--|---|-------------------------------------|
| Argentina | no                            | sí                                    | no                               | Límite Regular                                       | sí  | sí                                  |
| Bolivia   | no                            | no                                    | no                               | Límite Regular                                       | sí  | sí                                  |
| Brasil    | no                            | no                                    | sí                               | sí   | sí  | sí                                  |
| Colombia  | sí                            | sí                                    | sí                               | sí   | no  | no                                  |
| Chile     | sí                            | sí                                    | sí                               | sí   | sí  | no                                  |
| Ecuador   | sí                            | sí                                    | sí                               | sí   | sí  | no                                  |
| Paraguay  | no                            | no                                    | no                               | sí   | no  | no                                  |
| Perú      | no                            | no                                    | sí                               | Límite Regular                                       | sí  | no                                  |
| Uruguay   | no                            | no                                    | sí                               | Límite Regular                                       | sí  | sí                                  |
| Venezuela | no                            | no                                    | no                               | no   | sí  | sí                                  |

Fuente: Elaboración Propia.

### III. EXPERIENCIAS RECIENTES: ACUERDO POR LA PAZ (COLOMBIA) Y BREXIT (REINO UNIDO)

El año 2016 en Colombia se llevó a cabo un plebiscito para aprobar los acuerdos entre el Gobierno y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de ese país. Mediante la resolución 1733 de 2016, se reguló y reglamentó algunos temas concernientes al plebiscito.

Se definió que habría campañas por la opción 'Sí', que pone término al conflicto y la opción 'No'. Para ello, los movimientos cívicos, ciudadanos, partidos políticos y otras colectividades podrían conformar comités de campañas por cada una de las opciones, designando a un representante por cada comité.

**Respecto al financiamiento de las campañas de ambas opciones, está regulado por las leyes electorales vigentes (Ley 1.475)<sup>40</sup>. Se limita el monto máximo de donaciones privadas, dependiendo si son comités de campañas a nivel nacional, departamental, municipal o local. Asimismo, se les hacen aplicables las normas para la rendición de cuentas, transparentando los ingresos, gastos de campaña y aportes en dinero recibido. Cada Comité debe informar la rendición de cuentas a un 'Sistema de Cuentas Claras'. Los aportes o donaciones realizados a través de pagos electrónicos son públicos debiéndose identificar las donaciones en los registros contables y en la rendición de cuentas.**

Respecto a la propaganda, el Estado garantiza la libertad de acceso a las campañas. Por lo tanto, los comités que hagan campaña por cada opción podrán contratar propaganda en televisión, radio, prensa, y otros medios de comunicación, como en internet, respetando los montos máximos de gastos de campañas. Los medios de comunicación, a su vez, deberán respetar el pluralismo, equilibrio informativo e imparcialidad.

**Respecto al Brexit, el referéndum realizado en Reino Unido en 2016, también aplicó normas**

**electorales vigentes en cuanto al financiamiento (*Elections and Referendums Act*).** Los activistas o promotores por la permanencia o la salida del Reino Unido de la Unión Europea debieron registrarse en la Comisión Electoral y rendir cuentas de los gastos y donaciones de campañas. Las lecciones del referéndum se resumen en lo siguiente<sup>41</sup>:

**a. Se debe regular los préstamos a los activistas:** la legislación vigente en Reino Unido, actualmente, no contempla ningún control ni requisito respecto a los préstamos (créditos) contraídos para realizar campañas en los referéndums. Durante el Brexit no hubo transparencia en este aspecto, pese a que éstos representaron un 20% de del total de ingresos reportados. Por lo tanto, una de las lecciones de este referéndum es que se deben regular y transparentar los préstamos a los activistas de campaña.

**b. Se deben ampliar las categorías de personas y organismos elegibles no partidistas para que puedan registrarse y permitan donar:** entre ellas, pueden ser organizaciones sociales, caritativas u otras asociaciones no partidistas.

**c. Se debe prohibir a los partidos políticos el financiamiento de las categorías de donantes adicionales, como organizaciones sociales, caritativas, benéficas, etc.** La recomendación de este punto es que, actualmente en Reino Unido, las donaciones que pueden recibir los partidos políticos en referéndums serían mayores que en donaciones regulares, al incluir como donantes -sólo en el caso de referéndums- a organizaciones sociales.

**d. Se debe limitar las donaciones de empresas:** los aportes corporativos a las campañas del Brexit equivalieron a un 20% del total de las donaciones reportadas. Sin embargo, el limitar las donaciones de empresas a futuras campañas de referéndums es recomendable para evitar que, por medio de ellas, exista financiamiento de empresas extranjeras.

<sup>40</sup> [https://wsr.registraduria.gov.co/IMG/pdf/ley\\_1475\\_2011.pdf](https://wsr.registraduria.gov.co/IMG/pdf/ley_1475_2011.pdf)

<sup>41</sup> <https://www.electoralcommission.org.uk/media/242>

**e. Se debe realizar un reporte público de las donaciones y préstamos:** Durante el Brexit, un 22% de los activistas de campaña tuvo dificultades para comprobar la permisividad de los donantes y prestamistas. Este problema se genera a que, actualmente en Reino Unido, no existe un repositorio único de donaciones, por lo tanto, la información respecto a donaciones y préstamos durante el Brexit no siempre estuvo disponible, variaba en formatos o no era útil para comprobar las donaciones y préstamos.

**f. Se debe financiar con dineros públicos a líderes de campaña:** actualmente, la legislación en Reino Unido establece que los líderes de campaña tienen derecho a un límite de gasto más elevado y a una subvención de fondos públicos. Sin embargo, la subvención depende de cada referéndum y no indica para qué se debe utilizar. Por lo tanto, es recomendable establecer en futuras campañas de referéndum un límite de gasto de financiamiento público para los líderes de campaña y determinar el uso de dicha subvención. Además, se recomienda, para una administración eficiente de los gastos, que la subvención sea pagada en cuotas.

**g. Se deben establecer límites de gasto de campaña:** durante el Brexit se les exigió a los activistas de campañas y partidos políticos que gastasen más de 10.000 libras esterlinas (10 millones de pesos) que se inscribieran en la Comisión Electoral. Una vez registrados en ella, su límite de gasto podría aumentar. Sin embargo, algunas críticas respecto al límite de gasto de Brexit, argumentan que los referéndums son más costosos que las campañas regulares, por lo tanto, los límites del Brexit eran muy bajos. Otros activistas indicaron que gran parte de las campañas del Brexit se realizaron por internet, por lo tanto, los gastos fueron menores, lo que redundó en problemas de transparencia respecto a ellos. La recomendación para futuras campañas de referéndums es que el gobierno debe evaluar si los límites de gasto utilizados en las elecciones regulares son extrapolables para campañas de referéndums.

**h. Se debe restringir la participación y gasto del gobierno:** la legislación vigente

en Reino Unido respecto a los referéndums restringe la participación de autoridades y organismos públicos 28 días antes de las elecciones. Se restringe la publicación de información general del referéndum y los argumentos a favor o en contra de éste. Pero fuera de los últimos 28 días antes de los comicios, ninguna ley restringe que el gobierno publique información sobre un referéndum. Tampoco hay un límite en cuánto un gobierno puede gastar ni tampoco hay requisitos de transparencia del gasto público (por ejemplo, en fabricar folletería para informar en el referéndum). La Comisión Electoral del Brexit llegó a la conclusión que la falta de controles claros de las actividades del gobierno y de otros órganos públicos u organismos financiado con recursos públicos puede socavar la confianza de los votantes en la integridad de los controles de futuros referéndums. Por lo tanto, es importante asegurar la confianza de los votantes y los activistas de ambas opciones en que una campaña de referéndum se ha llevado de una manera justa, es decir, deben tener la confianza en que el acceso del gobierno a los recursos públicos no ha provocado un desequilibrio en campañas de referéndums.

**i. Transparencia:** se debe aumentar la transparencia durante los meses anteriores a cualquier referéndum y contribuir a los activistas a que acepten donaciones de fuentes admisibles. También se insta, para futuros referéndums, transparentar una declaración de gastos completa que incluya información detallada de los gastos regulados.

## CAPÍTULO 6

# REFLEXIONES FINALES

---

Existe una diferencia entre mecanismos de democracia directa y mecanismos de democracia representativa. Ésta última es mucho más regulada. La investigación realizada por Reidy & Suiter (2015), que recoge literatura y organizaciones encargadas de investigar los plebiscitos y referéndums, demuestra que no existe una estandarización en la regulación de este tipo de campañas. Países como Suiza o Luxemburgo, con una extensa cultura del *laissez faire*, regulan muy poco las campañas de plebiscito. En cambio, Reino Unido, Portugal o España poseen casi todas las regulaciones planteadas en el índice propuesto por dichas autoras. Lo mismo sucede si escudriñamos el financiamiento de estas campañas, en el cual países como Austria, Luxemburgo y Suiza, tienen muy pocas regulaciones (o ninguna en el caso de Suiza), pese a que son países que celebran constantemente este tipo de instancias.

En Latinoamérica, la experiencia de Uruguay en celebrar referéndums y plebiscitos nos indica que regula poco en este tipo de instancias, dejando en manos de los ciudadanos la gestión, propaganda y financiamiento de referéndums o plebiscitos. Sin embargo, es preciso aclarar que gran parte de los referéndums son para vetar leyes promulgadas por los gobiernos o son iniciativas ciudadanas de proyectos de Ley. Debemos considerar que el plebiscito constituyente en Chile tiene un cariz distinto, ya que define la estructura política de una nación completa y si bien existen países en que prácticamente no hay regulaciones, en Chile sería necesario que existan para evitar capturas por parte de grupos de intereses con un alto poder político y económico, máxime si nuestro país tiene muy poca experiencia en este tipo de instancias, a diferencia de otros países del mundo.

Si aplicamos las experiencias de mecanismos de democracia directa a la realidad de nuestro país,

las regulaciones respecto del financiamiento de plebiscitos, centradas en:

- a)** limitar el monto total de las donaciones de personas naturales a partidos políticos y organismos de la sociedad civil;
- b)** limitar gastos de campaña por parte de partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil; y
- c)** restringir el financiamiento público y transparentar las donaciones con la rendición de cuentas correspondiente una vez terminado el proceso; están contenidas en la Ley 18.884 y en el proyecto de ley que se encuentra en el Congreso, incluyendo la prohibición de donaciones de personas jurídicas. Chile también cuenta con un órgano electoral que es autónomo constitucionalmente como lo es el Servicio Electoral el cual debe ser la institución llamada a organizar, informar, normar, fiscalizar y transparentar todo el proceso constituyente.

En base a lo anterior, quizás habría que profundizar aspectos como el rol que el gobierno puede tener en la campaña, con el riesgo de comprometer la neutralidad política e influir en la libertad para formarse una opinión por parte de los ciudadanos o el rol de los medios de comunicación, especialmente los privados, que pueden poner en riesgo la igualdad de la campaña. La experiencia internacional indica que, para generar una mayor equidad, el gobierno debería abstenerse en participar en dicha instancia. Para ello existe un organismo público autónomo con la capacidad organizativa para velar por el buen desarrollo del plebiscito. Asimismo, si bien las recomendaciones internacionales respecto a plebiscitos y referéndums prohíben la publicidad política pagada en medios de comunicación masivos, como la televisión y la radio, no lo hacen

en las plataformas sociales, pudiendo éstas ser determinantes en los resultados de este tipo de elecciones, tal como ocurrió en el Brexit.

Creemos que regular el financiamiento, propaganda y el rol del gobierno en el plebiscito por una Nueva Constitución, junto con la transparencia y rendición de cuentas, es fundamental para asegurar la libertad para formarse una opinión por parte de la ciudadanía y la igualdad de oportunidad de ambos lados de la campaña. Ésta debe ser una señal de credibilidad de las autoridades hacia la ciudadanía, para recobrar la confianza y legitimidad perdida, asegurando un plebiscito con igualdad de condiciones para ambas opciones.

Nuestra propuesta, entonces, sugiere regular los siguientes aspectos del plebiscito constituyente:

- Limitar las donaciones de personas naturales a partidos y activistas de campaña, a fin de controlar un gasto excesivo y reducir inequidades.
- Prohibir el financiamiento extranjero.
- Prohibir las donaciones de personas jurídicas, a fin de evitar capturas y presiones de los conglomerados económicos.
- Incluir a organizaciones de la sociedad civil. Al no existir candidatos, se debe incluir un amplio espectro de organizaciones activistas por una u otra opción.

· Registrar las comisiones de campañas. La experiencia de Colombia y Reino Unido establece que todos los activistas deben registrarse. Este registro debe ser administrado por una institución electoral autónoma como lo es el SERVEL. De esta manera, personas no pertenecientes a partidos políticos puedan realizar campaña por una u otra opción.

· Publicar las donaciones a partir de un monto establecido (en un sitio web administrado por el SERVEL).

· Financiar con recursos públicos a jefes de campaña.

· Restringir la participación del gobierno en el plebiscito. El gobierno debe abstenerse de promover una u otra opción. El SERVEL debe ser el organismo independiente encargado de informar a la población, normar el monto máximo de donación permitido, fiscalizar los montos de donaciones permitidos.

· Transparentar el gasto de las campañas a través de un repositorio único administrado por el SERVEL y un reporte público realizado por esta entidad.

· Transparentar los préstamos (créditos) de entidades privadas.

## CAPÍTULO 7 BIBLIOGRAFÍA

---

### LIBROS Y ARTÍCULOS:

- Altman, D. 2005. *Democracia Directa en el Continente Americano: ¿Autolegitimación gubernamental o Censura Ciudadana?* Política y Gobierno. Núm. 2, pp. 203-2032.
- Artaza, Et. Al. 2019. *Chile despertó: lecturas de la historia del estallido social de octubre*. Facultad de Filosofía y Humanidades, Universidad de Chile.
- Beck, U. 2006. *La Sociedad del Riesgo*. Paidós, Barcelona.
- Bronfman, A. 2007. *Mecanismos de Democracia Directa en Chile: Los Plebiscitos y las Consultas Comunales*. Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, pp. 237-265.
- Dijk, P. Et. Al. 2006. *Código de Buenas Prácticas Sobre Referendos*. Comisión Europea para la Democracia A través del Derecho.
- Escudero, I. 2020. *Cronología del proceso previo al acuerdo por la nueva constitución*. Biblioteca del Congreso Nacional. En: [https://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/28283/1/Cronologia\\_proceso\\_constituyente\\_\\_prensa\\_\\_def.pdf](https://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/28283/1/Cronologia_proceso_constituyente__prensa__def.pdf)
- González, R. 2008. *La Democracia Directa en Uruguay*. Revista de Derecho Electoral, N° 6.
- Lissidini, A. 2007. *Democracia Directa en América Latina entre la Delegación y la Participación*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales CLACSO; Buenos Aires.
- Lissidini, A. 2010. *¿Cómo Investigar la Democracia Directa?: Explicaciones, Interpretaciones y Prejuicios*. Escuela de Política y Gobierno Universidad Nacional de San Martín. Documento de Trabajo N° 27.
- Lutz, K. & Hug, S. 2010. *Financing Referendum Campaigns*. Palgrave Macmillan, New York.
- Mac-Clure, O. Barozet, E. Conejeros, J & Jordana, C. (2020) *Escuchando a los chilenos en medio del estallido: Liberación emocional, reflexividad y el regreso de la palabra "pueblo"*. Columna de Opinión en Ciper Académico: <https://www.ciperchile.cl/2020/03/02/escuchando-a-los-chilenos-en-medio-del-estallido-liberacion-emocional-reflexividad-y-el-regreso-de-la-palabra-pueblo/>
- Ohman, M. 2013. *Regulación del Financiamiento Político en el Mundo*. International Institute For Democracy And Electoral Assistance (IDEA). Estocolmo.
- Reidy, T. & Suiter, J. 2015. *Do rules matter? Categorizing the regulation of referendum campaigns*. Electoral Studies. N°38, 159-169.
- Robles F. 2005. *Contramodernidad y Desigualdad Social: Individualización e individuación, inclusión/exclusión y construcción de identidad. La necesidad de una sociología de la exclusión*. Revista Mad. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile.
- Verdugo, S. 2012. *Problemas del Plebiscito como Instrumento Democrático y como Decisor de Políticas Públicas*. Revista Actualidad Jurídica, N°25, Universidad del Desarrollo.

### **ESTUDIOS/ENCUESTAS:**

- Estudio Nacional de Opinión Pública N°84 (CEP): [https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20200116/20200116081636/encuestacep\\_diciembre2019.pdf](https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20200116/20200116081636/encuestacep_diciembre2019.pdf)
- Consejo para la Transparencia. 2019. Estudio Nacional de Transparencia. En: <https://www.consejotransparencia.cl/wp-content/uploads/estudios/2020/02/Informe-final-ENT-2019.pdf>
- Consejo para la Transparencia. 2020. Diálogos Ciudadanos. En: [https://www.consejotransparencia.cl/categoria\\_destacado/vinculacion-cplt/](https://www.consejotransparencia.cl/categoria_destacado/vinculacion-cplt/)
- Encuesta Espacio Público (IPSOS) Movilización 2019. En: [https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2019-12/movilizaciones\\_ep\\_ipsos\\_2019\\_v5\\_002.pdf](https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2019-12/movilizaciones_ep_ipsos_2019_v5_002.pdf)
- Latinobarómetro. 2018. Informe Latinobarómetro. En: [https://www.latinobarometro.org/latdocs/INFORME\\_2018\\_LATINOBAROMETRO.pdf](https://www.latinobarometro.org/latdocs/INFORME_2018_LATINOBAROMETRO.pdf)
- IV Encuesta Auditoría a la Democracia. 2016. En: [https://www.cl.undp.org/content/dam/chile/docs/gobernabilidad/undp\\_cl\\_gobernabilidad\\_PPTencuesta\\_final\\_2016.pdf.pdf](https://www.cl.undp.org/content/dam/chile/docs/gobernabilidad/undp_cl_gobernabilidad_PPTencuesta_final_2016.pdf.pdf)

### **SITIOS WEB**

- [http://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/76280/1/Acuerdo\\_por\\_la\\_Paz.pdf](http://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/76280/1/Acuerdo_por_la_Paz.pdf)
- <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1140340>
- <https://observatorioanticorrupcion.cl/cumplimiento.html#fulfillment-3>
- <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=213283>
- <https://www.idea.int/data-tools/regional-comparison-view/602/45/world>
- <http://aceproject.org/about-es/organisations/partners/IFES>
- <https://www.electoralcommission.org.uk/media/242>

### **NOTAS DE PRENSA**

- <http://cache-elastic.emol.com/2019/12/28/B/4H3NF874/all>
- <https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/politica/constitucion/servel-confirma-que-campanas-para-el-plebiscito-de-abril-no-tendran/2020-01-15/190142.html>
- <https://servel.cl/diario-oficial-publica-ley-para-el-fortalecimiento-y-transparencia-de-la-democracia/>
- <https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/politica/constitucion/las-dudas-respecto-al-financiamiento-de-las-campanas-para-el-plebiscito/2019-12-30/193404.html>
- <https://ciperchile.cl/2019/08/09/gerente-de-la-camara-chilena-de-la-construccion-entra-al-debate-por-la-crisis-de-la-vivienda/>
- <https://prensa.presidencia.cl/discurso.aspx?id=135653>

